

Políticas de diversificación económica

Dani Rodrik

Este trabajo comienza por documentar que no todos los países en desarrollo concentran sus exportaciones en productos intensivos en recursos naturales o en mano de obra barata, y que aquellos que también exportan algunos productos propios de países desarrollados tienden a crecer más rápidamente, con aparente independencia de su capital humano y su calidad institucional. Para esto se utiliza un índice que mide para cada país el grado en que presenta ese tipo de mezcla en sus exportaciones. Este es un fenómeno idiosincrásico, que parece estar ligado a las facilidades para emprender la producción y exportación de productos nuevos. De allí que haya un espacio para políticas de estímulos, acompañadas de capacidad gubernamental de reconocer intentos fallidos y cesar de subsidiarlos. Por el aludido carácter idiosincrásico del fenómeno no es posible dar recetas universales, pero sí se explora una decena de principios para ser tenidos en cuenta al diseñar la política de cada país.

Dani Rodrik,
Profesor de Economía Política Internacional,
Cátedra Rafik Hariri,
John F. Kennedy School of Government,
Universidad de Harvard
✉ dani.rodrik@harvard.edu

I

Introducción

Las grandes ideas nunca mueren y, en muchos sentidos, algunas de las ideas más importantes propulsadas por Raúl Prebisch, uno de los más destacados economistas latinoamericanos, han vuelto a adquirir relevancia. Prebisch sostenía que la estructura económica es importante; que lo que producen los países, ya sea que se especialicen en industrias primarias o en manufacturas, es un factor que influye notablemente en su desempeño económico. Yo diría que esta idea, que en cierto sentido es muy plausible, desapareció de la mente de la mayoría de los economistas graduados de universidades norteamericanas en las últimas décadas. Pero es justo reconocer que está resurgiendo. De hecho, este artículo gira en torno a esa idea —que lo que un país produce es importante— y a partir de ella trata de extraer algunas conclusiones sobre políticas.

Hago hincapié en que lo que un país produce es importante, porque esta idea se contrapone a muchos de los conceptos de filosofía económica que sirvieron de guía a las autoridades en las décadas de 1980 y 1990, no solo en América Latina y el Caribe, sino en todo el mundo.

La idea fuerza de las reformas microeconómicas de esas décadas fue que las autoridades solo tienen que

preocuparse del contexto más amplio; es decir, una vez que se ha logrado establecer una estabilidad macroeconómica y definir los parámetros fundamentales de una economía de mercado funcional con una estructura regulatoria adecuada, se puede orientar a la economía de manera que funcione independientemente y asigne los recursos con eficiencia, no solo en términos estáticos sino también dinámicos. Esto porque se supone que la economía impulsa el crecimiento económico por sí sola y que este proceso se empieza a producir automáticamente cuando hay estabilidad macroeconómica y empiezan a operar las variables económicas fundamentales.

Actualmente estamos comprobando que muchas de las reformas del decenio de 1990, sobre todo las que se realizaron en los frentes macroeconómico, fiscal y monetario, eran imprescindibles, pero que en ciertos sentidos es posible que algunas de las demás reformas no hayan estado bien centradas en los factores que efectivamente producen crecimiento económico. Al respecto, es importante entender mejor cómo contribuye la estructura productiva al proceso de crecimiento, en qué consiste dicha estructura y qué significa para la formulación de políticas, tanto macroeconómicas como microeconómicas.

II

La estructura productiva y la calidad de la canasta de exportaciones

A continuación trataré de demostrar que la estructura productiva es importante en términos de crecimiento económico; que el tipo de bienes producidos también es importante, y que las variables económicas y las ventajas comparativas por sí solas no determinan la es-

trutura productiva. Hay un cierto elemento de arbitrariedad, una cierta idiosincrasia respecto a lo que un país termina produciendo, y la función de las estrategias públicas consiste en asegurar en el mejor de los mundos posibles que no se predetermine lo que un país debe producir, sino que finalmente se termine produciendo lo que más contribuya a su crecimiento. De hecho, cuando analizamos minuciosamente cómo surgen las empresas exitosas, cómo “despegan”, llegamos a la conclusión de que en casi todos los casos la intervención estatal ha sido significativa.

□ Este artículo recoge una conferencia magistral dictada por el autor en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 31 de agosto del 2005), en el marco de la Quinta Cátedra Raúl Prebisch.

En el sentido más amplio posible, el principal argumento que respalda esta afirmación es que se requieren estrategias de crecimiento que complementen la búsqueda de estabilidad macroeconómica, mediante una estrategia económica más productiva centrada en las necesidades del sector real y que no responda a la mera suposición de que, una vez establecido el marco macroeconómico, el sector real funcionará independientemente y producirá el dinamismo necesario para que se dé un crecimiento sostenido. Esto nos lleva a preguntarnos en qué consiste ese marco de políticas, un tema realmente difícil, en parte porque son relativamente pocas las investigaciones de peso, sobre todo hechas por economistas, sobre lo que a nuestro juicio sería un marco adecuado de política industrial aplicable a los países de bajos y medianos ingresos; pero también porque apenas se empieza a reflexionar sobre ese tipo de marcos normativos, vuelve a quedar en evidencia la importancia del contexto específico, de que estos marcos funcionen bien. Para que así sea deben regirse por ciertas orientaciones generales, ser a la vez muy específicos, aprovechar la base institucional ya existente en el país, que varía de un país a otro, y responder a los obstáculos concretos, que también varían de un país a otro. Por eso, es imposible hacer muchas afirmaciones muy concretas y prácticas sobre la naturaleza de estas políticas; lo que se puede intentar es describir lo más detalladamente posible algunos principios generales para su formulación. Estos deberían tomarse en cuenta en la estructuración del marco normativo, de modo que las autoridades nacionales tengan una cierta orientación para desarrollar ese marco.

Ahora me referiré a dos aspectos de esos principios generales: uno es la necesidad de llegar a un equilibrio entre incentivos y castigos, entre disciplina y recompensa, en la formulación de estrategias de promoción industrial, y el otro es la necesidad de que las autoridades, específicamente los organismos públicos encargados de la reestructuración productiva, equilibren el aislamiento y la integración. Por una parte, estos organismos deben estar aislados de los intereses privados de tal modo que éstos no puedan instrumentalizarlos, no puedan apropiárselos; pero, por otra, tienen que estar integrados a esos intereses de manera que les permita obtener la información necesaria sobre las áreas en que convendría tomar medidas y sobre el contenido de esas medidas.

Quisiera mencionar un ejemplo bastante sorprendente sacado de un texto de Imbs y Wacziarg (2003).¹

¹ Véase J. Imbs y R. Wacziarg (2003), *Stages of diversification*, *American Economic Review*, Vol. 93, N° 1, Nashville, Tennessee.

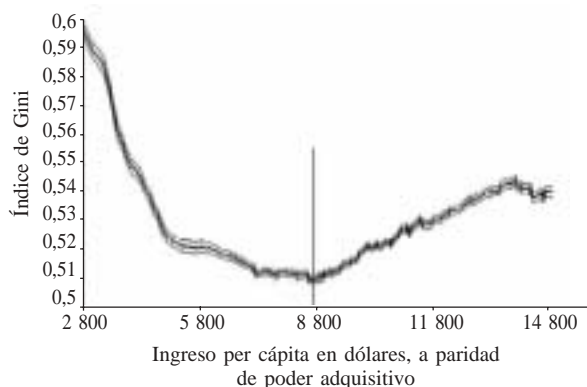
Esos autores observaron lo que ocurre con la concentración de la producción en el proceso de desarrollo económico, ilustrado en los gráficos 1 y 2. En ambos gráficos el eje vertical es un índice de Gini referido, respectivamente, a la concentración del empleo (gráfico 1) y de la producción (gráfico 2) en distintos sectores de la economía. Esto significa que en una economía muy concentrada en un solo sector el coeficiente de Gini es extremadamente alto; por el contrario, en una economía muy diversificada el coeficiente de Gini relativo a la producción o al empleo sería muy bajo. El eje horizontal de los dos gráficos corresponde a distintos niveles de ingreso, que reflejan en términos generales la evolución de la concentración en el proceso de desarrollo. Estos dos economistas analizaron el crecimiento en distintos países y en un mismo país en diferentes períodos, de modo que los comentarios siguientes no solo son válidos en lo que respecta a una comparación entre países, sino también como descripción de una dinámica.

Imbs y Wacziarg observaron que cuando un país pasa de un ingreso muy bajo a niveles más altos, el patrón de producción se diversifica notablemente y que cuando el ingreso es bastante alto, la curva empieza a invertirse, lo que significa que comienza a intensificarse la concentración. Si observamos el punto de inversión, es decir, el nivel de ingreso en que la economía comienza nuevamente a concentrarse, vemos que es un nivel de ingresos muy alto, que no se ha registrado en ningún país de esta región. Por lo tanto, conviene atender a lo que pasa en el segmento descendente de la curva, que revela una reducción de la pobreza, una creciente diversificación de la producción o, por lo menos, la transición desde una gran concentración a una menor concentración a medida que aumenta el ingreso.

En cierto sentido, esto no debería sorprender a nadie; pero, desde otro punto de vista, para quienes hicieron un doctorado en economía en América del Norte en los últimos treinta o cuarenta años e internalizaron el supuesto fundamental y las implicaciones de política que se les enseñaron, dejando de lado todo lo demás, se podría decir que, sin descalificar ese tipo de educación, lo más seguro es que se les haya dicho que para que un país se enriquezca, para que se libere de la pobreza, debe especializarse. De acuerdo a esta lógica, la especialización debería basarse en las ventajas comparativas del país, y la diferencia entre los países prósperos y los pobres sería que los primeros optaron por aprovechar sus ventajas comparativas, es decir, que optaron por asignar los recursos a producir lo que podía contribuir en mayor medida a

GRÁFICO 1

Coefficiente de Gini para el empleo, en relación al nivel de ingreso
(Estimación no paramétrica)^a

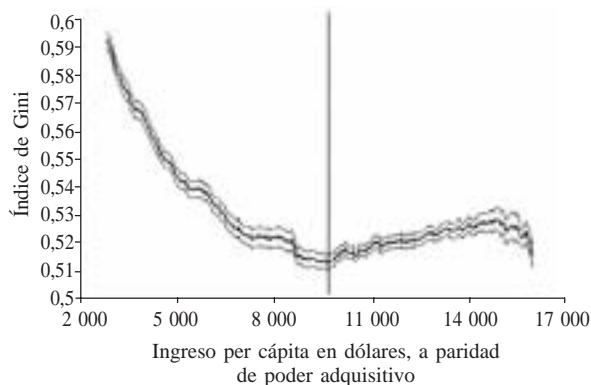


Fuente: J. Imbs y R. Wacziarg (2003), *Stages of diversification, American Economic Review*, Nashville, Tennessee, American Economic Association, marzo.

^a Datos de empleo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), a tres dígitos.

GRÁFICO 2

Coefficiente de Gini para el valor agregado, en relación al nivel de ingreso
(Estimación no paramétrica)^a



Fuente: J. Imbs y R. Wacziarg (2003), *Stages of diversification, American Economic Review*, Nashville, Tennessee, American Economic Association, marzo.

^a Datos de valor agregado de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), a tres dígitos.

que dicho principio se manifestara en la práctica, en tanto que los segundos hicieron lo contrario, es decir, no siguieron los dictados de las ventajas comparativas. Los gráficos 1 y 2 nos demuestran que, en un primer y segundo grado de aproximación, esa descripción

general de lo que conduce al crecimiento no puede ser correcta, porque de serlo, los países que superan la pobreza serían, contrariamente a lo que indican los gráficos, los que registran una creciente concentración de la estructura productiva, es decir, los países que se especializan en lugar de los que se van diversificando paulatinamente.

Lo más importante en este contexto es que, independientemente de la influencia que puedan haber ejercido el comercio y las ventajas comparativas en el desarrollo de esos países, la dinámica que impulsa el crecimiento no está directamente relacionada con tipo alguno de ventaja comparativa estática. Por el contrario, es una dinámica que, de una manera u otra, lleva a algunos países a diversificar gradualmente las inversiones en una amplia gama de nuevas actividades. Los países prósperos son aquellos en los que se hacen nuevas inversiones en nuevas áreas; los que se estancan son los países en los que no se da ese proceso.

En los estudios que he hecho en los últimos años, muchos de ellos con Ricardo Hausmann en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, he abordado este tema de otra manera para cuantificar algunas de esas relaciones y determinar qué efectos tienen. Lo que hicimos fue desarrollar un indicador que permite medir la calidad de la canasta de exportaciones de los países. Para empezar, calculamos a un nivel bastante desagregado, de seis dígitos —lo que significa que el cálculo abarca miles y miles de productos básicos—, el nivel medio de ingreso $PRODY(j)^2$ de los productos comercializados por un país en el que este producto ha mostrado una ventaja comparativa relativa. También se podría decir que establecimos una relación entre un producto básico y un determinado nivel de ingreso, que consideramos representativo del nivel correspondiente a un país con notables ventajas comparativas en lo que respecta a ese producto. Por ejemplo, el yute es un producto básico asociado a ingresos muy bajos, mientras que las aeronaves se asocian a ingresos muy altos, porque los países que tienen ventajas comparativas en la producción de yute son países de bajos ingresos y porque los países que producen aviones son de altos ingresos.

Después de calcular este indicador de los productos básicos, hicimos un cálculo para varios países basado en el promedio ponderado del $PRODY(j)$ de cada

² $PRODY(j)$ = nivel medio de ingreso de los países que revelan una ventaja comparativa en relación al bien j (Sistema Armonizado de 6 dígitos).

país, tomando como factor de ponderación el porcentaje de cada uno de los productos que conforman su canasta de exportaciones. Ese promedio ponderado es un indicador cuantitativo que hemos denominado EXPY, el cual mide el nivel de ingreso asociado a la respectiva canasta y, por ende, la calidad de la canasta de exportaciones de un país. Este método permite cuantificar lo que el país produce y la combinación de productos en cuya elaboración ha adquirido gran competencia, mediante una agregación de productos basada en los niveles de ingreso asociados con los factores que dan origen a las respectivas ventajas comparativas.

No es sorprendente entonces que, como se observa en el gráfico 3, cuando se compara la dispersión del indicador EXPY con el nivel de ingreso de distintos países, se observe una alta correlación. Casi por definición, esta correlación es muy alta, lo que confirma que los países ricos son los que exportan productos característicos de países ricos. Pero lo que más me interesa no es la correlación general, sino las desviaciones de la línea de regresión: descubrir por qué algunos países están muy por encima de la línea de regresión y otros por debajo, y determinar si esto influye concretamente en el desempeño económico.

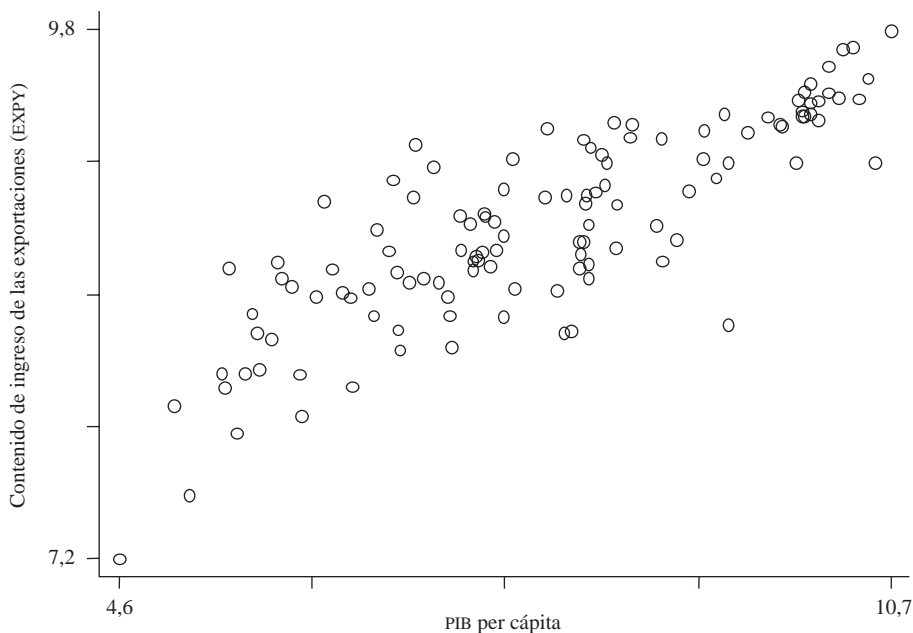
En este diagrama de dispersión hay cerca de cien países, pero veamos lo que pasa con India y China, que se desvían de la norma. Es muy interesante que dos países a los que les ha ido extraordinariamente bien en las últimas décadas sean países que registran niveles mucho más altos de EXPY que lo predecible de acuerdo a su nivel de ingresos, y que de hecho estén mucho más arriba de la línea de regresión que otros países.

China, que está muy por encima de esa línea, exporta actualmente una serie de productos básicos, la mayor parte de los cuales son artículos electrónicos y artículos electrónicos de consumo, característicos de países con un nivel de ingresos muy superior al de China; de hecho, el nivel de ingresos correspondiente a la canasta de exportaciones de China es seis veces más alto que el nivel de ingresos agregados del país.

Analicemos entonces la situación desde el punto de vista intertemporal. El gráfico 4 ilustra la evolución de este índice que mide la calidad de la canasta de exportaciones en varios países de Asia y de América Latina, y permite comparar el punto en que se encuentran. En el gráfico se incluyen cuatro países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile y México. Es interesante observar que en esta comparación los tres

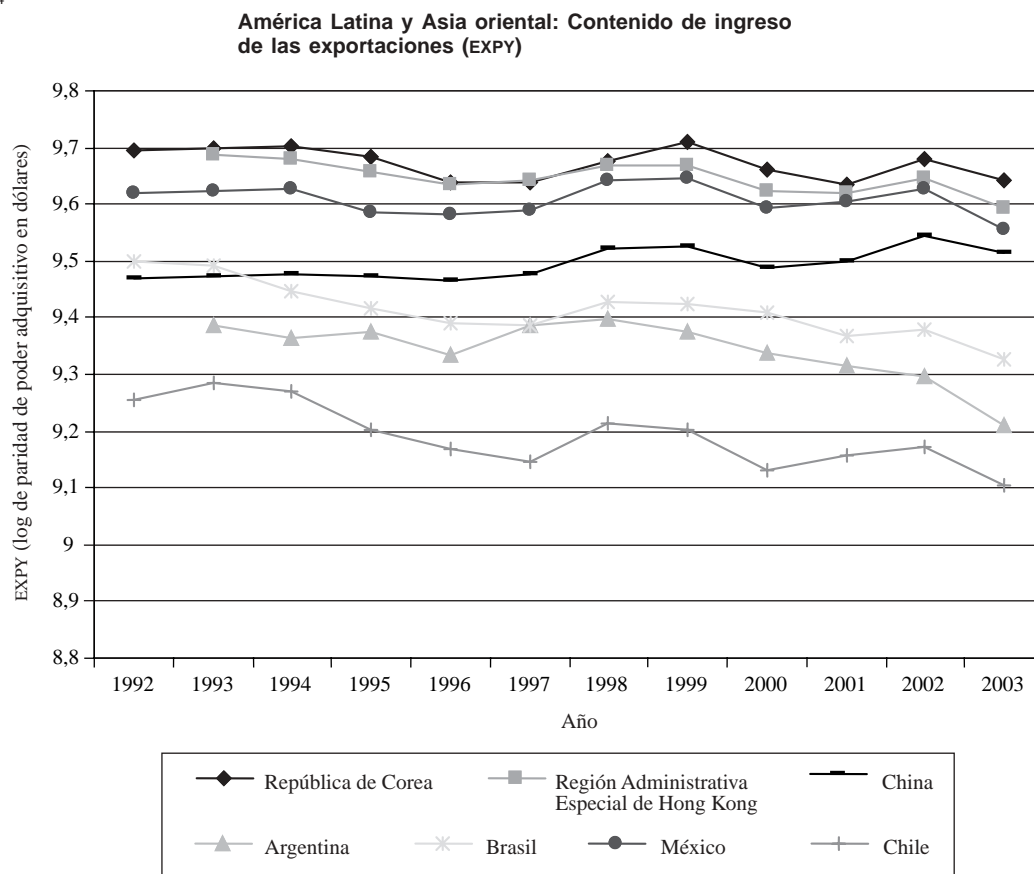
GRÁFICO 3

Varios países: Dispersión del contenido de ingresos de las exportaciones (EXPY) en relación al PIB per cápita, 2003
(Estimación no paramétrica)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4



Fuente: Elaboración propia.

primeros tienen los niveles más bajos de EXPY (es decir, el menor contenido de ingreso de las exportaciones), mientras que China se ubica más cerca de los países asiáticos y de México y su diferencia con este último se ha ido reduciendo notablemente con el paso del tiempo. Esto sorprende, porque China sigue siendo mucho más pobre que estos países de América Latina y, a la vez, exporta artículos mucho más sofisticados que los que exportan los países latinoamericanos. En parte, esto se debe a que tiene una dotación relativamente mayor de recursos naturales que los países de América Latina, pero yo diría que no obedece solo a eso.

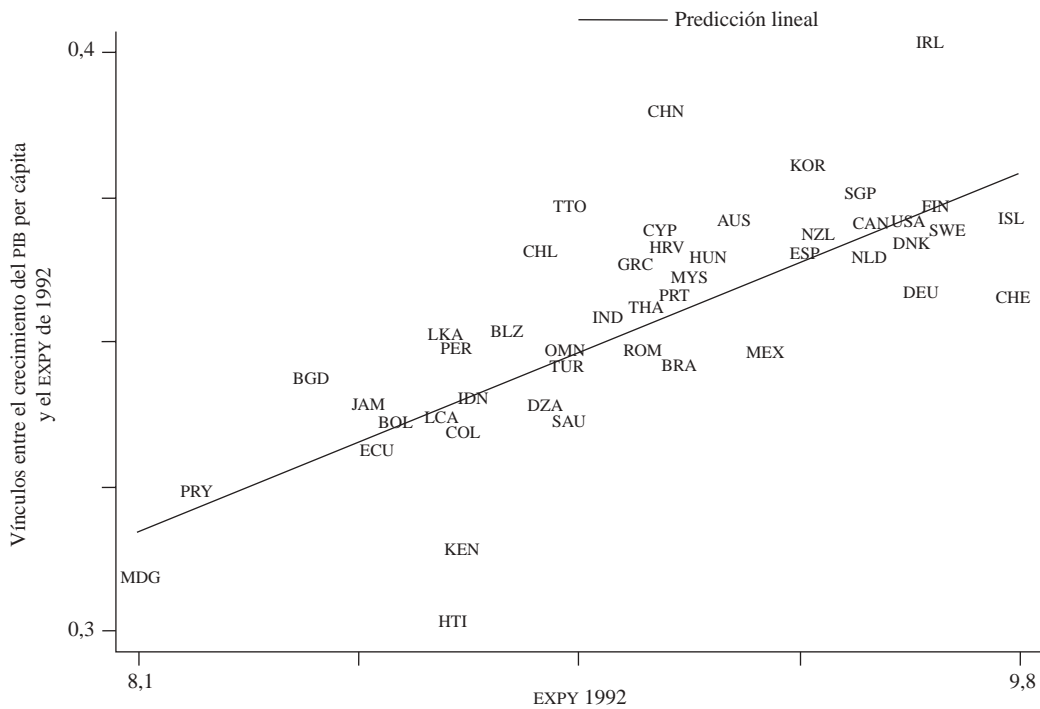
Si se mostrara este gráfico a un típico economista neoclásico, fiel exponente de la tradición de las ventajas comparativas, seguramente diría que demuestra que China, la República de Corea, la provincia china de Taiwán, Singapur y otros que han desarrollado una canasta de exportaciones muy sofisticada se limitaron a malgastar recursos, asignándolos a áreas en las que

carece de una de las auténticas ventajas comparativas, que es tener una competencia desarrollada, por lo que se podría decir que el costo de su canasta de exportaciones ha sido muy alto. Es importante entonces preguntarse qué significa el hecho de que esto sea relevante; preguntarse si este corte de la estructura de exportaciones y la estructura productiva se refleja en las cifras como un valioso factor predictivo de algo que nos interesa. Y la respuesta a esta pregunta es un "sí" categórico.

La concentración en esta medida de la canasta de exportaciones en particular se justifica por tratarse de una variable predictiva robusta y significativa desde el punto de vista cuantitativo del crecimiento económico posterior, dado que los países que se aferran a una canasta de exportaciones de alta calidad registran un crecimiento posterior más alto que los países que no lo hacen. El diagrama parcial de dispersión que aparece en el gráfico 5 ilustra la tasa de crecimiento del PIB per cápita en un período de diez años a partir del valor

GRÁFICO 5

Varios países:^a Crecimiento del PIB per cápita, 1992-2003
(Como función del nivel de EXPY^b de 1992)



Fuente: Elaboración propia.

^a Los códigos de los países corresponden a sus denominaciones en inglés.

^b Considerando el ingreso inicial y el capital humano

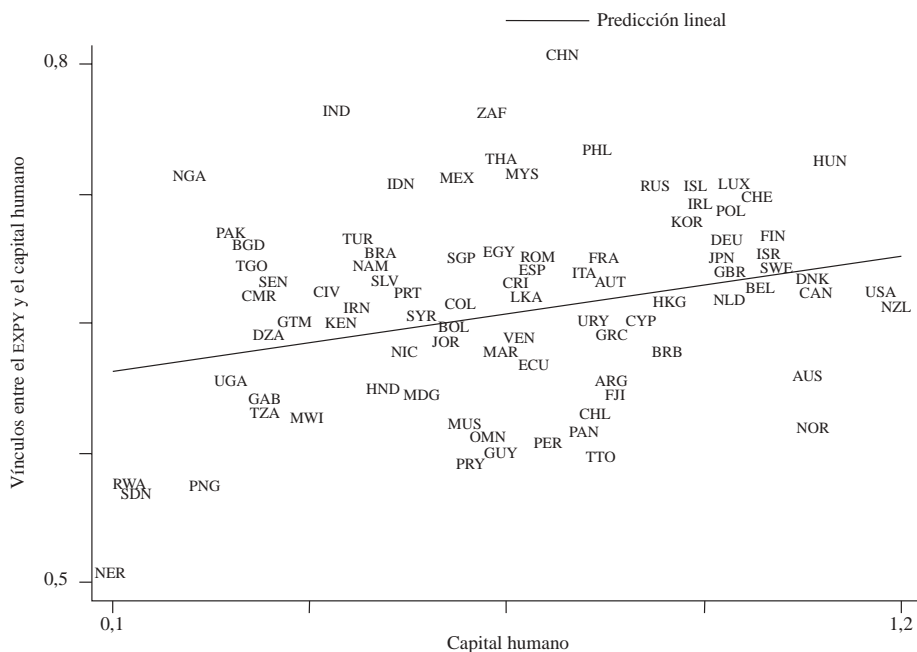
inicial del indicador EXPY de varios países en 1992, una vez considerados los demás factores que suelen incluirse en una regresión de crecimiento. Lo que indica en esencia este gráfico es que, si se consideran los niveles originales de ingreso y de capital humano de varios países, se observa que los países que han desarrollado canastas de exportaciones vinculadas a mayores niveles de ingresos muestran una convergencia mucho más rápida. Lo anterior significa que cuando un país se aferra a los bienes de más alta productividad ésta se difunde al resto de la economía. Esa es la dinámica propulsora del crecimiento económico; es lo que explica por qué un país como China produce teléfonos móviles, refrigeradores y televisores; es lo que se traduce en incrementos más altos de la productividad y de la difusión al resto de la economía que lo que permitiría la simple producción de prendas de vestir, zapatos y juguetes. De ahí proviene la importancia normativa de esta medida de la producción y las exportaciones de un país.

Además, cuando se trata de explicar por qué la calidad de la canasta de exportaciones de algunos países es muy superior a la de otros, la mayoría de los factores que suelen considerarse no ayudan mayormente a explicar la situación. Como se observa en los gráficos 6 y 7, ni la dotación de capital humano ni un cierto grado de adecuado desarrollo institucional explican en mayor medida por qué el EXPY varía de un país a otro una vez considerado el PIB per cápita. Como ya vimos, hay una relación entre el EXPY y el PIB per cápita, pero eso resume prácticamente todo lo que sabemos, porque al incluir la dotación de otros factores o mediciones del desarrollo institucional, la situación no se aclara mucho más.

No se puede explicar por qué China y la India tienen una canasta de exportaciones mucho más sofisticada, ni en función de la dotación relativamente alta de capital humano ni de la existencia de un mejor marco institucional, factores que podrían haber facilitado

GRÁFICO 6

Varios países:^a Asociación entre el EXPY y el capital humano

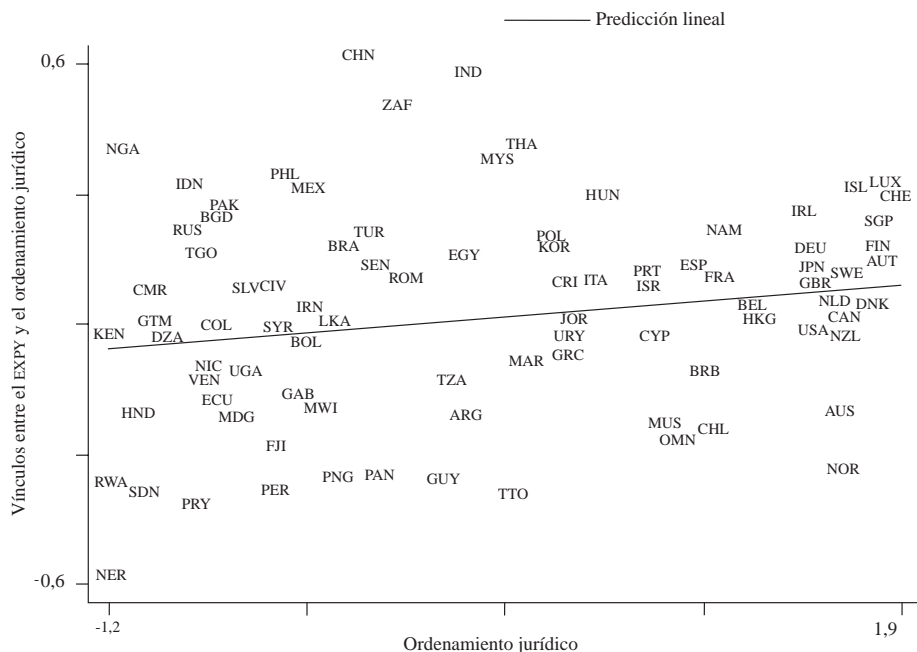


Fuente: Elaboración propia.

^a Los códigos de los países corresponden a sus denominaciones en inglés.

GRÁFICO 7

Varios países:^a Asociaciones entre el EXPY y la calidad de las instituciones



Fuente: Elaboración propia.

^a Los códigos de los países corresponden a sus denominaciones en inglés.

su especialización en la producción de bienes más sofisticados a través de ventajas comparativas indirectas. Hay muchos factores idiosincrásicos y, por lo tanto, a mi juicio existe un amplio margen para que las políticas ejerzan una influencia determinante en la crea-

ción de la canasta de bienes que un país produce y que facilitan el crecimiento. Lo que un país produce y exporta, las exportaciones en las que muestra competencia, responden a muchos factores fuera de las variables fundamentales de la economía.

III

Patrones de especialización y proceso de descubrimiento de costos

El carácter idiosincrásico, y arbitrario dentro de ciertos límites, del patrón de especialización se puede analizar desde distintos puntos de vista. Si se observa en detalle en qué se especializan distintos países, queda en evidencia la arbitrariedad. Bangladesh y Pakistán, por ejemplo, son países que tienen casi las mismas características en la dotación general de factores que sustentan sus ventajas comparativas. Nadie esperaría que estos dos países mostraran distintos patrones de especialización, y en general eso es indudablemente lo que ocurre. Ninguno de los dos exporta ni aeronaves ni semiconductores, pero si se observa en detalle en qué se especializan surgen marcadas diferencias: Pakistán se especializa en pelotas de fútbol, que produce en grandes cantidades, lo que no hace Bangladesh, y algunos de los productos de exportación de Bangladesh apenas se encuentran en Pakistán. Uno podría hacer comparaciones como ésta entre países de mayores y menores ingresos, observando cuáles son sus exportaciones, y encontrarse con muchos enigmas. ¿Por qué al comparar la situación de la República de Corea y de la provincia china de Taiwán vemos que la primera es uno de los mayores productores —probablemente el mayor productor— de hornos microondas, un producto que Taiwán prácticamente no exporta? Por su parte, Taiwán controla el mercado mundial de bicicletas, salvo algunos modelos muy sofisticados, mientras la República de Corea prácticamente no exporta bicicletas.

Este es el tipo de elementos idiosincrásicos que se refleja en el predominio que alcanza un país y que prácticamente no se puede explicar en función de las ventajas comparativas o las variables económicas fundamentales. En tales casos hay que entender por qué se da este tipo de situaciones, sobre todo cuando, como he señalado, se reflejan en el desarrollo posterior. La explicación teórica de esta desvinculación, que da ori-

gen a los patrones idiosincrásicos de especialización o a la arbitrariedad de la especialización, es la idea de que, por motivos económicos muy arraigados, los mercados que funcionan libremente suelen invertir menos de lo necesario en actividades nuevas y no tradicionales. Esto se debe a muchas causas, dos de las cuales me gustaría destacar: las externalidades en materia de coordinación y las externalidades en materia de información.

Las primeras responden al hecho de que, para que una nueva actividad sea rentable, es necesario hacer otras grandes inversiones simultáneamente en la cadena de producción vertical u horizontal. Por eso, si alguien piensa en invertir en la producción de ananás en un país que no tiene mayor capacidad de producción y exportación de ananás, posiblemente también tenga que preocuparse de que se construya una planta empacadora. En el otro extremo, si alguien piensa en invertir en una planta empacadora de ananás, también tendría que preocuparse de contar con un suministro seguro de ananás cultivados en el país, porque si no se hacen esas dos inversiones en forma simultánea ninguna de las dos va a ser rentable; sin un cierto grado de coordinación de las inversiones en distintas áreas, lo que puede pasar es que la industria de producción de ananás no se desarrolle, lo que sí hubiera podido ocurrir en caso de haber habido la coordinación necesaria.

Las externalidades en materia de información son muy variadas, pero la que más me interesa es la externalidad relacionada con lo que defino como el “proceso de descubrimiento de costos”. Una de las cosas más importantes que hacen los empresarios en los países en desarrollo es descubrir la estructura subyacente de costos de la economía, es decir, cuánto cuesta en realidad producir ananás en una economía después de hacer las modificaciones necesarias en la tecnología

disponible, y si su producción es o no rentable. Es evidente que la actividad empresarial siempre está llena de incertidumbres como esa, pero en los países de bajos y medianos ingresos hay una externalidad relacionada con el proceso que se da de la siguiente manera: si uno es el primer inversionista que invierte en ananás y descubre cuál es el costo de producirlos y finalmente queda en evidencia que se ha equivocado y que la economía no le permite producir ananás en forma rentable, la pérdida es absolutamente personal: el inversionista sufre todas las pérdidas que esto supone. Pero si uno es un inversionista que ha llegado a la conclusión de que puede producir ananás en esa economía a un costo muy bajo y con muchas utilidades, lo que se da en este caso es un fenómeno de incorporación y difusión y de imitación de los demás empresarios, lo que significa que el inversionista no puede apropiarse de todos los beneficios de lo que ha descubierto. A la larga, las ganancias se socializan, pero las pérdidas son personales, y esa es la asimetría

elemental de todo proceso de descubrimiento de costos, lo que significa que ese descubrimiento de costos suele ser insuficiente en las economías poco diversificadas, por lo que las inversiones en nuevas actividades y en actividades no tradicionales también es insuficiente.

Lo anterior significa que en condiciones como las descritas hay mucha incertidumbre, hay muchos elementos que dependen de factores idiosincrásicos como la suerte, el espíritu empresarial, las medidas que toma y no toma el gobierno, quiénes son los vecinos y quiénes no lo son, y la inversión extranjera que entra o no entra al país. En algunos casos quizás se intente producir todo el amplio espectro de productos que se podría estar produciendo pero que aparentemente no se produce, mientras en otros tal vez queden grandes vacíos. Lo importante es determinar qué pueden aportar las políticas en situaciones como estas, si pueden contribuir a elevar sistemáticamente las inversiones en nuevas actividades cuando estas son insuficientes.

IV

El aporte de las políticas industriales

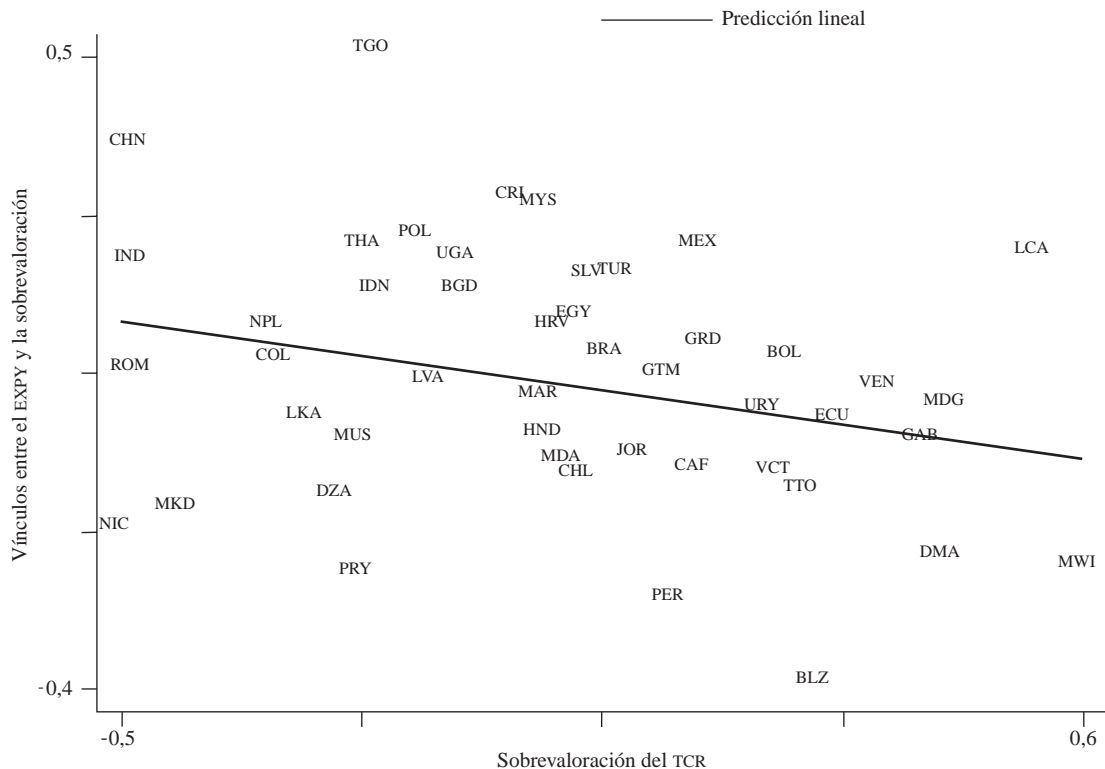
Las políticas pueden hacer un aporte y de hecho lo hacen. Veamos algunos ejemplos de cómo ocurre esto en la práctica. La política sobre el tipo de cambio real desempeña un papel muy importante. De hecho, es la política industrial más eficaz que se pueda concebir, porque un tipo de cambio real subvalorado es un subsidio general a las industrias productoras de bienes comerciables en el ámbito internacional, en las que los problemas descritos son muy graves; por otra parte, los beneficios derivados del descubrimiento de nuevas actividades de producción de bienes comerciables son mucho mayores porque estos se pueden vender en todo el mundo antes de que las utilidades empiecen a disminuir. En el diagrama de dispersión que aparece en el gráfico 8 se presenta la relación entre una medida de la sobrevaloración del tipo de cambio real en el período 1994-2003 y la calidad de la canasta de exportaciones reflejada en el EXPY correspondiente al final del período, luego de considerar el nivel inicial de este indicador. La duda que se plantea en este caso es si los tipos de cambio registrados a partir de 1994 influyeron en la calidad de la canasta de exportaciones en los siguientes diez o doce años, independientemente de la canasta que

el país hubiese heredado para entonces, y la respuesta es afirmativa. En el mismo gráfico vemos también que se destacan China e India. En general, los países que aparecen cerca del origen en el gráfico 7 tenían un tipo de cambio relativamente subvalorado, mientras que los que aparecen alejados del origen tenían un tipo de cambio relativamente sobrevalorado en el mismo período. De hecho, una de las características destacadas de la evolución de China es que se ha basado en un tipo de cambio real muy competitivo.

En el contexto de la teoría que acabo de describir en forma muy resumida, un tipo de cambio real competitivo amplía la rentabilidad real de los bienes comerciables, acrecienta la cantidad de inversiones en los sectores de bienes comerciables que se vuelven rentables, suponiendo que todos los demás factores se mantengan invariables y, por lo tanto, en términos probabilísticos, amplía el número de industrias realmente rentables que “despegan” y que a la larga resultan ser exitosas. Por eso, se puede decir categóricamente que existe una relación entre el tipo de cambio real y la calidad de las exportaciones, aunque se podría pensar que ocurre exactamente lo contrario; es decir, que un

GRÁFICO 8

Varios países:^a Relación entre la sobrevaloración del tipo de cambio real en 1994-2003 y el EXPY en el 2003^b



Fuente: Elaboración propia.

^a Los códigos de los países corresponden a sus denominaciones en inglés.

^b Considerando el ingreso inicial y el capital humano.

tipo de cambio real muy depreciado permite mantener salarios bajos, lo que se traduce en una mayor competitividad en el extremo inferior del espectro productivo y llevaría a un país con un tipo de cambio real depreciado a especializarse más en productos basados en el uso intensivo de mano de obra. Sin embargo, lo que sucede en la práctica es que un tipo de cambio real depreciado hace que a la larga el país avance dentro del espectro productivo, en lugar de lo contrario. Nunca está de más insistir en este efecto del tipo de cambio, por tratarse de un área en que nos enfrentamos a una alternativa muy válida a la noción predominante hasta hace poco tiempo en América Latina sobre la función del tipo de cambio (con escasas excepciones, entre las que actualmente destaca Argentina, por supuesto).

El argumento en que se basaba ese consenso es que, fundamentalmente, el tipo de cambio no debería ser una variable de política, y que los bancos centrales y los gobiernos no deberían tener una meta sobre

tipo de cambio real o nominal, sino una variable de equilibrio que se debería dejar en absoluta libertad, salvo probablemente ante la necesidad de reducir los altibajos de corto plazo. Desde el punto de vista de la diversificación productiva, esta posición me parece inadecuada porque contradice abiertamente la evidencia que tenemos, según la cual la existencia de un tipo de cambio real competitivo ha sido una condición necesaria, e incluso suficiente, del crecimiento económico sostenido de los países en desarrollo; asimismo, descartar la posibilidad de que el tipo de cambio sea una variable de política, excluyéndola de la gama de políticas de que disponen los gobiernos, obliga a los países que optan por esa alternativa a adoptar una política industrial nada sistemática, puesto que el tipo de cambio real no sirve de apoyo a los sectores de bienes comerciables. Esto a su vez obliga aún más a adoptar el tipo de políticas no sistemáticas a las que me referiré a continuación.

La política tiene efectos determinantes, porque cuando observamos las industrias exportadoras de bienes no tradicionales con mejor desempeño en América Latina, excluidos los recursos naturales y exportaciones tradicionales como las prendas de vestir, vemos una y otra vez que entre las medidas que han dado mejores resultados se encuentran la adopción de políticas industriales, las intervenciones estatales, la cooperación entre los sectores público y privado, y las políticas preferenciales.

En Chile, país al que quienes no lo conocen bien suelen considerar una especie de milagro del libre mercado, algunas de las exportaciones no tradicionales más importantes fuera del cobre se convirtieron en tales gracias a estrategias inteligentes y muy variadas del sector público. Cabe citar, entre otros, el caso del salmón, que se vio beneficiado por las actividades de investigación y desarrollo de tecnología de la Fundación Chile, y el de la industria maderera, que simplemente se vio favo-

recida por unos pocos subsidios en la época de Pinochet. A pesar del fundamentalismo sobre el funcionamiento del mercado que predominó durante el régimen pinochetista, hubo un sector para el cual se adoptaron políticas industriales explícitas: el sector forestal.

En el caso de México no debemos olvidar el papel que desempeñaron las políticas sobre aranceles preferenciales derivadas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Ellas son simplemente políticas industriales presentadas en otros términos, porque en realidad constituyen otra forma de “desnivelar el campo de juego”, pero cuando se las compara con los subsidios a las exportaciones, por ejemplo, tienen la ventaja de que no es el país exportador sino otro el que paga el precio, aunque en muchos casos operan de la misma manera. Por lo tanto, ninguno de los casos considerados en el recuadro 1 obedece al mero funcionamiento del mercado, a la igualdad de condiciones o a factores similares.

Recuadro 1

EJEMPLOS DE EXPORTACIONES NO TRADICIONALES “EXITOSAS” EN AMÉRICA LATINA

En Brasil: la producción de acero, aeronaves y, en gran medida, de calzado, obedece a la industrialización mediante sustitución de importaciones, recibe créditos subsidiados y, en el caso de la fabricación de aeronaves, es de propiedad estatal.

En Chile: la cría de salmón surgió de la Fundación Chile; el cultivo de uvas es producto de actividades públicas de investigación y desarrollo en la década de 1960, y la silvicultura recibió subsidios en el pasado.

En México: la fabricación de vehículos automotores fue producto de las políticas de sustitución de importaciones y luego se vio beneficiada por políticas arancelarias preferenciales en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Principales cinco productos de exportación a Estados Unidos en el 2000^a

País	Categoría	Valor (en millones de dólares)
Brasil	Aeronaves	1 435
	Calzado	1 069
	Petróleo no crudo	689
	Acero	485
	Pulpa química de madera	465
Chile	Cobre	457
	Uva	396
	Pescado	377
	Madera para la construcción	144
	Madera	142
México	Vehículos automotores	15 771
	Petróleo crudo	11 977
	Computadores y periféricos	6 411
	Juegos de cables para bujías de encendido	5 576
	Camiones	4 853

^a Sistema Armonizado a 4 dígitos.

CUADRO 1

**China: Principales empresas de artículos electrónicos de consumo,
por tipo de propiedad**

Segmento de mercado	Extranjeras	Asociaciones	Sin IED ^a
Teléfonos móviles	– Motorola	– Motorola/Eastcom – Nokia/Capitel, Southern – Siemens/MII subsidiaries – Samsung/Kejian – SAGEM/Bird	– TLC
Computadoras personales	– HP – Dell	– IBM/Great Wall – Toshiba/Toshiba Computer (Shanghai) – Epson/Start – Taiwán GVC/TCL	– Lenovo (previously Legend) – Founder – Tongfang
Audio y televisión		– Sony/SVA – Philips/Suzhou CTV – Toshiba/Dalian Daxian – Great Wall Electronics/TCL	– Changhong – Konka – Hisense – Skyworth – Haier – Panda – Xoceco
Electrodomésticos de línea blanca	– Siemens	– Samsung/Suzhou Xiangxuehai – Electrolux/Changsha Zhongyi – LG/Chunlan – Mitsubishi/Haier – Sanyo/Kelon, Rongshida – Sigma/Meiling – Hong Leong (SG)/Xinfei – Toshiba Carrier/Midea	– Changling – Gree

Fuente: Elaboración propia.

^a IED= Inversión extranjera directa.

China ofrece una última explicación de por qué las políticas tienen un rol determinante. Este país ha recurrido en gran medida a la inversión directa, pero evidentemente lo ha hecho en forma estratégica y a las empresas transnacionales que desean instalarse en China se les exige asociarse con empresas nacionales (cuadro 1). Actualmente se reconoce que el éxito de las inversiones extranjeras directas en China se debe en parte a la colaboración entre empresas nacionales, en su mayor parte de propiedad estatal, y empresas extranjeras. Es interesante observar esta imagen de la estructura de propiedad de las empresas, porque las industrias no están dominadas por las empresas extranjeras sino en manos de empresas mixtas. Esto no deja de ser importante porque, por el hecho de estar en condiciones de transferir tecnología y contar con la protección del Estado, estas empresas han permitido a los inversionistas chinos desarrollar ciertas capacida-

des, lo que no habrían podido hacer si no se hubieran dado esas condiciones. China difiere mucho del típico país latinoamericano, que no respondería al patrón ilustrado en este cuadro, en el que figuran sobre todo empresas mixtas que no han recibido inversiones extranjeras directas, y habría un mayor número de empresas de propiedad extranjera.

Por lo tanto, se podría decir que las preferencias, las estrategias y las políticas chinas han ejercido una indudable influencia en lo que respecta al tipo de industrias en que se han especializado las empresas y algunas de ellas llegaron a ser muy exitosas a la larga. La empresa mixta creada conjuntamente por IBM y Great Wall (cuadro 1), compró hace poco la línea de computadores personales de IBM y actualmente es uno de los mayores fabricantes de esos equipos. Con esto, espero haber demostrado en términos que causen interés, aunque quizá no convenzan del todo todavía, las

siguientes dos ideas: i) lo que un país produce es determinante, lo que quiere decir que la estructura productiva debe ser uno de los objetivos de las políticas,

y ii) las políticas pueden influir en la estructura productiva por muchas vías, lo que significa que pueden contribuir a configurar el patrón de especialización.

V

La formulación de políticas

Lo anterior tiene consecuencias en lo que toca a la formulación de políticas. La información disponible sobre el tema es escasa. Para ser adecuada, la política que se aplique tiene que ser formulada en cada país por personas que estén familiarizadas con la estructura institucional de este. No existe un manual de políticas industriales ni un conjunto de normas sobre lo que conviene o no conviene hacer que sean válidas para todos los casos. Lo que se puede hacer es tratar de establecer principios generales que, a mi juicio, deberían reflejarse en toda normativa adecuada, y dejar que cada país y cada encargado de formular políticas se ocupe de los detalles. Esta área no difiere de las demás que hemos examinado; por lo tanto, si los objetivos que se desea lograr son la sostenibilidad fiscal y el control de la inflación, por su importancia podemos consagrarlos como principios generales de una buena política. Pero indudablemente el método que se emplee para alcanzar estos objetivos dependerá en gran medida de lo que sea factible en cada caso; tanto los instrumentos concretos como el plan de operación que dichos objetivos supongan tendrán que concebirse en detalle en cada país.

Lo mismo se podría decir con respecto a la creación de un entorno institucional que proteja los derechos de propiedad. El reconocimiento de la importancia de los derechos de propiedad puede ser un *desideratum* de la política económica; pero cuando se trata de determinar en la práctica cómo consagrar esos derechos que representan una aspiración, no podemos hacerlo en términos generales. En algunos países, como China y Vietnam, es más fácil y eficaz recurrir a mecanismos muy heterodoxos para reconocer esos derechos de los inversionistas, mientras en otros es más fácil "importar" códigos, leyes y modelos occidentales ya existentes. En realidad, este es un problema general; la política industrial y las políticas productivas en general no son una excepción en lo que respecta a la imposibilidad de establecer una agenda concreta y muy específica. Con la debida prudencia, entonces, ¿qué podemos postular en términos de

orientaciones generales? Destacaremos aquí un par de cosas.

En primer lugar, en esos mecanismos hay que incorporar medidas disciplinarias y recompensas, es decir, tanto incentivos como castigos. Los incentivos son necesarios dado que, como indiqué antes, si en el proceso de descubrimiento de costos los empresarios encuentran que una nueva actividad no será rentable, no invertirán en ella. Como no queremos que eso suceda, tiene que haber incentivos para que los empresarios hagan este tipo de inversiones, aunque sabemos que se corre el riesgo de congelar recursos en actividades que podrían terminar siendo improductivas, así como de crear condiciones para un sistema de captación de rentas. Por lo general, lo que debe haber es una combinación de incentivos y castigos que aliente la inversión en campos no tradicionales y elimine las inversiones que fracasan. Partiendo de este punto de vista, se puede evaluar el marco de política industrial de países que presentan distintas características. Los países de Asia oriental son famosos por haber combinado incentivos y castigos: a los inversionistas de la República de Corea, de la provincia china de Taiwán y de Singapur se les otorgaron muchos incentivos en forma de subsidios a las exportaciones, incentivos fiscales y créditos subsidiados, entre otros mecanismos. Pero también se les impusieron normas de desempeño muy claras vinculadas en general, aunque no siempre, a las exportaciones. En los casos de incumplimiento, los gobiernos castigaban rápidamente a las empresas o les suprimían los incentivos, de modo que gran parte del éxito de las políticas industriales de Asia oriental se ha debido a que ellas no se limitaron a los incentivos sino que los combinaron con castigos, lo que a mi juicio hoy en día se reconoce ampliamente.

La etapa de industrialización mediante sustitución de importaciones en América Latina se caracterizó por numerosos incentivos y la falta casi absoluta de castigos. Las empresas disfrutaban, entre otras medidas, de la protección derivada de mayores barreras a la importación y de los subsidios que suponían las tasas de

interés negativas, pero prácticamente no se preveía mecanismo alguno que garantizara la supresión de los subsidios a empresas que tuviesen un desempeño insatisfactorio o que se dedicaran a nuevas actividades que terminaran en fracasos. La supresión de los subsidios a esas empresas habría liberado recursos para destinarlos a otras actividades productivas. A mi juicio, lo que ocurrió con el proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones fue que gracias a la existencia de incentivos dio origen a actividades de alto nivel en América Latina, pero por la inexistencia de castigos, se prolongó en exceso la producción de una amplia gama de sectores y actividades ineficientes.

En la década de 1990 se produjo un giro de 180 grados en la estructura de los incentivos: las empresas y los empresarios se enfrentaron a una disciplina más radical, por tener que funcionar en mercados sin protección, expuestos a la competencia internacional y sin incentivos. Era imposible recurrir a la asistencia de los gobiernos, que no estaban en condiciones de darla. En dicha década las empresas latinoamericanas se movían en un medio caracterizado por toda la disciplina y los castigos imaginables, en el que casi no había incentivos.

Lo que ha pasado, en mi opinión, es que las empresas que han tenido éxito han tenido muchísimo éxito, lo que se refleja en las altas tasas de productividad de aquellas que han sobrevivido. Pero a la vez es evidente que la inversión en nuevas actividades es insuficiente, por lo que los niveles extraordinariamente altos de productividad no se han difundido al resto de la economía; de hecho, se ha producido una gran brecha entre el nivel de productividad agregada de la economía y el de las empresas exitosas. En América Latina no se dio un proceso análogo al que vivieron los “cuatro tigres” de Asia en las décadas de 1960, 1970 y 1980, y más recientemente China, donde no solo hubo avances notables en una parte de las empresas y sectores, sino que en toda la economía.

En segundo lugar, es preciso combinar la estructura burocrática con cierto grado de integración. La visión tradicional de los economistas sobre la regulación la concibe como un proceso impuesto desde arriba, en el que participa un organismo regulador burocrático que —independientemente de la incertidumbre que pueda haber en el sistema— establece un conjunto de normas que el sector privado deberá aplicar, mientras se le mantiene a una distancia prudente. Esto significa que la relación entre el organismo regulador o los burócratas y el sector privado regulado es distante, lo que a mi parecer responde a una visión errónea de la formulación de políticas sobre productividad; errónea porque los burócratas, sea cual sea el organismo al que se asigne la tarea de formular las políticas, necesitan información y esta se encuentra esencialmente en el sector privado. El sector privado, las empresas, los inversionistas, son quienes saben dónde están los obstáculos: si radican en el mercado, si son externalidades de mercado o si, como suele suceder, se deben a las regulaciones y la excesiva tramitación del gobierno. No es la burocracia sino el sector privado quien sabe de dónde provienen los problemas y, por lo tanto, cuál es la respuesta adecuada a esos problemas; por eso, se necesita un mecanismo que permita al sector público, a los organismos y a la burocracia conseguir la información necesaria. Si no logra hacerlo, si el modelo de regulación es un modelo impuesto desde arriba en el que se mantienen las distancias, la política puede resultar ineficaz e incluso negativa. En mi opinión, el modelo adecuado se encuentra en un punto intermedio, y su objetivo es establecer una forma de colaboración y cooperación estratégicas entre los sectores público y privado, que permita identificar los mayores obstáculos para la reestructuración productiva. Si el desarrollo económico y la transformación productiva son procesos de autodescubrimiento, los mecanismos a los que me refiero también son procesos de descubrimiento tanto de las oportunidades de crear y colaborar como de los instrumentos adecuados para tal fin.

VI

Algunas reflexiones finales

De las orientaciones generales para la formulación de políticas industriales que he descrito en forma resumida se desprenden algunas conclusiones a las que me gustaría referirme.

Una conclusión es que, al reflexionar sobre la política industrial, conviene concentrarse en el proceso y no tanto en los efectos. Se tiende a prestar demasiada atención a determinar qué instrumentos se van a

usar, es decir, si se va a optar por créditos fiscales, créditos subsidiados, subsidios a las exportaciones o la creación de una zona franca industrial, entre otras posibilidades. Esto equivale a ignorar lo que debe ser el proceso de formulación, en el cual es preciso identificar con precisión los problemas que hay que resolver antes de concentrarse en los instrumentos concretos que conviene emplear. Lo esencial es que el marco institucional y el proceso mismo sean adecuados; en general, una política óptima en un marco institucional incorrecto puede tener efectos más negativos que una política subóptima en el contexto adecuado, si por lo menos se persigue el fin correcto aunque los instrumentos no sean los mejores.

Otra conclusión es que no hay que preocuparse demasiado por identificar los sectores en los que se va a actuar. Lo importante, una vez más, es el proceso: no hay que seleccionar los sectores de antemano de acuerdo a una visión preconcebida de lo que ellos son; idealmente, su selección debería basarse en una colaboración como la descrita. Conseguir información sobre la disposición del sector privado a invertir en distintas áreas si se eliminaran los obstáculos pertinentes es un aspecto esencial de la consideración de las políticas sectoriales. De todo esto se desprende que la clave de la aplicación de políticas industriales eficaces no es en absoluto la capacidad de elegir a posibles "triunfadores", sino la de descartar a los perdedores. El argumento más común contra la política industrial es que los gobiernos no son capaces de elegir triunfadores, lo que es absolutamente cierto, pero esa es una manera incorrecta de analizar lo que hay que hacer. Si el proceso de transformación productiva que he descrito es correcto, se trataría de un proceso de experimentación caracterizado por una gran incertidumbre sobre las inversiones que pudieran funcionar o fracasar. Esta incertidumbre no solo se da en el sector público, sino también en el sector privado, por lo que es inevitable que, incluso en caso de que la combinación de políticas sea óptima, algunas de las inversiones que reciban apoyo fracasen. De hecho, si ninguna empresa fracasa es una clara prueba de que no se está haciendo todo lo necesario, dado que por lógica en un conjunto de proyectos siempre hay algunos que son muy exitosos y otros que fracasan. El hecho de que se produzca una situación de equilibrio en la que todos los proyectos en los que se ha invertido tienen éxito significa que no se ha invertido todo lo necesario, puesto que la rentabilidad ha sido mucho más alta de lo previsible.

No se trata entonces de no cometer errores. La distinción entre regímenes formativos eficaces e inefi-

caces radica en la capacidad de autocorrección y en la existencia de un mecanismo que, cuando quede de manifiesto que alguna inversión ha fracasado, permita reconocer el error e ir suprimiendo paulatinamente el apoyo. Esto es, en términos generales, lo que ha sucedido con las políticas industriales aplicadas en países asiáticos, incluso en China en muchos casos, que han dado mejores resultados. Por lo tanto, la capacidad institucional clave, el elemento fundamental e imprescindible de una estructura institucional, es una auténtica cláusula de supresión automática de los incentivos que se aplique cuando el fracaso es evidente. Esto implica incentivos o regímenes de fomento de carácter temporal, evaluaciones periódicas, disposiciones sobre rendición de cuentas y medidas que aseguren que las evaluaciones sean transparentes y que todos puedan conocerlas. Lo importante es que haya mecanismos que permitan retirar el apoyo automáticamente. Utilizar este tipo de mecanismo es mucho menos difícil que suponerse omnisciente, como ocurre cuando se sostiene que no habría que formular una política industrial si no es posible elegir a los triunfadores: solo si se tiene un conocimiento ilimitado se pueden evitar los errores y elegir siempre a los triunfadores. La incorporación de una cláusula de extinción automática de los incentivos en la política industrial reduce notablemente las exigencias y, por lo tanto, es mucho más realista. Solo exige ser capaz de reconocer un error.

Por las razones que he dado, es imposible e inconveniente especificar de antemano los resultados que se esperan de una arquitectura como la descrita. Todo depende de las oportunidades y limitaciones que se identifiquen en el proceso de colaboración. Aun así, es posible enumerar algunos principios generales que pueden contribuir a la formulación de políticas industriales (recuadro 2).

Actualmente está surgiendo un consenso sobre los principales lineamientos de lo que sería una estrategia adecuada de crecimiento para los países en desarrollo. En este nuevo consenso se atribuye un papel fundamental a la estabilidad y el marco macroeconómico, a los que solo me he referido en este artículo en relación con la política cambiaria. A mi juicio, la estabilidad macroeconómica es indudablemente una condición necesaria, pero en muchos casos insuficiente, del crecimiento.

Según el nuevo consenso, otro elemento esencial, además de la estabilidad macroeconómica, es la calidad de las instituciones, sobre todo del marco regulatorio. Aunque esto es verdadero, me parece que hoy se da demasiada importancia a instituciones como

Recuadro 2

DIEZ PRINCIPIOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS

1. Concesión de incentivos y subsidios solo a las actividades “nuevas”.
2. Establecimiento de puntos de referencia y criterios claros de éxito y fracaso de los proyectos subsidiados.
3. Aplicación de una cláusula de extinción automática de los subsidios.
4. Focalización en actividades económicas (transferencia o adopción de tecnología y capacitación, entre otras) en lugar de sectores industriales.
5. Concesión de subsidios solamente a actividades con evidentes posibilidades de tener efectos secundarios positivos y de servir de ejemplo.
6. Asignación de la facultad de aplicar las políticas industriales a instituciones de probada competencia.
7. Adopción de medidas para garantizar que estas instituciones estén supervisadas por un director con claro interés en los resultados y que tenga autoridad política del más alto nivel.
8. Adopción de medidas para garantizar que las instituciones que aplican las políticas mantengan canales de comunicación con el sector privado.
9. Comprensión de que en el marco de políticas industriales óptimas, a veces se “elige” a proyectos “perdedores”.
10. Respaldo a actividades de fomento capaces de evolucionar para que el ciclo de descubrimiento sea constante.

la estrategia de desarrollo económico. En cierto sentido, el fundamentalismo de mercado de hace unos años está siendo reemplazado por un fundamentalismo que pone en primer lugar a las instituciones. Estoy convencido de que las instituciones de calidad son indispensables para el desarrollo a largo plazo, pero no es en ellas donde se producen grandes cambios a corto plazo. La consolidación de instituciones es un proceso largo y tenemos pruebas de que con las instituciones existentes es posible lograr un crecimiento elevado si se actúa con creatividad e imaginación. Pero sabemos que aunque no se necesite un programa muy ambicioso de reformas institucionales para sostener el crecimiento, tarde o temprano habrá que perfeccionar las instituciones. Evidentemente, si China sigue creciendo a su ritmo actual tendrá que iniciar numerosas reformas institucionales, pero también es cierto que logró una notable expansión con reformas mínimas a las instituciones. Creo que en vez de agotar rápidamente el capital político en un ambicioso programa de reforma institucional, sería preferible invertirlo en una estrategia explícita de desarrollo a corto plazo, en la que se atienda en especial al fomento de la reestructuración productiva y de la inversión en nuevas actividades industriales. Esto es útil y quizás incluso necesario en las

etapas iniciales, cuando es fundamental dar impulso a la economía e inyectar dinamismo al sector privado; en pocas palabras, aplicar una estrategia productivista explícita.

Por último, más que cualquier política específica como las que he mencionado, lo esencial es que exista una mentalidad productivista. Hay una enorme diferencia entre un gobierno que tiene esa mentalidad y uno que cree que la estabilidad macroeconómica y los factores fundamentales del mercado bastan para mantener el dinamismo de la economía; entre un gobierno que escucha las quejas de los empresarios y un gobierno para el cual todo empresario que le pide algo es un estafador. No es lo mismo un gobierno que considera que el tipo de cambio influye efectivamente en el desarrollo productivo, que un gobierno que ve el tipo de cambio como una simple variable de equilibrio que se determina mejor en el mercado financiero. Ni es lo mismo un gobierno que se pregunta cómo facilitar la colaboración productiva con el sector privado para identificar nuevas inversiones o, por lo menos, cómo ayudarle a identificar nuevas áreas de inversión y organizarse para darle el mejor apoyo posible, que un gobierno que mira la reestructuración productiva como un proceso automático en el cual no le compete involucrarse.