

Documento de Trabajo N° 16  
Serie Estudios Territoriales

# POLÍTICA INDUSTRIAL Y COHESIÓN TERRITORIAL

Graciela Moguillansky

Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo

Mayo 2013





# POLÍTICA INDUSTRIAL Y COHESIÓN TERRITORIAL


---

Este documento es resultado del proyecto “Cohesión Territorial para el Desarrollo”, desarrollado por Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo. Más información se encuentra disponible en <http://www.rimisp.org/programa-cohesion-territorial-para-el-desarrollo/>

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita:

Moguillansky, G. 2013. “Política Industrial y Cohesión Territorial”. Documento de Trabajo N°16. Serie Estudios Territoriales. Proyecto Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.



La serie Documentos de Trabajo es una publicación de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural –, que divulga trabajos de investigación, de carácter preliminar, realizados por profesionales de esta institución.

Su objetivo es aportar al debate de tópicos que apoyen el desarrollo rural latinoamericano.

Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo, como también los análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es).

---

Documentos de Trabajo de Rimisp  
Working Papers of Rimisp

Chile: Huelén 10, piso 6, Providencia. Santiago, Chile · Código Postal 7500617 · Teléfono: +56-2-22364557 · Fax: +56-2-22364558

Ecuador: Pasaje Guayas E3-130 (esquina Amazonas), edificio Pastor, primer piso. Quito, Ecuador · Teléfonos: +59-3-2-2273870 · 2273991

# Política industrial y cohesión territorial

## RESUMEN

La política industrial ha sido un tema controvertido en los últimos 50 años, pasando por períodos de aceptación y otros de abierto rechazo. En América Latina la política industrial ha experimentado ciclos. Desde ser prioridad de los gobiernos bajo el lema de sustitución de importaciones previo a las reformas de los 80`s, hasta su casi total omisión –exceptuando unos pocos países–siguiendo las directrices del Consenso de Washington. En el período de la industrialización por sustitución de importaciones, el foco de la política fue la creación de nuevos sectores productivos y nuevas actividades, capaces de responder a la demanda interna, particularmente las de bienes de capital, reduciendo la oferta importada e impidiendo la pérdida de los efectos de arrastre sobre el resto de la estructura productiva.

**Palabras clave:** política industrial, cohesión territorial, América Latina, crecimiento inclusivo, desarrollo territorial y desigualdad territorial.

# ÍNDICE

I. MARCO TEÓRICO.....	1
1. ANTECEDENTES.....	1
1.1.- POLÍTICA INDUSTRIAL ACTUAL VS POLÍTICA DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES .....	2
1.2 EL REZAGO EN LA PRODUCTIVIDAD DE AMÉRICA LATINA .....	3
2. EL CONCEPTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL.....	7
2.1 POLÍTICA INDUSTRIAL SELECTIVA.....	8
2.2 POLÍTICA INDUSTRIAL BLANDA .....	11
2.3 ALIANZAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL.....	13
3. POLÍTICA INDUSTRIAL Y DESARROLLO TERRITORIAL.....	16
3.1 POLÍTICAS TERRITORIALMENTE ACTIVAS .....	17
3.2 EL APOYO A LOS CLUSTERS .....	19
3.3 EL APOYO A TERRITORIOS CON BAJA ASOCIATIVIDAD.....	21
4. CONCLUSIONES.....	24
II.- METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN Y TABLA DE CONTENIDOS...	25
1.ENFOQUE .....	25
2. LAS PREGUNTAS Y MÉTODO.....	25
3. HIPÓTESIS CENTRAL DE LA INVESTIGACIÓN.....	27
III.- BIBLIOGRAFIA .....	28

## I. MARCO TEÓRICO

Este proyecto es parte del programa “Cohesión Territorial para el Desarrollo” que en su componente de investigación ha seleccionado el tema de la política industrial debido a que puede ser un componente estratégico de programas de crecimiento inclusivo, aunque su pertinencia e implicaciones son todavía objeto de un debate no exento de cierta sobrecarga ideológica. El programa, ha definido la cohesión territorial como una condición en la que todos los territorios de un país puedan expresar su potencial de desarrollo y ninguno sea persistentemente marginalizado. Dicho en otros términos, la desigualdad territorial sería la falta de cohesión (ver Rimisp 2012 a).

### 1. ANTECEDENTES

La política industrial ha sido un tema controvertido en los últimos 50 años, pasando por períodos de aceptación y otros de abierto rechazo. Si bien en la última década América Latina experimentara un razonable crecimiento promedio del producto per cápita, ello no pudo contrarrestar los magros resultados de las reformas económicas y de las políticas ligadas al Consenso de Washington, observándose: volatilidad en el crecimiento; escaso dinamismo de la inversión y la productividad; estructura productiva con baja participación de manufacturas; baja participación de industrias intensivas en ingeniería; débil posicionamiento en el mercado mundial; rezago en la diversificación de exportaciones; alta desigualdad y baja competitividad (Devlin y Moguillansky 2010, Rodrik 2010, Wade 2010, CEPAL 2012). A lo anterior cabe añadir la persistencia de grandes brechas entre regiones y la agudización de la desigualdad territorial: menos del 14% de los municipios (con 10% de la población) mostraron crecimiento con reducción de la pobreza y de la desigualdad en contraste con el 29% de ellos (con el 34% de la población), que no logró mejoría en ninguno de estos indicadores. Si sólo se considera el crecimiento, un 64% de los municipios (con el 60% de la población) se mantuvo estancado (Rimisp2012 b).

Es por todo ello que la política industrial volvió a la agenda de los gobiernos, incluyendo al Banco Mundial, gran difusor de la política neutral en los países en desarrollo, el que se ha abierto a esta discusión (véase Lin y Monga 2010, Lin 2011 a y b). Como lo señala Rodrik (2010) *“De hecho, la política industrial nunca pasó de moda. Los economistas entusiastas del Consenso de Washington pueden haberla descartado, pero las economías de éxito siempre han confiado en las políticas estatales que fomentan el crecimiento acelerando*

*la transformación estructural.*” De allí la emergencia de estudios, tanto teóricos como empíricos que destacan el rol de la política industrial en el desarrollo, sobre todo en países de industrialización tardía (los llamados NIC’s en la literatura anglosajona) (e. g., Fajnzylber 1990, Wade, 1990; Evans 1995, Chang, 1994; Rodrik 2004; Hausmann and Rodrik 2006; Sabel 2009; Reinert 2009; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009, Lin y Monga 2010 y Devlin and Mogueillansky, 2011).

En América Latina la política industrial también ha experimentado ciclos. Desde ser prioridad de los gobiernos bajo el lema de sustitución de importaciones previo a las reformas de los 80’s, hasta su casi total omisión –exceptuando unos pocos países- siguiendo las directrices del Consenso de Washington. En el período de la industrialización por sustitución de importaciones, el foco de la política fue la creación de nuevos sectores productivos y nuevas actividades, capaces de responder a la demanda interna, particularmente las de bienes de capital, reduciendo la oferta importada e impidiendo la pérdida de los efectos de arrastre sobre el resto de la estructura productiva.

### 1.1.- POLÍTICA INDUSTRIAL ACTUAL VS POLÍTICA DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

La política industrial actual y la que dominó en el período de sustitución de importaciones en América Latina, muestran importantes diferencias (véase Devlin y Mogueillansky 2012 y Ocampo 2006):

En primer lugar, la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) fue liderada por un Estado, con metas explícitas de promoción de la industrialización. Ese Estado tenía capacidad de liderazgo. En la actualidad es el sector privado y el mercado el que domina la economía y por tanto, solo una alianza entre el sector público y el privado puede llegar a ser capaz de implementar una política industrial cualquiera sea la definición que de ella se tenga. Ello significa que se requiere de la negociación y la constitución de consensos.

En segundo lugar está la diferencia en el contexto. La ISI se impulsa después de la segunda guerra mundial, con caída en la demanda externa y aumento de la protección en todo el mundo. La política industrial actual tiene como contexto la globalización, competencia por mercados externos y la apertura de los mercados, es decir, la situación opuesta. En los países que están en la frontera tecnológica, el centro de la política industrial actual es la innovación, el desarrollo biotecnológico, energético, el cambio climático, la nanotecnología y la tecnología de la información o la sustentabilidad (véase Pérez 2001 y Cimoli 2012).

En tercer lugar, durante la ISI se experimentaba un lento crecimiento del desarrollo tecnológico, mientras que en la actualidad éste es cada vez más acelerado, lo que requiere de permanente innovación y crecimiento de la productividad para mantener la participación de las empresas en el mercado mundial.

En cuarto lugar, en la ISI predomina un Estado proactivo, con política cambiaria activa, control a los flujos de capitales, aumento de tarifas, cuotas y otro tipo de restricciones a las importaciones. En la actualidad el Estado es reactivo, con política cambiaria pasiva, y liberación de los mercados.

En quinto lugar, durante la ISI en América Latina predomina el pesimismo respecto de las exportaciones, debido a la baja de los precios de las materias primas. Esta es una diferencia central con la industrialización en Asia, donde se produce para exportar, buscando entrar en los mercados de productos más dinámicos del comercio internacional. En la actualidad, los países latinoamericanos experimentan el beneficio de estar en la cima de los precios de las materias primas, elevando las ventajas comparativas en la exportación de *commodities*, en un mundo donde el crecimiento exportador diversificado, lidera el crecimiento.

En sexto lugar la ISI contó con el apoyo institucional de organismos creados para impulsarla, como los sistemas regionales y sectoriales de planificación, ministerios sectoriales, agencias de desarrollo y bancos de desarrollo. A pesar de que existe una amplia heterogeneidad en la implementación de la política industrial actual en los países latinoamericanos, lo que prima es una institucionalidad mucho más débil, con el dominio en gran parte de los países, de la premisa “mientras menor la intervención, mejores son los resultados.”

Con el liderazgo de la ideología neoliberal, y con un estado desempeñando el rol de “custodio” del mercado (Evans 1995), la política industrial como se concebía hasta ese momento, perdió presencia. En los gobiernos se dejó de hablar de política industrial y en el *mainstream* académico se tendió más bien a criticar su necesidad. Lo anterior se expresa en una polémica abierta o larvada sobre la necesidad o no de tener una política industrial y sobre el contenido que se da a esta última.

## 1.2 EL REZAGO EN LA PRODUCTIVIDAD DE AMÉRICA LATINA

El escaso crecimiento y la baja productividad alcanzada por la región, hace que en los finales de los 90 se adoptaran por parte de los gobiernos y las instituciones multilaterales, políticas de fomento productivo y de competitividad, entendidas en la literatura especializada, como políticas industriales supuestamente neutrales (véase Peres (2006) y Peres y Primi (2008). Sin



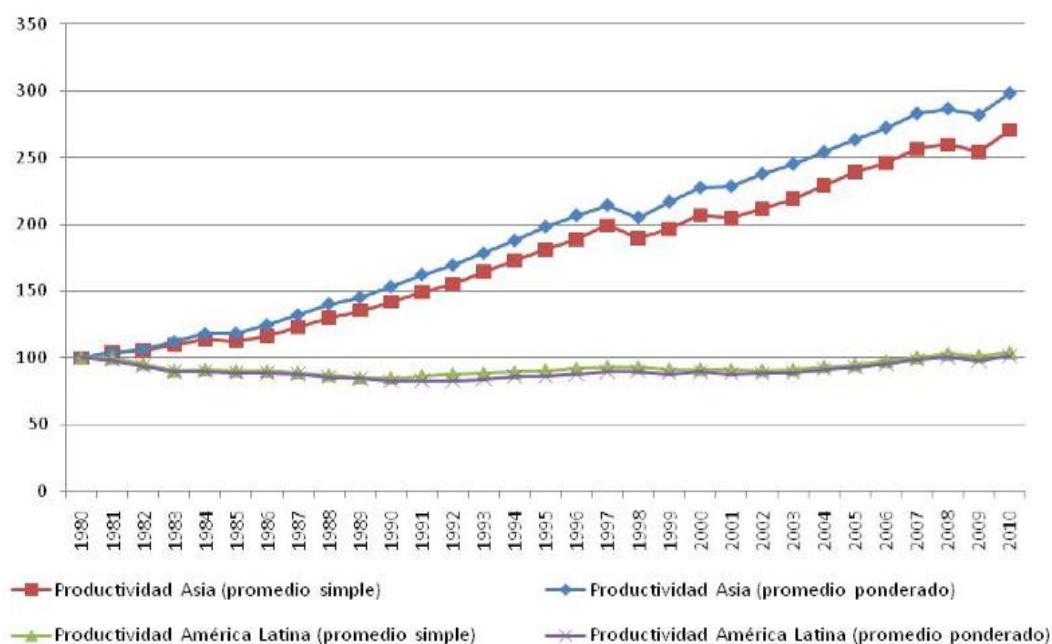
perjuicio de esta pretensión de neutralidad, hubo algunas experiencias de política orientada a antiguos y nuevos sectores, de carácter más selectivo (como al sector automotriz en Argentina, Brasil y México, o el etanol en Brasil, el sector forestal en Chile, etc.) así como más tarde, intentos de política regional de desarrollo productivo, por ejemplo en Chile con las Agencias Regionales de Competitividad, en Colombia con las Comisiones Regionales de Competitividad, en Uruguay con el desarrollo de *clusters* en territorios, entre otros.

Hay que destacar que aun cuando se retoma el crecimiento, en casi todos los países el aparato productivo ha mostrado un bajo crecimiento en la productividad, acorde con un bajo nivel de industrialización, escasa diversificación exportadora, alto desempleo y subempleo, y fuerte dependencia externa<sup>1</sup>. La productividad total de factores y la productividad laboral suelen ser buenos indicadores del impacto de la política industrial.

### Gráfico 1

#### América Latina (12 Países) Y Asia (7 Economías): Crecimiento De La Productividad

Índice 1980=100



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países de la región, de la base de datos Laborista de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y de *World Development Indicators* (WDI) del Banco Mundial. Extraído de Cimoli (2012).

<sup>1</sup>Esta evolución se observa en las estadísticas que presenta la base de datos de CEPAL y del Banco Mundial, además de estudios específicos realizados por dichas instituciones

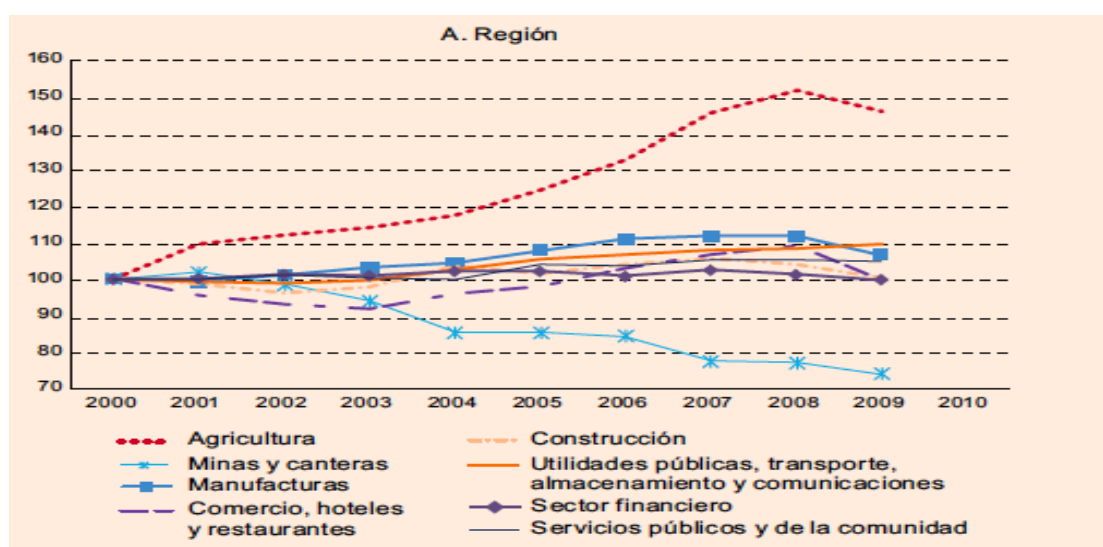
El gráfico 1 muestra la evolución de la productividad laboral promedio de 12 países de América Latina y de un conjunto de países asiáticos, observándose que en el primer caso al año 2010 éstos en promedio no superaban la productividad experimentada en 30 años atrás, mientras que en los países asiáticos la productividad se triplicó en dicho período.

Además, como se aprecia en el gráfico 2, el único sector en AL que muestra incrementos significativos en la productividad laboral, es el sector agrícola, este fenómeno está ligado a la migración de la mano de obra hacia otros sectores, como el manufacturero y de servicios. A diferencia de los países desarrollados y también los asiáticos, en AL la migración de la mano de obra - del agro al resto de los sectores productivos - no se traduce en incremento de la productividad, sino que lo contrario, lo que en el largo plazo significa un obstáculo al crecimiento.

Finalmente en el cuadro 1 se presenta la productividad sectorial de AL, como porcentaje de la de EEUU en los respectivos sectores, observándose que con la excepción de explotación de minas, electricidad, gas, agua y establecimientos financieros, la brecha respecto del año 1990 se amplía y la productividad de dichos sectores incluido la manufactura, no alcanza al 30% de la experimentada por los EEUU.

## Gráfico 2

### América Latina (7 países) evolución de la productividad laboral por rama de actividad



Fuente: CEPAL, (2012). Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo.

## Cuadro 1

### América Latina (Países Seleccionados): Productividad Relativa con Respecto a la de los Estados Unidos

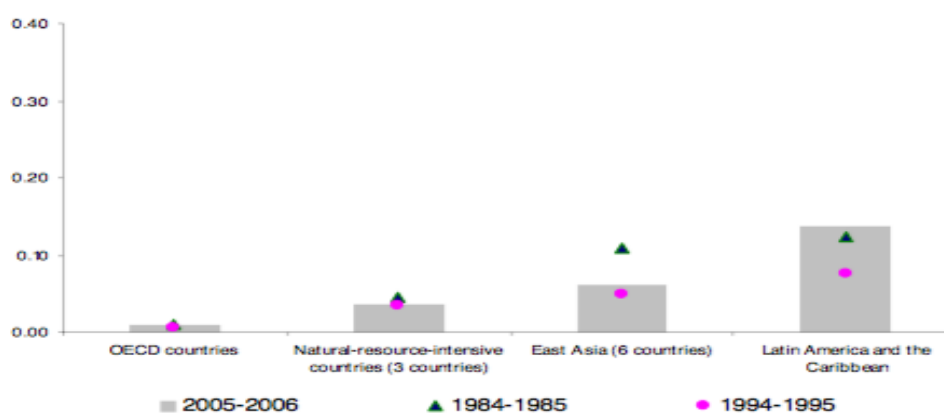
(En porcentajes)

	1990	1998	2003	2008
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	14,2	13,3	10,7	7,0
Explotación de minas y canteras	40,9	59,2	51,5	70,2
Industria manufacturera	25,0	20,7	16,1	14,6
Electricidad, gas y agua	23,4	34,4	31,0	34,8
Construcción	21,0	22,2	23,7	33,5
Comercio, restaurantes y hoteles	27,4	17,1	13,2	14,4
Transporte	19,2	18,2	13,8	11,2
Establecimientos financieros	18,1	17,9	19,7	22,0
Servicios comunales, sociales y personales	18,5	18,1	18,2	18,8
Total	18,4	17,0	15,4	16,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “América Latina y el Caribe. Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008”, Cuadernos estadísticos, N° 37 (Santiago de Chile, 2009. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Laborista [base de datos en línea] <http://laborsta.ilo.org/>, 2009

En el gráfico 3 por su parte, es posible comparar el grado de diversificación de exportaciones de América Latina en relación a otras regiones. El índice utilizado es el de Herfindahl-Hirschman, que mide concentración en valores nominales de los productos exportados. En América Latina éste se incrementa significativamente en el último decenio, lo que contrasta con la diversificación de otras regiones.

### Gráfico 3: América Latina y el Caribe y otras regiones: concentración de las exportaciones medido por el Índice de Herfindahl-Hirschman



Fuente: Extraído de Mulder 2009, gráfico 2 pág. 14

## 2. EL CONCEPTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL

Dado que las definiciones de lo que se entiende por política industrial varían ampliamente entre un autor y otro, un primer paso para abordar el proyecto sobre política industrial y cohesión territorial es aclarar que se entenderá en la investigación por política industrial.

Históricamente el concepto hizo referencia a todas aquellas políticas que afectaban directamente a la manufactura, destinadas a aumentar el desarrollo tecnológico y la productividad, con el fin de diversificar la estructura productiva y/o aumentar la competitividad internacional. Desde la década de los 70 y con el predominio del enfoque neoliberal, esta concepción fue variando, primero eliminando la incidencia directa en sectores, aceptándose todos aquellos susceptibles de elevar la productividad (rama industrial, sector, actividad específica al interior de un sector, actividades no manufactureras o de la economía en su conjunto) y en segundo lugar, restringiendo el grado de incidencia del Estado en los mercados, lo que está dado por los tipos de incentivos (neutros, es decir, dirigidos a la empresa sin distinciones, o bien selectivos, esto es, orientados a sectores o actividades determinadas).

Estas características dan nombre a definiciones de la política industrial, como la “política industrial blanda” con la que se identifican aquella que posee incentivos neutros y actúa sobre toda la actividad económica indiscriminadamente, o la “política industrial selectiva”, con foco en determinados sectores o actividades. Mientras la primera interpreta a la política de desarrollo productivo implementada en América Latina desde la década de 1980, la segunda se ha difundido recientemente en la región, respondiendo a la necesidad de dar impulso a sectores dinámicos en el comercio internacional, a sectores líderes de la economía o bien aquellos aún no desarrollados pero con potencial.

La clasificación anterior de política industrial tiene que ver con el contexto en que ésta se aplica y fundamentalmente con el enfoque de desarrollo predominante. En los países del sudeste asiático, el modelo de desarrollo exportador impulsado con fuerte liderazgo del estado, se apoyó centralmente en la política industrial selectiva, a partir de un esfuerzo mancomunado del sector público y el privado no solo en inversiones, sino que en la definición de las políticas y en su implementación, como se ilustra en el siguiente acápite.

## 2.1 POLÍTICA INDUSTRIAL SELECTIVA

Chang (1994)<sup>2</sup> define la política industrial como el conjunto de acciones gubernamentales orientadas a generar capacidad productiva y tecnológica en industrias consideradas estratégicas para el desarrollo nacional. Como lo señala posteriormente el mismo autor, el estado interviene distorsionando precios, a través de subsidios de distinto tipo y/o políticas proteccionistas y de regulación, incidiendo a nivel microeconómico (véase Chang 2009). En general esta política se orienta a ramas de la manufactura y últimamente a los servicios de alta tecnología, íntimamente relacionados con actividades industriales.

Como lo señalan Peres y Primi (2008), bajo esta concepción, el desarrollo de la política industrial requiere que el Estado juegue diferentes roles: i) **como regulador** de los mercados, ya sea en relación a la defensa de la competencia o de la industria local, cobrando impuestos a las importaciones y otorgando subsidios o incentivos tributarios para incentivar determinados sectores; ii) **como productor**, participando directamente en la actividad económica, mediante asociaciones con el sector privado o mediante empresas públicas; iii) **como consumidor**, asegurando estratégicamente los mercados mediante programas de compras públicas; iv) **como agente de financiamiento** e inversionista en actividades y sectores basados en las prioridades nacionales.

El ejemplo típico de este tipo de políticas es el de Japón después de la guerra y los países del sudeste asiático posteriormente, a los que últimamente se sumó China. En estos países la estrategia que enmarca la política industrial es consistente con una estrategia nacional de desarrollo. Un hecho a destacar, es que en estos países la política industrial ha puesto hincapié en el *up-grading* de las PYMES, incluida su internacionalización, en la atracción de inversión extranjera y la innovación, sin embargo, solo tardíamente surge en algunos casos la preocupación por el impacto territorial de estas políticas.

La política industrial selectiva suele ir acompañada de la concentración de recursos, humanos y de capital, concentración en inversiones, privada y pública –esta última sobre todo en infraestructura, educación y calificación de la fuerza de trabajo, desarrollo de centros de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, las que en conjunto han ejercido una importante influencia en la eficacia de la política industrial. Dependiendo de los avances de las políticas, se pone acento en los diversos aspectos requeridos para la transformación. Un ejemplo de ello es la evolución de la política industrial en la República de Corea, desde la década de 1960 hasta la actualidad (ver recuadro 1).

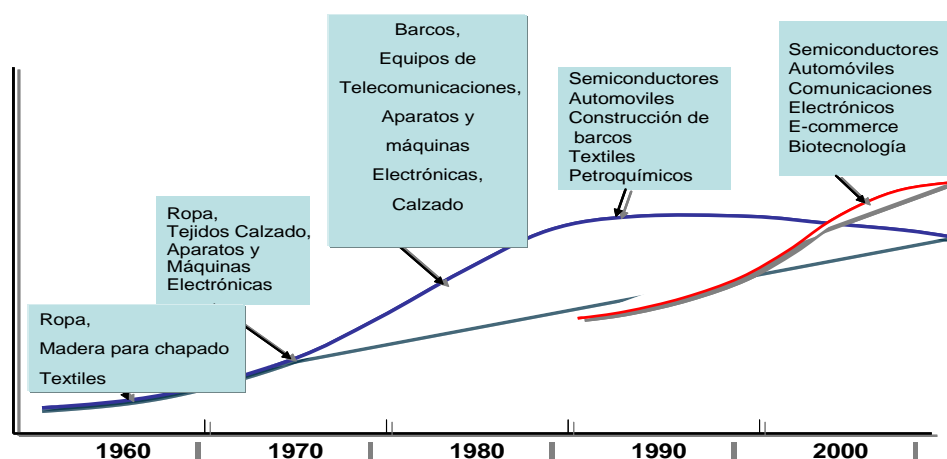
---

<sup>2</sup>Definiciones anteriores, pero de carácter más restrictivo se encuentran en Reich (1982), Pinder (1982), Johnson(1984), Landesmann (1992)

## Recuadro 1 La política industrial en Corea

En el gráfico se presenta la evolución de los principales productos de exportación de Corea a través del tiempo, congruentes con las distintas fases de la política industrial. Ella se fue adecuando a los objetivos estratégicos del país, los que a su vez fueron consistentes con la política de desarrollo tecnológico y de innovación.

### Transformación productiva en República de Corea



Fuente: Hong 2008

Como lo revela el siguiente cuadro, los objetivos fueron cambiando en el tiempo, y Corea fue posicionándose en el mercado mundial en los primeros lugares en el mercado de automóviles, semiconductores y electrónica.

### Dinámica de la política industrial y tecnológica en Corea

1964	1970	1981	2001
Industrialización de bienes de baja tecnología c/orientación exportadora	Industrialización basada en industria pesada con propósito dual: militar y aumento de valor exportaciones. Énfasis en importación de tecnología	Estabilización, liberalización. Desarrollo del sector electrónico.  Tránsito de fase de imitación creativa a innovación	Desarrollo de la economía basada en el conocimiento. Política industrial con énfasis en la innovación. Internacionalización de PYMES

Fuente: Devlin y Mogueillansky 2011

El problema del desigual desarrollo de sus territorios recién hacia finales de 1990 pasó a ser un tema de primera prioridad, que se enfrentó mediante un programa de promoción industrial centrado en cuatro industrias especializadas, asentadas en 4 provincias. (véase OECD 2012).

---

Fuente: Elaboración propia

En América Latina, Brasil ha sido el país más destacado en el impulso de una política industrial selectiva. El programa de política industrial sostenido a partir de los años 70, para el desarrollo de la energía renovable es un ejemplo de esta orientación, que le permitió llegar a ser el productor más competitivo de combustibles basado en etanol, a nivel mundial.

El éxito de este enfoque, indujo, en el 2003 la implementación de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), la que estuvo orientada a sectores intensivos en conocimiento pero que, bajo distintas denominaciones (Política de Desarrollo Productivo y Plano Brasil Mayor) fue ampliándose a otros sectores, manteniendo la idea de incorporar instrumentos propios de políticas selectivas focalizadas en sectores líderes.

Otro ejemplo de este tipo de políticas es el de Uruguay, un país con menos de 3,5 millones de habitantes, con planes Industriales, que apuntan a sectores considerados como motores de crecimiento, intensivos en innovación o generadores de empleo. Estos planes establecen objetivos, metas cuantificadas, responsables, indicadores y cronogramas de seguimiento para seis sectores: automotriz, naval, farmacéutico, bio y nanotecnología, madera y vestimenta. La iniciativa apunta a eliminar cuellos de botella y brindar soluciones para ramas en dificultades, de forma de consolidar el crecimiento de la economía.

Sin embargo, la política industrial selectiva de América Latina está lejos de tener las características de aquellas implementadas por los países exitosos de Asia y Europa, (véase cuadro 2). Estas diferencias se relacionan con i) las industrias seleccionadas; ii) la articulación con una estrategia de desarrollo, iii) la existencia de alianzas público-privadas, como base de la política industrial, iv) existencia de una arquitectura institucional consistente con la política, v) existencia de liderazgo político, vi) importancia de la innovación.

## Cuadro 2

### Características en la implementación de la política industrial selectiva:

#### Países exitosos vs. América Latina

Política industrial selectiva en países exitosos	Política industrial selectiva aplicada por países latinoamericanos
1. Se privilegió la industria manufacturera, orientada al sector exportador, la diversificación y el avance permanente en el posicionamiento en ramas más dinámicas	1. Se privilegia el turismo, sectores primarios como el del petróleo, pesca, el minero, algunas actividades agrícolas, el forestal, y servicios varios.
2. La política industrial formó parte de una estrategia de desarrollo, vigente en el largo plazo	2. La política industrial no tiene coordinación con la estrategia de desarrollo del país
3. El Estado aseguró su implementación mediante alianzas con sector privado perdurables y con poder	3. Las alianzas fueron inestables y carentes de poder
4. Aseguraron el financiamiento de largo plazo de la política.	4. No se asegura financiamiento de largo plazo
5. Arquitectura institucional afín a los objetivos estratégicos	5. Institucionalidad rígida e ineficiente para aplicar la política industrial
6. Fuerte liderazgo y apoyo de alto nivel político	6. Estado débil y sector privado incapaz de liderar
7. Llegado una etapa del desarrollo productivo, la innovación pasa a ser el principal eje de la política industrial	7. La innovación aún no alcanza a ser una estrategia relevante en AL

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, a diferencia de lo recomendado por Rodrik (2004), esto es, incentivar la creación de nuevos sectores y diversificar la estructura productiva y exportadora, los incentivos en AL han ido preferentemente a los sectores existentes, con ventajas comparativas y cuasirentas. En este comportamiento ha sido importante el rol de la alianza de la gran empresa o de grupos económicos, con los gobiernos de turno.

## 2.2 POLÍTICA INDUSTRIAL BLANDA

La política industrial “blanda” fue impulsada ampliamente en América Latina por organismos multilaterales como el BID y el Banco Mundial. Wade (2012) la define como el conjunto de políticas horizontales, cuyo accionar es a nivel “meso”, y que no son capturadas por la política industrial selectiva. En esta categoría se encuentra la política de fomento productivo y de competitividad. Rodrik (2004) incluye como destino de la política industrial blanda, no solo la manufactura, sino que a toda actividad, como la agregación de valor en los



recursos naturales (producción de flores de exportación, de salmones, servicios ligados a estas ramas productivas. Para la corriente económica “neoliberal”, estas políticas contribuyen a superar las fallas de mercado evitando la selectividad, el “*pickingthewinners*”. Sus instrumentos se orientan a la demanda de las empresas y en materia de financiamiento suelen estar excesivamente diversificados, en contraste con los subsidios de la política selectiva.

La política industrial blanda incluso se ha extendido fuertemente en los EEUU, a pesar de la postura ideológica de sus gobiernos de que no hay mejor política industrial que aquella que no se aplica. Sin embargo, este tipo de política se aplica tanto a nivel federal, como estatal e incluso en los gobiernos locales con programas complementarios. Según Wade (2012) esta política es especialmente apropiada para una estructura productiva descentralizada y para el crecimiento de las PYMES. Los programas de articulación y *networking* implementados por los gobiernos fueron ganando fuerza y han permitido competir en segmentos de mercado de alta calificación, más que en aquellos de bajos salarios. La descentralización de los programas en diferentes niveles y localidades impulsaron a su vez la experimentación y la creación.

En América Latina si bien existieron políticas para promover la asociatividad y la articulación en redes, prevalecieron aquellas impulsadas por la demanda, tales como créditos subsidiados, subsidios a la capacitación de la mano de obra, garantía estatal para créditos comerciales, subsidios y créditos a la innovación, etc. - las que fueron aplicadas por la mayor parte de los países.

En Chile fue donde se conceptualizó y puso en marcha con más fuerza este tipo de intervención, aunque en la economía también se mantuvieron por un largo período subsidios directos a los sectores forestal y minero, así como a las actividades exportadoras (Moguillansky, 2000). De acuerdo con Muñoz (2009) la política de fomento impulsada por CORFO, mantuvo como criterio predominante durante toda la década de 1990 y gran parte de la del 2003, que las intervenciones o instrumentos de políticas para corregir fallas de mercado debieran justificarse sólo, y sólo si, se pudieran identificar dichas fallas en algunos mercados y si se consiguiera justificar que las actividades generadoras de externalidades positivas no se realizarían en ausencia de la política (*crowdingout*). Ejemplos de estos instrumentos fueron los FAT, Fondos de Asistencia Técnica, y los PROFOS, el primero para apoyar a las PYMES en el mejoramiento de su gestión empresarial, financiando parte del costo de consultorías especializadas; y los segundos, para fomentar la asociatividad entre las PYMES, de modo que pudieran generar externalidades y sinergias empresariales entre sí.

---

<sup>3</sup>Hacia finales de la década se define la Estrategia Nacional de Innovación que es ejecutada en parte por CORFO, y en la que se definen sectores y *clusters* prioritarios para la política.

En Colombia, a mediados de la década pasada se define una política para estimular la competitividad: la Agenda Interna, que se diferencia de la política de fomento de CORFO por su concepción más integral, objetivos bien definidos y destinados a hacer frente a los obstáculos de competitividad que enfrentaba el país. Esta política tuvo continuidad en el gobierno siguiente, con la Política Nacional de Competitividad. Una de las claves de su sostenimiento fue el reconocer que la acción conjunta del sector público y el privado permite incrementar el potencial para dar sustento a mecanismos y programas capaces de identificar los obstáculos y agilizar las políticas, a favor de la competitividad. Esta política contó con 5 ejes estratégicos y 15 planes de acción. Cada plan de acción constó a su vez con actividades, metas relacionadas, indicadores de cumplimiento, plazos estimados y responsables. Ello muestra un esfuerzo de aterrizar al nivel de la acción concreta, la responsabilidad de los distintos ministerios y agencias públicas para el logro de una mayor competitividad.

Sin embargo, la implementación de los planes y agendas de competitividad no han estado exentas de problemas. En el caso del Perú, el Plan Nacional de Competitividad, elaborado en 2005 permitió articular en cierta medida las políticas orientadas al desarrollo productivo y la competitividad. Sin embargo, los diagnósticos fueron elaborados con una lista excesivamente extensa de tareas por hacer, sin la necesaria fijación previa de prioridades, algo que la autoridades peruanas comenzaron a corregir poco a poco a partir de 2006, enfrentadas a la realidad de una agenda inmanejable. Otra enseñanza de la experiencia peruana es lo difícil que resulta cumplir los objetivos cuando las acciones no son obligatorias para los ministerios y organismos, sea por ley o por la presión de controversias dentro del propio gobierno con respecto a lo que se debe hacer. Por otra parte, la acción se ve limitada por la falta de financiamiento, cuando este depende en gran medida de la movilización de recursos extrapresupuestarios para la cooperación técnica, a cargo de la burocracia de organismos multilaterales. Finalmente, el Plan Nacional de Competitividad del Perú enfrentó la dificultad de haber sido elaborado sin el compromiso expreso a nivel de estado, con la consiguiente incertidumbre sobre el compromiso de los futuros gobiernos en cuanto a su ejecución.

### 2.3 ALIANZAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Una de las claves del éxito de la política industrial en países de industrialización tardía fue la gestación, de coaliciones industrialistas, bajo las más diversas formas determinadas por la su historia y cultura , como Irlanda hacia finales de los 80, Finlandia a inicios de los 90 y el sudeste asiático, desde

antes incluso de los años 80<sup>4</sup>. Esas experiencias reconocían que la acción conjunta del sector público y el privado es capaz de incrementar el potencial para dar sustento a mecanismos y programas capaces de identificar los obstáculos y agilizar las políticas, a favor de la transformación productiva y el posicionamiento en el mercado internacional. Son las empresas y no los gobiernos quienes disponen de información sobre el mercado, la que por incompleta que sea, permite identificar obstáculos y oportunidades, para la transformación productiva y el posicionamiento en el mercado mundial. Por su parte, los gobiernos gozan de algunas ventajas en lo que respecta a observar y evaluar los resultados conjuntos, pudiendo liderar o bien coordinar las acciones colectivas y alentar un pensamiento dinámico tendiente a alcanzar objetivos nacionales o sectoriales. En casi todos estos países el sector público tuvo el liderazgo de la transformación.

Pero este accionar conjunto se puede dar de múltiples maneras, dependiendo entre otros factores del contexto político, histórico y cultural de los países. Ello condiciona los actores, esto es, quienes participan en la alianza, y además el tipo de diálogo que se da al interior de ella.<sup>5</sup> Existen consejos económicos y sociales que rigen las estrategias de desarrollo de los países, como el *Science and Technology Policy Council* de Finlandia, que hoy lidera la estrategia de innovación y posicionamiento internacional de ese país, pero también se da la colaboración público-privada en directorios de agencias operativas, como el *Economic Development Board* en Singapur, agencia responsable de la atracción de inversión extranjera y líder en el desarrollo de los sectores de punta hasta entrada la década del 2000 en ese país. Históricamente resulta emblemático también, el Consejo Nacional Económico y Social (NESC) de Irlanda, organismo que a finales de los 80 estuvo en la base del consenso logrado, no solo respecto de la política de estabilización, sino que además de la modalidad de desarrollo e inserción en la economía mundial, y que dio impulso a una de las mayores transformaciones de la época de la posguerra.<sup>6</sup>

En materia de alianzas en América Latina, quizás el ejemplo más representativo es el de Colombia. Los sectores público y privado comenzaron a dialogar sobre impulsar la competitividad hace más de 20 años, y su colaboración fue evolucionando lenta pero firmemente a través de diferentes gobiernos, experimentando algunas iniciativas tempranamente frustradas<sup>7</sup>. En 1994 por ejemplo, se crea una primera versión de un Consejo Nacional de

---

<sup>4</sup>Al respecto véase Evans (1995), Herzog and Wright (2005), Ross Schneider(2009), Devlin y Moguillansky (2010)

<sup>5</sup> Véase Devlin y Moguillansky(2010) Cap. 2 Para una tipología de alianzas.

<sup>6</sup>Véase O'Donnell (2000)

<sup>7</sup> Ocurridas en los gobiernos de Gaviria, Samper y Pastrana. Una síntesis al respecto se presenta en Cárdenas Santa María et al (2010)

Competitividad, el que tuvo una corta vida. En 1999 el Ministerio de Comercio impulsa la Política Nacional de Productividad y Competitividad, y una alianza público-privada expresada en la Red Colombia Compite, que tuvo manifestaciones regionales.

Estas experiencias aunque breves, sirvieron de base para un nuevo intento al iniciarse el proceso de negociación para el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Este proceso apoyado en su última etapa por diversos organismos multilaterales, entre ellos el BID dio pie en el año 2006 a la gestación del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (SNC), en el que participan la Presidencia, los ministerios relacionados con la competitividad, un conjunto de grandes empresarios agrupado en el Consejo Privado de Competitividad (CPC), asociaciones gremiales, agrupación de universidades, Comisiones Regionales de Competitividad (CRC).

### 3. POLÍTICA INDUSTRIAL Y DESARROLLO TERRITORIAL

En la literatura existe más de un enfoque para el desarrollo económico que haga consideraciones sobre la cuestión espacial. Está el propuesto por el Banco Mundial, que postula que se debe privilegiar un proceso creciente de aglomeración en grandes centros urbanos; está también aquella que preocupada por las desigualdades territoriales, propone una “convergencia administrada” vía redistribución de activos e ingresos y finalmente está la de base territorial, que apuesta a procesos basados en el potencial sub utilizado de los territorios, como punto de partida para un crecimiento inclusivo (Poce, 2010).

Formulado en términos simples, el debate sobre senderos de desarrollo estaría centrado en la cuestión fundamental de si la eficiencia (léase crecimiento) debe concentrarse en los grandes núcleos urbanos o si existe potencial de crecimiento y desarrollo en todos los territorios, y es en el marco de este debate que se plantea los términos en que se relaciona la política industrial con el desarrollo territorial.

El Banco Mundial en su Informe sobre del Desarrollo Mundial para 2009 bajo el título “Una nueva geografía económica”<sup>8</sup> ha puesto en cuestión la necesidad de un abordaje territorial de las desigualdades espaciales, señalando que estas constituyen un elemento inevitable de los procesos de crecimiento. La aglomeración de actividades económicas en determinadas regiones caracterizadas por mayores densidades de población, infraestructura y servicios (léase ciudades), serían el resultado de la existencia de rendimientos crecientes a escala. Producto de cierta “causalidad circular” dicha concentración de la producción económica sería compatible con la convergencia geográfica en los niveles de vida. Como lo señala el Banco Mundial (2009): “Las fuerzas de mercado asociadas con la aglomeración, la migración y la especialización, si se combinan con políticas progresivas, pueden conseguir tanto una concentración de la producción económica como una convergencia de los niveles de vida” De ello se deriva que la corrección de las disparidades geográficas se enfrenta mejor con políticas e instituciones neutras (*spatialyblind*) que fortalezcan la integración de los mercados.

Es así como el informe del Banco Mundial recién citado insiste en la necesidad de cautela en el empleo de incentivos espacialmente focalizados, pues estos sólo parecen indicados en situaciones excepcionales, en que la movilidad de factores o la conectividad territorial esté fuertemente restringida, pues son contados los éxitos de experiencias con este tipo de intervenciones .

---

<sup>8</sup>World Development Report 2009, Spatial Disparities and Development Policy ([http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/12/03/000333038\\_20081203234958/Rendered/PDF/437380REVISED01BLIC1097808213760720.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/12/03/000333038_20081203234958/Rendered/PDF/437380REVISED01BLIC1097808213760720.pdf))

En buena medida estamos en una versión remozada de la cuestionada tesis de Kuznets (1955) que sostenía que en las primeras etapas del desarrollo de las economías las desigualdades pueden ser altas y crecientes pero a partir de un punto empezarán a decrecer como resultado de la difusión hacia las áreas rezagadas del crecimiento inducido por la urbanización.

La cuestión del plazo para que el proceso de convergencia se manifieste, no es un tema menor pues, parafraseando a Keynes, en el largo plazo podemos estar muertos y las desigualdades pueden ser tales que las tensiones sociales y el surgimiento de externalidades negativas de la congestión urbana terminen por conspirar contra las condiciones necesarias para que la “causación circular” llegue a manifestarse.

En buena medida la propuesta del Banco Mundial se asienta en la existencia histórica de correlación entre la urbanización y la industrialización, pero no profundiza en las enormes diferencias históricas que fueron propias de los recorridos concretos por los que atravesó la industrialización en los primeros países desarrollados, en los NICs y en los países de la región.

### 3.1 POLÍTICAS TERRITORIALMENTE ACTIVAS

Por contraste con la propuesta del BM, la Comunidad Europea, junto con incorporar elementos de la nueva geografía económica, introduce consideraciones sobre el entramado de instituciones formales e informales para dar cuenta de la diversa capacidad de los territorios para adaptarse e innovar.

El enfoque parte por la constatación de que el rezago de algunos territorios es la resultante de una ineficiencia persistente en el aprovechamiento de sus recursos, que conduce a un nivel de producto por debajo de su potencial a corto y largo plazo y a una recurrente exclusión social de un número significativo de personas con ingresos y condiciones de vida socialmente inaceptables. En otras palabras, las desigualdades espaciales no son una consecuencia inevitable del crecimiento sino que el rezago de algunos territorios es el resultado de la presencia de trampas de desigualdad y de pobreza (Barca et al, 2012).

Las particularidades locales en materia económica, social, cultural e institucional de un determinado contexto geográfico, conducen a diseñar e implementar una política basada en el territorio (*place based policy*) identificando los conocimientos y valores propios de la localidad como un activo en que basar su desarrollo. En coherencia con lo anterior, reconoce las limitaciones del gobierno central para diseñar las políticas apropiadas para el

territorio y plantea impulsar alianzas público privadas a diferentes niveles de gobierno.

Una política de base territorial (*place-based policy*) es una estrategia de largo plazo que tiene como objetivo superar la persistente sub utilización de su potencial productivo y de la exclusión social a partir de intervenciones externas y una oferta de integrada de bienes y servicios. El punto de partida de las estrategias de base territorial está en la consideración de que buena parte del conocimiento necesario para aprovechar plenamente el potencial de crecimiento de un lugar y diseñar instituciones e inversiones hechas a su medida, no está abiertamente disponible sino que tiene que ser producido *desde su origen* a través de un proceso deliberativo que involucre a agentes internos y externos.

El supuesto implícito de este enfoque es que la eficiencia económica, la equidad espacial y social están fuertemente entrelazados (Pike et al., 2007), pues la transformación productiva del territorio orientada al crecimiento debe ir inextricablemente ligada a los cambios institucionales que aseguren la equidad en la distribución de dicho crecimiento. Como señalan Garcilazo et al, (2010), el incremento simultáneo del potencial de las áreas periféricas al centro puede traducirse en un incremento significativo del crecimiento del país, aunque como es sabido, toda política basada en el conocimiento y participación de los agentes que espera beneficiar, corre los riesgos propios de la acción colectiva del oportunismo y el rentismo como resultado inherente a las asimetrías de poder e información.

Una ilustración de este pensamiento también se puede encontrar, aunque desarrollado tardíamente, en la experiencia de la estrategia de desarrollo regional de Corea (véase OECD 2012). Este caso muestra que una política industrial que aspire a incidir en un desarrollo de los territorios rezagados, por definición no puede ser neutra. Es más, incluso cuando hay estímulos genéricos de parte del estado central, corresponde releerlos en función de su potencial impacto positivo o negativo en el territorio. Entre 1990 y 2011, Corea introdujo programas específicos con actividades focalizadas en regiones seleccionadas, otorgando prioridad a la competitividad regional y paquetes de políticas en áreas con diferentes escalas espaciales y que fueron más allá de los límites administrativos. A lo largo del período pueden distinguirse distintas fases, las primeras destinadas a incrementar la eficiencia de la política industrial y en las recientes a profundizar las fuentes de crecimiento movilizand o la innovación y estimulando iniciativas y redes de abajo hacia arriba. La lógica fue llegar a todas las regiones, pero en diferente forma, de acuerdo a sus desafíos y potencialidades. Este nuevo paradigma dio pie a un mayor espacio para el desarrollo del sector privado, así como de los gobiernos locales.

La política industrial en América Latina sin embargo, no fue pensada como un mecanismo de transformación y desarrollo territorial, lo que plantea algunas dificultades para su abordaje desde este ángulo. Sin perjuicio de lo anterior, es posible identificar la presencia de alianzas público-privadas cuyos objetivos son elevar la competitividad regional y la productividad. Su interés radica en el hecho de que estas alianzas definen una agenda de largo plazo, que va más allá del alcance de los instrumentos puntuales de fomento tan propios de los ciclos políticos. Dos de estas experiencias pueden resultar de interés para este análisis:

### 3.2 EL APOYO A LOS CLUSTERS

Los *clusters* corresponden a asociaciones de empresas de un rubro determinado, a los que se agregan sus proveedores y clientes, ubicados generalmente en un mismo territorio, los que se organizan formando una directiva. En general no se crean, sino que surgen como resultado de economías de aglomeración, o del aprovechamiento de ciertos factores productivos locales en un determinado entorno. Su objetivo es definir una agenda de mediano y largo plazo para el incremento de la productividad, competitividad e innovación.

En algunos países de América Latina, el apoyo a los *clusters* ha sido una forma de impulsar el desarrollo territorial, pero sin articular esta política a nivel nacional. Excepto por muy contadas excepciones, el apoyo a los *clusters* ha tomado las dimensiones de los distritos industriales de Italia o Alemania, liderados por las pequeñas y medianas empresas, ni su organización ha logrado mantenerse en el largo plazo.

En la medida en que las autoridades regionales se articulan y participan en la definición de la política con la directiva del *cluster*, la agenda puede mejorar su capacidad de implementación y su eficacia. En América Latina existen múltiples ejemplos sobre todo ligados a los recursos naturales, como el ecoturismo en Costa Rica, el salmón en Chile, la caña en Colombia, el mango en República Dominicana, el sector lácteo en Uruguay, etc.

Dado que su surgimiento tiende a ser espontáneo, resulta natural su organización en torno a actividades existentes, por lo que su origen en América Latina estuvo principalmente vinculado más a dichas actividades que a emprendimientos en nuevos sectores. Sin embargo en los últimos años algunos gobiernos han impulsado la formación de ciertas aglomeraciones productivas específicamente en determinados territorios. Instituciones como el BID, el Banco Mundial, la Unión Europea, y otros, han apoyado esta política. Este apoyo se ha orientado a dos aspectos: los institucionales



correspondientes al estado, y los organizativos, correspondientes al *cluster*. Dentro de los correspondientes al estado, se puede mencionar el fortalecimiento de la gobernanza local o la contratación de expertos altamente calificados para organizar una definición participativa de la agenda del *cluster*. Con respecto de los organizativos, cabe mencionar el apoyo a la coordinación y/o financiamiento de inversiones en infraestructura básica, la atracción de inversiones, y el apoyo a la gestión y administración del *cluster*; capacitación y asesoría empresarial; tecnología industrial básica e innovación tecnológica y organizacional; medio ambiente y desarrollo social; logística; y comercialización, prospección de mercados y exportaciones. (véase Arévalo 2009).

La experiencia estos programas muestran que un tema pendiente en América Latina es el de la institucionalidad y su relación con la promoción de la cooperación entre agentes privados, entes públicos y entre ambos. Ello demanda la coordinación de intereses, muchas veces contradictorios, entre los distintos actores. Este tema es fundamental para asegurar la participación del sector productivo en el diseño y ejecución de los programas, y que las iniciativas de mejora en las empresas surjan principalmente de las demandas estratégicas de los empresarios.

La experiencia de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en Chile, ilustran los problemas mencionados. La iniciativa creada en el año 2006 durante el último gobierno de la Concertación, constituyendo una instancia de colaboración público-privada, tendiente a agilizar la descentralización de las decisiones sobre el desarrollo productivo en el ámbito subnacional. Estas agencias tenían como eje de la acción a los *clusters* existentes en los territorios. La evaluación de esta experiencia dio lugar al menos a cuatro conclusiones que afectaban la continuidad de esta iniciativa: i) la existencia de una alta valoración de la agencia por parte del sector privado; ii) la necesidad de la descentralización, que aún figura como asignatura pendiente; iii) la necesidad de un marco legal que incentive relaciones virtuosas entre los diferentes actores; iv) el fortalecimiento de la institucionalidad que define las agencias y la que permite alcanzar sus objetivos (Véase Moguillansky 2010).

Respecto de la alta valoración de la agencia, se destaca haber tenido acceso a una instancia institucional de reflexión sistemática, de mediano y largo plazo, en torno al desarrollo productivo. Ello permitió generar una visión compartida, líneas de acción para su logro, y colaboración creativa. Además permitió el desarrollo de un diálogo fructífero y transversal con el sector público, aprendiendo a respetarse mutuamente.

En cuanto a la necesidad de descentralización se señala que la institucionalidad de las agencias es una consecuencia del debate no resuelto en Chile entre dos visiones: la centralista, que ha sido la dominante hasta la

actualidad y la regionalista o territorialista, que si bien desde 1990 hasta la fecha ha ido ganando espacios, en la práctica no ha podido disponer de herramientas concretas que le permitan una implementación eficaz del desarrollo regional. El estudio de la OECD (2009) da cuenta de ello, señalando que “a pesar de los avances y reformas del último gobierno, iniciativas como las de la ARDP están limitadas por una agenda designada centralmente y por la falta de un marco institucional capaz de coordinar las diferentes políticas, instrumentos y actores involucrados en el desarrollo.

En relación al marco legal, las Agencias Regionales, presentada como una de las más importantes medidas de descentralización en el gobierno de Michelle Bachelet, no resolvió uno de los aspectos clave que señala el informe de la OCDE (2009) en sus conclusiones, que es el de “establecer un marco legal que permita entablar relaciones virtuosas: en sentido vertical, entre los diferentes niveles de la administración; y en forma horizontal, entre las instancias sectoriales nacionales, y entre gobiernos regionales y municipalidades”. Este sería el “pecado de origen”, ya que tanto de cara a la definición de la agenda y a la implementación de las políticas que debieran derivarse de ella, las agencias quedaron sin las herramientas, las atribuciones y los soportes necesarios para hacer razonablemente bien su labor.

Respecto de la institucionalidad de las agencias y los *clusters*: la definición legal fue temporal, y sin una clara articulación con gobiernos locales, ministerios y otras agencias, lo que le hizo perder legitimidad por una parte y por otra no tuvo canales bien definidos de recursos para financiar las agendas de desarrollo de los *clusters*.

Estamos frente a un caso en que la ideología auguraba una muerte anunciada de las ARDP, por la incapacidad de una estructura institucional que asegurara su capacidad de trascender al corto plazo de los ciclos políticos y de disponer de poder para diseñar y ejecutar programas de mediano y largo plazo.

Este conjunto de elementos deben ser considerados en una política industrial orientada al desarrollo territorial.

### 3.3 EL APOYO A TERRITORIOS CON BAJA ASOCIATIVIDAD

En los territorios sin *clusters*, la política industrial se ha implementado de arriba hacia abajo, generalmente desde el ámbito nacional y ha estado orientada más que al desarrollo territorial, a impulsar sectores exportadores, cadenas productivas internacionales o a elevar la productividad sectorial.

Por ejemplo en Colombia, a lo largo de las administraciones de Samper, Pastrana y Uribe, se impulsó un programa tendiente a desarrollar 41 cadenas

productivas y sectores que respondían por un 86% de las exportaciones no tradicionales. No todos eran programas para cadenas productivas en sentido estricto, (como los de la papa, camarón de cultivo, atún, camarón de pesca, flores, café y banano, véase Velasco, 2003).

Por otra parte, en el año 2007 se crean en Colombia las Comisiones Regionales de Competitividad, con una política orientada expresamente a la participación de los actores locales en el desarrollo. En función de ello se aseguraron representantes del gobierno (alcaldías y/o gobernación), empresarios, agremiaciones, academia, consumidores, y demás actores de desarrollo de la región. Para el gobierno era muy importante que la Comisión Nacional de Competitividad llegara a las regiones y que éstas pudieran avanzar con planes propios de competitividad. Es por ello que se les propuso concebir la estrategia regional de competitividad de la región, pero este esfuerzo no se sostuvo en el tiempo. No se tuvo en cuenta que las Cámaras empresariales tenían dificultades para financiar una Secretaría Técnica de las Comisiones Regionales en cada región. Las autoridades participaron activamente en el ejercicio de definir la agenda, pero como ellas mismas lo han señalado, los actores locales no estaban en condiciones de definirlos ni implementarlos.

Otra forma de política industrial que ha incidido en el desarrollo territorial ha sido la maquila, que operó principalmente en México y Centroamérica. La política tuvo como objetivo evitar la migración en determinados territorios, generar empleos e incorporarlos al comercio nacional y mundial. La vecindad con los EEUU hizo que en México la industria maquiladora adquiriese un papel estratégico en las últimas décadas, transformándose en el sector económico más dinámico, pero sin desarrollar un plan progresivo de articulación en torno a insumos de la industria local, lo que hubiera inducido una mayor integración con la estructura productiva nacional y mayores beneficios en términos de empleos e ingresos.

Existe también el apoyo a sectores productivos en áreas marginales, que no necesariamente han sacado a las regiones de la pobreza. Los territorios completamente marginados pueden ser los de mayor necesidad para la aplicación de una política industrial, sin embargo la experiencia internacional muestra que ello requiere de un accionar agresivo del estado. La práctica en América Latina es mucho más ad hoc y con frecuencia se ejecutan medidas puntuales de apoyo a sectores en crisis. Al respecto cabe mencionar el sector forestal chileno, que fue durante varias décadas apoyado por una política de subsidio a la forestación y al desarrollo del mercado de tierras. El resultado ha sido la generación de una cadena internacional de valor, con un pequeño conjunto de empresas de clase mundial en todos los segmentos de la cadena, pero con territorios en donde ésta se asienta, caracterizados por la precarización del empleo. PYMES marginadas, exclusión de las comunidades indígenas y altos índices de pobreza. La característica del sector es de un

crecimiento excluyente, basado en la expansión en lugar de la innovación.

En el ámbito regional en casi todos los países de la región ha habido políticas tendientes a elevar la productividad de las PYMES, en algunos casos promoviendo la asociatividad, asesorando en la gestión, otorgando garantías para créditos comerciales, o aliviando su nivel de endeudamiento.

## 4. CONCLUSIONES

En el falso debate entre estado y mercado, la política industrial siempre ha estado presente. Desde quienes sostienen que es innecesaria, o que de tener que adoptarse tiene que ser neutra, esto es indiferente a lo que sectores o territorios se refiere, hasta quienes plantean que esta debe ser selectiva, aún cuando tienden más a referirse a sectores que a territorios. Solo en la última década el impacto territorial aparece como relevante y por lo tanto su efecto cualquiera sea las orientaciones que la inspiraron, justifica la interrogante de si contribuye o no a la desigualdad territorial, en la medida que se constata, no solo en América Latina, una brecha creciente en la capacidad de crecimiento y de inclusión de los territorios que conforman la nación.

Respecto de la evolución de la política industrial en América Latina, los capítulos anteriores muestran que:

1. Si bien en la mayoría de países latinoamericanos la política industrial ha estado presente, incluso en el ámbito territorial, también es posible observar que primó una falta de articulación a una estrategia de desarrollo productivo nacional y de largo plazo, con consecuencias poco positivas en su continuidad.
2. Otra debilidad importante de la política industrial en América Latina radica en la forma de implementación, lo que pudo haber incidido en la falta de cohesión territorial. Los elementos relevantes de acuerdo al texto son:
  - Su estrecho vínculo a la explotación de recursos naturales y *commodities*, en lugar de industrias con alto componente tecnológico y dinámicas en el mercado internacional que demandan mayor formación y generan empleos de mejor calidad en la región.
  - Fueron sustentadas en alianzas público-privadas débiles, con baja asociatividad entre actores privados, y escasa capacidad y poder para impulsar cambios en la estructura productiva territorial.
  - En gran parte de los casos se contó con una arquitectura institucional frágil y poco consistente con la implementación de la política industrial.
  - Las regiones (territorios) carecen en gran medida de un liderazgo y una cultura que favorezca el cambio y la innovación.

## II.- METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN Y TABLA DE CONTENIDOS

### 1. ENFOQUE

- 1.1 Se trata de una investigación aplicada, que genere material sustantivo para orientar el posterior debate de políticas. Aportará elementos para la evaluación de los efectos de la política industrial sobre el nivel y calidad del empleo, de los ingresos salariales y nivel de productividad del empleo y definirá criterios para su reorientación con el fin de hacerlas más efectivas. Para ello considera investigaciones específicas en 3 países, bajo un marco teórico conceptual y metodológico común.
- 1.2 El proyecto pretende que en los países investigados las implicaciones de política que se derivan de la investigación, sean adoptados por algún agente público o privado sustantivo.
- 1.3 En el ámbito nacional se considera como política industrial al conjunto de acciones gubernamentales orientadas a superar los obstáculos a la productividad, inducir el desarrollo de capacidad productiva, tecnológica y de innovación y aumentar la competitividad nacional e internacional en la manufactura, y en los principales segmentos de las cadenas productivas ligadas a los recursos naturales del país.
- 1.4 En el ámbito territorial la política industrial se refiere al conjunto de acciones gubernamentales orientadas a superar los obstáculos a la diversificación productiva, generar capacidad tecnológica y de innovación en la región, considerando las políticas sectoriales, hacia los clusters y cadenas productivas a los que están adscritas las empresas del territorio.
- 1.5 El producto final constituirá una narrativa analítica de los efectos en la cohesión territorial de la política industrial en Colombia, Brasil y Chile.

### 2. LAS PREGUNTAS Y MÉTODO

1. Descripción de las políticas industriales: ¿Qué políticas industriales se han aplicado en Chile, Colombia y Brasil a partir de los años 90? ¿Cuáles fueron los objetivos de la política? ¿Cómo se implementa las políticas? ¿Cómo se asignan los recursos? ¿Dónde se asignan los recursos por región y por sector y cuáles son las razones de dicha distribución? ¿Cuál es la magnitud de recursos invertidos? Análisis sobre la base de información disponible en los países.

Este análisis debe permitir:

1. Conocer las políticas industriales que se han ejecutado en el país
2. Clasificarlas de acuerdo a criterios de selectividad o no selectividad
3. Clasificarlas de acuerdo a su orientación: innovación, competitividad, apoyo a cluster, apoyo a la formación de nuevos sectores económicos, etc.
4. Seleccionar los instrumentos de política que serán analizados formalmente para conocer su efecto en las brechas entre regiones en indicadores de empleo, salarios y productividad. Los criterios de selección de instrumentos de política serán:
  - a. Recursos públicos invertidos.
  - b. Recursos movilizados a través de la política.
  - c. Representatividad de la política con el enfoque nacional.
  - d. La existencia de información a nivel de territorios (regiones, departamentos, municipios, etc.).
  - e. Que su implementación y ejecución fueron al menos de cinco años.

2. ¿La política industrial aplicada contribuyó a disminuir las brechas entre territorios en empleo, salarios y productividad laboral?

Esta pregunta se abordará siguiendo las líneas de trabajo de investigación causal utilizadas por los estudios de urban economics, en particular Roland Andersson et al (2009) y Koen Frenken et al (2004).

En términos generales la idea de este tipo de análisis es comprobar empíricamente la hipótesis de efectos estadísticamente significativos en las variables de interés (brechas de empleo, salarios, productividad entre territorios), de los recursos derivados de la aplicación de las políticas que se desea evaluar (política industrial), controlados por variables de heterogeneidad de los tipos de empleo en los territorios (medido con indicadores de entropía), grados de especialización productiva y densidad poblacional (Koen Frenken et al, 2004).

4. ¿Qué arreglos institucionales *al interior* de los territorios influyeron o condicionaron la implementación local de las políticas industriales?

Esta pregunta se abordará siguiendo el trabajo de Devlin y Moguillansky (2011), que busca identificar y describir los arreglos organizacionales e institucionales sobre los que descansa la política industrial a nivel nacional y en el territorio. Pone particular énfasis en los acuerdos público privados, el financiamiento y las estrategias de mediano y largo plazo.

### 3. HIPÓTESIS CENTRAL DE LA INVESTIGACIÓN

Las políticas industriales contribuyen a disminuir las brechas de crecimiento, productividad e ingresos. Los efectos en empleo y disminución de pobreza tendrán diferenciación territorial, la que dependerá de factores relacionados con la forma de aplicación de la política industrial y la combinación entre dicha política y otras políticas económicas y sociales.



### III.- BIBLIOGRAFIA

Arévalo, Gregorio (2009). Programas de apoyo a clusters en América Latina: lecciones aprendidas de la experiencia del BID, CLAC. 4to Congreso Latinoamericano de Clusters, Pag. 16 al 20.

Banco Mundial (2008) Informe sobre el desarrollo mundial 2009: Una nueva geografía económica, Banco Mundial.

Banco Mundial (2009) *Reshaping Economic Geography in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, marzo 2009.

Barca, Fabricio, Philippe McCann y Andres Rodriguez-Poce, (2012) “*The case for regional development intervention: place based vs place neutral approaches*,” Journal of Regional Science, vol. 52 N°1 Pag. 134-152

Cárdenas Santa María, JH, J.I. Escalante Castellanos y A. C Higuera Monroy (2010) “Marco Institucional de la Competitividad en Colombia”, Cap. I en Competitividad e Instituciones en Colombia, Balance y Desafíos en Áreas Estratégicas, Consejo Privado de Competitividad, Universidad del Rosario y CAF.

Cimoli, Mario (2012) “Nuevas tecnologías para la reindustrialización de América Latina” Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Inclusivo, Montevideo, Octubre de 2012.

CEPAL, (2012) Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo, CEPAL, Naciones Unidas.

Cimoli, Mario, Giovanni Dosi and Joseph Stiglitz (eds.) (2009), *The Political Economy of Capital Accumulation: The Past and Future Policies for Industrial Development*, Oxford: Oxford University Press.

Chang Ha-Joong (1994) *The political Economy of Industrial Policy*. Macmillan Press.

Chang, Ha-Joong (2009) “*Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation? A Plenary Paper for ABCDE (Annual World Bank Conference on Development Economics)*”, Seoul, South Korea 22-24 June.

Competitiveness (2010) “Informe Final, Resultados de Acompañamiento e Identificación de Intervenciones Piloto” Proyecto: Apoyo a Comisiones Regionales de Competitividad en Colombia. CO-T1079.

Devlin y Moguillansky (2010) Alianza Público- Privada para una nueva visión estratégica del desarrollo, Libros de la CEPAL N 108,

Devlin y Moguillansky (2012) *What's New in the New Industrial Policy in Latin America?*, Policy Research Working Paper 6191, World Bank, september

Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press

Fajnzylber, Fernando (1990) "*Industrialization in Latin America: from the 'black box' to the 'empty box': a comparison of contemporary industrialization patterns*", Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Garcilazo, Jose Enrique, Joaquin Oliveira Martins and William Thomson (2010) "*Why policies may need to be place-based in order to be people centred OECD, Regional Development Policy Division*"

Hausmann, Ricardo and Dani Rodrik (2006) "*Doomed to Choose: Industrial policy as a Predicament*", Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge MA. (September).

Herzberg, Benjamin and Andrew Wright (2005), "*Competitiveness Partnerships: Building and Maintaining Public-Private Dialogue to Improve the Investment Climate*", World Bank, Multilateral Investment Guarantee Agency.