

Una reflexión comparativa sobre Política Social, Política Industrial y Crecimiento

Mario Lanzarotti*

Introducción

El incremento del Gasto Público Social (GS) por habitante en América Latina fue uno de los hechos más destacados de la evolución regional de los años 90 y de comienzos del milenio. Su tasa media de variación anual fue de 2,2 % (1991-2004) contra 1,2% para el PIB por habitante².

Al inicio, el auge del GS estuvo asociado a una fuerte agravación de la pobreza regional, como consecuencia de la crisis de la deuda de principios de los 80 y de las consiguientes políticas de ajuste. En 1990, en efecto, cerca de la mitad de los latinoamericanos eran pobres y más de un quinto indigentes (cuadro N°1).

Frente al impacto negativo que las políticas de ajuste estructural podían tener transitoriamente sobre la pobreza, el Banco Mundial propuso, en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1990, la creación de redes de protección social y de transferencias en favor de los pobres (Banco Mundial, 1990). Se legitimizaba por esa vía el aumento del gasto social como medio de amortiguación del costo social del cambio. Una posición que más tarde el propio Banco Mundial criticó considerándola demasiado restrictiva y que fue completada con una propuesta más amplia, participativa, de lucha contra la pobreza (Banco Mundial, 2001).

Cerca de veinte años después, y a pesar de los esfuerzos de Política Social, los niveles de pobreza latinoamericanos, si bien han disminuido, se mantienen a niveles muy altos, comparables a los de comienzos de los años 80. Cabe pues interrogarse sobre las reales potencialidades de tal política. Ello, tanto más cuanto que se ha desarrollado simultáneamente un discurso conceptual que otorga al GS atributos de inversión, haciendo así de la Política Social una política de desarrollo a largo plazo.

En ese sentido, se propone aquí una reflexión sobre los roles respectivos de la Política Social, de la Política Industrial y del crecimiento económico en la erradicación de la pobreza masiva. La tesis es que la Política Industrial es necesaria dada su función

* Chileno radicado en Francia, investigador del Centre de Recherches de l'IEDES, Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne.

² Datos de BADEINSO CEPAL.

incitativa del tipo particular de crecimiento requerido para la superación de la pobreza. Ello no significa desconocer, por cierto, las enormes dificultades de aplicación que esta política presenta en sí, y en el contexto actual de globalización.

En la sección siguiente se hace una presentación crítica de algunos discursos conceptuales sobre la relación entre Política Social y crecimiento. En la tercera sección se analiza la relación entre desigualdad y crecimiento, lo que conduce a introducir en la sección siguiente la cuestión de la política industrial en tanto medio de obtención de un crecimiento con equidad, tomando como ejemplo el caso asiático. Se concluye con un comentario sobre ciertas críticas opuestas a las políticas industriales.

II.- La Política Social como política de crecimiento

Fundamentos conceptuales

En la presentación de la Política Social como política de crecimiento a largo plazo, una de las *nociones* más utilizadas es la de **capital humano**. Se postula que los individuos invierten insuficientemente en su *propia* educación y calificación, al menos desde el punto de vista del óptimo social, frenando así el aumento general de la productividad. Una situación que fue formalizada en el marco de la teoría del crecimiento endógeno (Lucas, 1988).

La propuesta es que frente a esa externalidad, y frente a externalidades similares en el campo de la salud o de la vivienda, el poder público debe intervenir para alzar la inversión de los individuos en capital humano a niveles superiores a los que se alcanzan espontáneamente. El *gasto social* atribuido a esos fines se considera entonces como inversión: una inversión social conducente al aumento del nivel general de productividad y, por consiguiente, del nivel general de remuneraciones. La Política Social en tanto estrategia de acumulación de capital humano sería pues simultáneamente una política de crecimiento.

El rol positivo del capital humano en el desarrollo económico es algo que la autoridad pública ha reconocido desde muy antiguo. En numerosos países el Estado aplica diversas formas de *subvención* a la educación y a la formación profesional. Sin embargo, uno puede preguntarse si la clave es el *nivel* de capital humano o, más bien, su *interacción* con una estructura productiva dinámica.

Otro concepto movilizado por la Política Social es el de **capital social** (Coleman, 1990; Putnam et al., 1993; Putnam, 1993). Con él se hace alusión, básicamente, a la existencia de comunidades o redes sociales donde existen ciertos niveles de confianza y colaboración recíproca garantizados, gracias a lo cual los individuos miembros pueden obtener beneficios particulares. Por ejemplo, transacciones seguras, préstamos, empleo, cooperación en la producción, etc. Para los individuos esas redes tendrían así un valor patrimonial, como el capital, pero un capital consistente en relaciones interpersonales.

La noción de capital social va aparejada a la de **empoderamiento**, es decir a la creación por un grupo social de capacidades colectivas para influir de manera determinante en sus propias condiciones de existencia. Puede tratarse de creación y control de instituciones, de capacidad de negociación, o bien de la identificación y gestión de proyectos de desarrollo. Por esa vía se podría mejorar el acceso a los servicios públicos o hacer viables proyectos productivos, a nivel de micro-empresas o de explotaciones agrícolas por ejemplo, que de otra forma no lo serían. La existencia de capital social facilita el empoderamiento de un grupo, al tiempo que el empoderamiento facilita la acumulación de capital social.

Desde esta perspectiva, se propone que la política pública incluya entre sus objetivos la creación de mecanismos que estimulen la emergencia y el fortalecimiento del capital social (Narayan, 1999; Durston, 2000; Banco Mundial, 2001). De manera más general, se ha defendido la idea de una correlación positiva entre la importancia del capital social de una sociedad y su desarrollo económico (Putnam, 1993; Fukuyama, 1995).

Según Robert Putnam, el capital social contribuye de varias formas al desarrollo. Por una parte, porque permite evitar los comportamientos egoístas que entran la acción colectiva, la cooperación en pos del bien común. Piénsese en el problema del "Pasajero clandestino" o en la "Tragedia de los comunes".

Por otra parte, porque una fuerte densidad de capital social ejercería una externalidad positiva sobre la calidad de la democracia y de las políticas públicas. En efecto, las normas de confianza y el espíritu de cooperación propio a las organizaciones asociativas de la sociedad civil se difundirían naturalmente hacia otras esferas de la sociedad³. Así, para ganar en eficacia, las políticas públicas deberían favorecer la creación de capital social.

Otra referencia teórica de la Política Social ha sido la tesis de las **capacidades** de Sen (1989, 1999). Una propuesta por cierto más general que las anteriores, considerada a veces como un nuevo paradigma de desarrollo (Alkire, 2003). Las capacidades son definidas como lo que los individuos *pueden ser y hacer*. Un individuo con pocas capacidades no dispone de libertad para llevar el tipo específico de existencia que desearía. Con un mismo nivel de ingreso, una persona enferma que vive en un entorno peligroso, no tiene las mismas posibilidades que una persona sana en un entorno seguro. Así, el problema de los pobres no son sólo los insuficientes medios materiales, sino también sus insuficientes capacidades (individuales y de entorno) de transformación de medios en el tipo de existencia deseada.

El objetivo primordial del desarrollo sería entonces la expansión de las capacidades, es decir de la libertad de elección individual. Nótese que el capital humano y el capital social hacen parte de las capacidades, de modo que son conceptos englobados por esta tesis.

³ Dice Putnam (1993): "Las personas que participan en los conjuntos corales de Florencia lo hacen porque les gusta cantar y no para reforzar el tejido social toscano. Pero igual lo refuerzan". Traducción del autor.

Cabe destacar que las propuestas anteriores parten del postulado que la dinámica de desarrollo, o de erradicación de la pobreza, es ante todo una suma de dinámicas individuales o locales. Las políticas públicas pueden y deben favorecer el desencadenamiento o la aceleración de esas dinámicas, crear entornos estimulantes para los individuos y las comunidades. Pero estrategias de desarrollo productivo que pongan el acento en decisiones colectivas encarnadas en proyectos nacionales de desarrollo no tienen en ellas mayor cabida.

Capital Social y Empoderamiento: conceptos propios a contextos específicos

La relación positiva entre capital social y desarrollo puesta en evidencia por Putnam se basa en la experiencia de los gobiernos regionales italianos creados a comienzos de los años 70. En efecto los resultados obtenidos fueron muy diversos según los gobiernos y, allí donde hubo éxito, se verifica al mismo tiempo la existencia de un denso tejido de capital social.

El éxito de regiones como Emilia-Romagna o la Toscana sería, al menos en parte, resultado de un fuerte compromiso cívico por parte de la población. Habría allí gran interés por los asuntos públicos, fuerte participación electoral, un buen funcionamiento de la democracia, así como numerosas redes civiles.

Las causas de esta riqueza en capital social remontarían según Putnam a la Edad Media. Las cooperativas actuales, las asociaciones mutualistas y comunales, corresponderían a las corporaciones, fraternidades y sociedades de autodefensa que existían en Florencia, Bolonia o Génova en el siglo XI.

El hecho de que el capital social de las regiones prósperas de Italia esté tan enraizado en la historia, mueve a interrogarse sobre las condiciones de eficacia de las políticas actuales de creación de capital social. Dicho de otro modo, el transplante de este concepto históricamente connotado requiere de un análisis cuidadoso de las realidades de llegada y de las posibilidades de rechazo. Ello no quiere decir que esté necesariamente condenado al fracaso.

Como lo demostró Gershenkron (1963), es propio a los países que colman su retraso económico el conocer procesos acelerados, así como la substitución de condiciones ausentes. Parafraseando a este autor, se podría imaginar una fórmula del tipo: mientras mayor sea el retraso de un país, más rápida puede ser su acumulación de capital social una vez desencadenada.

Pero ello no exime de un análisis de las condiciones requeridas para aplicar una política de capital social. En ese sentido es interesante referirse a un autor del siglo XIX que, sin utilizar las apelaciones actuales, atribuyó mucha importancia a los conceptos de capital social y de empoderamiento en su análisis de la formación y del funcionamiento de la democracia norteamericana (Tocqueville, 1981). Estos procesos habrían resultado del empoderamiento de las comunidades protestantes de la costa Este, cuyos principios de organización social se habrían difundido poco

a poco sobre el conjunto del territorio norteamericano. Contrariamente al caso de los países europeos donde lo político nace en las altas esferas de la sociedad y se comunica luego hacia abajo, en Norteamérica, dice Tocqueville, la comuna fue organizada antes que el condado, el condado antes que el Estado y el Estado antes que la Unión⁴.

Tal dinámica fue posible gracias a dos condiciones: la inexistencia previa de Estados por encima de las comunidades y la existencia de igualdad social.

La primera permitió que la organización de los Estados se haya hecho por transmisión "desde abajo" de los principios sociales de la comunas protestantes. Un proceso susceptible de ser frenado, según Tocqueville, cuando preexisten Estados capaces de imponer límites.

En cuanto a la igualdad, Tocqueville nota que ella existía de hecho en las comunidades puritanas: no había grandes señores ni pueblo. Los inmigrantes habían abandonado sus situaciones originales y al llegar sólo poseían cierto nivel educativo (relativamente alto) y el proyecto de establecerse según principios reprimidos en la Inglaterra de la época. Estos principios no eran sólo religiosos sino también democráticos y de justicia social⁵. Apenas llegados crearon sociedades fundadas en contratos sociales sometidos a aprobación pública.

Toda esta creación institucional fue resultado del empoderamiento *in situ* de los colonos y no habría sido posible en la madre patria sin entrar en conflicto con la Corona. Esta, por lo demás, veía con satisfacción la emigración de elementos que de otra forma podrían haber sido fuente de disturbios y revoluciones.

El empoderamiento y la creación de capital social por los colonos puritanos ocurrieron, por decirlo así, en espacios sociales vacíos, donde no había en todo caso personajes poderosos o Estados capaces de ponerle coto. Ello limita el grado de conflictualidad del proceso en relación a situaciones de empoderamiento al interior de sistemas sociales ya constituidos y con desigualdad. Especialmente si se trata de empoderamiento de sectores excluidos. Este último es, precisamente, el tipo de empoderamiento que se propone actualmente en el contexto de las Políticas Sociales. Cabe preguntarse entonces si, en sociedades con alta desigualdad y/o con disfuncionamientos de la democracia, el empoderamiento de los pobres no ha de confrontarse rápidamente a límites impuestos por la estructura socio-política. En tal caso puede, o bien detenerse, o bien adquirir una naturaleza conflictiva que dista del proceso liso y llano que entrevé la Política Social.

⁴ Dice Tocqueville: «La civilización de Nueva Inglaterra fue como aquellas fogatas encendidas en las alturas que, después de haber calentado su entorno, tienen aún con su claridad los últimos confines del horizonte» (op. cit., p. 90 tomo I). Traducción del autor.

⁵ Los principios de justicia social que los inspiraban son ilustrados por la importancia que acordaban a la educación para todos. Dice Tocqueville al describir los sistemas educativos: "Los magistrados municipales deben resguardar que los padres envíen a sus hijos a la escuela; tienen derecho a multarlos en caso de renuencia y si la resistencia continuara, la sociedad, poniéndose en el lugar de la familia, se apodera del niño y priva a los padres de los derechos que la naturaleza les había dado pero que no sabían utilizar" (op. cit., p. 101 tomo I). Traducción del autor.

Llegado este punto, es interesante referirse a los proyectos de desarrollo participativo que el Banco Mundial ha estado promoviendo desde fines de los años 90. La idea participativa es, justamente, que la movilización del capital social de las comunidades beneficiarias y su empoderamiento en el cuadro de esos proyectos y en el del gobierno local, aportarían mayor eficacia en una serie de planos respecto de los proyectos impuestos desde arriba por las agencias de cooperación o las administraciones públicas. Se pensaba que se ganaría en gobernabilidad, en eficiencia, en focalización de necesidades y en la sostenibilidad de las realizaciones. Análisis de esta experiencia hechos por los servicios de evaluación y de investigación del propio Banco muestran, sin embargo, resultados más bien mediocres (Mansuri y Rao, 2004; Pozzoni y Kumar, 2005).

Una de las dificultades identificadas reside precisamente en la existencia de desigualdades en los planos comunitario y local. Ocurre que las élites tradicionales tienden a dominar en las instancias participativas y a capturar los beneficios de los proyectos. En efecto ¿qué sentido puede tener la participación en sociedades de casta, en sociedades patriarcales discriminatorias de las mujeres, en sociedades donde sólo los personajes poderosos manejan relaciones políticas, idiomas, la escritura, la aritmética? Mansuri y Rao concluyen que ha habido por parte de los implementadores institucionales de los proyectos una utilización "ingenua" de los conceptos de capital social y de empoderamiento. Según Platteau (2003) la aplicación de los conceptos participativos en contextos inadecuados puede conducir a la agravación de las desigualdades existentes y a desatar la concupiscencia de las élites que abandonan así sus deberes morales tradicionales frente a la comunidad.

Existen, no obstante lo anterior, experiencias exitosas de acumulación de capital social y de empoderamiento en contextos sociales de desigualdad. Un caso notable es el del Movimiento de los sin Tierra (MST) en Brasil, cuyo objetivo principal es la recuperación para fines productivos de tierras no cultivadas. Tierras privadas pero expropiables según las disposiciones existentes, y poco aplicadas, de Reforma Agraria. Esta organización, presente en prácticamente todos los Estados de la federación brasileña, reposa sobre valores participativos y cooperativos que inculca de manera sistemática a sus miembros. Hay allí un esfuerzo explícito de creación de capital social y de empoderamiento de excluidos, en un país donde coexisten enormes superficies inexploradas con numerosos campesinos sin tierra.

Por vía de ocupación de tierras, el MST ha logrado crear más de un millar de asentamientos con más de 300 mil familias que laboran varios millones de hectáreas. Al mismo tiempo ha obtenido la creación de centenares de escuelas públicas para sus miembros, ha establecido relaciones de colaboración con decenas de universidades y dispone de un centro de formación agronómica. Decenas de miles de familias están instaladas en campamentos provisionarios donde se organizan las futuras ocupaciones de predios.

Tales realizaciones se hicieron en un contexto altamente conflictivo. En efecto, ninguna de las dos condiciones de Tocqueville se cumple aquí: hay desigualdades sociales pronunciadas y Estados constituidos. De modo que el empoderamiento de

los sin tierra se ha enfrentado a la resistencia, a menudo violenta, de terratenientes aliados a veces a autoridades locales. De entrada el problema se planteó en términos de correlación de fuerzas y de enfrentamiento político.

La relación entre el capital social y lo político aparece también en la historia del movimiento social popular chileno. Según Salazar (2001), si bien ha habido en ella una dinámica de acumulación de capital social, ha sido con un sesgo característico. El capital social se ha desarrollado sobre todo en las fases de reflujo del movimiento popular, como un medio para reanudar el camino hacia lo político, hacia el esfuerzo de cambio.

Todo esto dista bastante de la forma en que la Política Social pretende instrumentalizar los conceptos de capital social y de empoderamiento, es decir postulando que en las sociedades existen espacios para que los sectores desfavorecidos puedan movilizarse y mejorar sus posiciones sin encontrar mayores resistencias sociales y políticas.

Conviene por último citar aquí a un autor considerado a menudo como uno de los fundadores del concepto de capital social. Se trata de Bourdieu (1992) quien, al contrario, considera al capital social como factor de desigualdad social puesto que estaría concentrado entre los sectores favorecidos de la sociedad. Estos lo utilizarían entonces para reproducir su dominación.

Lo anterior no quiere decir que otros sectores de la sociedad no dispongan de capital social o que no puedan utilizarlo para sus propios fines, como lo muestra el ejemplo del MST. Lo que se quiere significar es que este concepto, así como el concepto aparejado de empoderamiento, es complejo y que sus aplicaciones en términos de políticas públicas distan de ser directas y mecánicas. Para establecer su factibilidad y sus condiciones de aplicación se requiere, como factor previo, un análisis detenido de las estructuras sociales y políticas involucradas.

III.- Pobreza, crecimiento y desigualdad

Como ya se dijo, los resultados en términos de pobreza luego del auge de las Políticas Sociales en América Latina han sido insatisfactorios (Ver Cuadro 1).

Si bien es cierto que tanto la incidencia de la pobreza como la indigencia disminuyeron durante buena parte de los años noventa, ocurre también que los niveles absolutos de pobreza no han dejado de ser extremadamente altos. La incidencia se mantiene en cerca del 40% de la población, a niveles análogos a los de hace un cuarto de siglo.

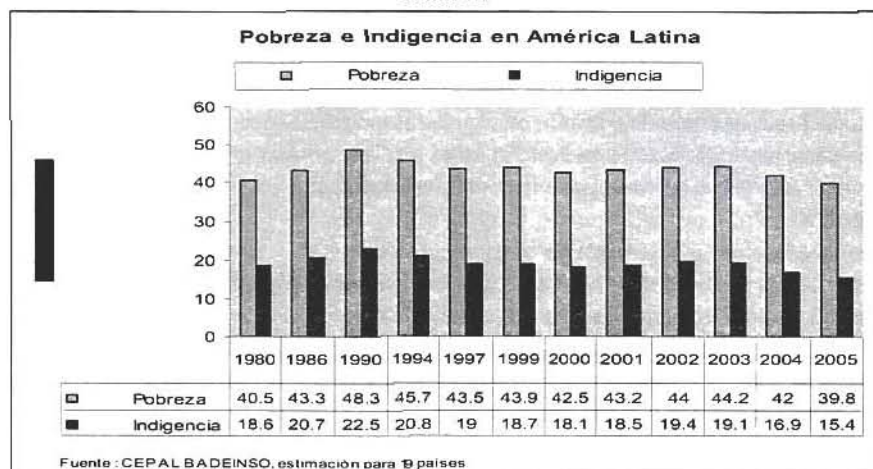
Los determinantes inmediatos de esta situación son conocidos: un crecimiento bajo e inestable⁶, la permanencia de un alto nivel de desigualdad y una tendencia

⁶ La tasa media de variación anual del PIB por habitante de la región fue de 1,5% (1990-97), de -0,18% (1998-03) y de 3,7% (2004-05). Cálculos a partir de BADEINSO, CEPAL.

hacia la agravación hasta los primeros años del milenio (CEPAL, 2004). Al mismo tiempo, la reciente recuperación del crecimiento regional y el mejoramiento de la distribución del ingreso en varios países coinciden con una disminución de la pobreza a partir de 2004.

El reconocimiento del rol de la desigualdad en la pobreza fue sin embargo un proceso largo.

Cuadro 1



Hubo en efecto una fuerte persistencia de la idea del Trickle Down, que postula que el crecimiento es neutro respecto de la distribución del ingreso. Ello implica que el crecimiento es condición necesaria y suficiente de la reducción de la pobreza. Al apoyo de esta idea, se puede citar el estudio de Dollar y Kraay (2000), que mostraba que cuando hay crecimiento, el ingreso de los pobres crece al mismo ritmo que el ingreso medio. Este estudio, sin embargo, arrojaba un resultado “promedio” para cerca de un centenar de países muy diversos, entre los cuales se incluían países ricos (Ravallion, 2001).

Al considerar los datos país por país, se verifica en efecto que en numerosos casos los episodios de crecimiento fueron acompañados por cambios, a veces importantes, en la distribución del ingreso. Varios otros estudios apuntaron en el mismo sentido (Ghura et al., 2002; Cling et al., 2003; Dagviren et al., 2004).

Hay actualmente un consenso bastante amplio sobre la idea de que, para ser eficientes, las políticas públicas de reducción de la pobreza deben también actuar sobre las desigualdades. Se admite que el impacto del crecimiento sobre la pobreza puede ser mayor si mejora al mismo tiempo la distribución, o bien ser amortiguado e incluso revertido si ésta se agrava. El punto es entonces cómo intervenir sobre la desigualdad. François Bourguignon, actual economista en jefe del Banco Mundial, ha desarrollado al respecto un enfoque de gran interés (Bourguignon, 2003 y 2005).

Su idea es que el crecimiento y la desigualdad son interdependientes. El crecimiento puede influir sobre la distribución, y ésta sobre el crecimiento. Ello crea un espacio

para políticas públicas capaces de estimular aquellos mecanismos a través de los cuales el crecimiento hace disminuir la desigualdad; y/o para políticas que pudieren actuar en forma directa sobre la distribución para estimular el crecimiento. Habría así la posibilidad de generar círculos virtuosos entre crecimiento y disminución de la desigualdad con efectos consecuentes sobre la pobreza.

Aunque este enfoque es una ruptura teórica con el Trickle Down, no ha acarreado consecuencias equivalentes en términos de políticas de desarrollo. Bourguignon se limita a señalar, con precaución, el interés de medidas como las transferencias monetarias focalizadas y condicionales que permitan la acumulación de capital humano por parte de sectores desfavorecidos. Habría así redistribución de ingresos con efecto sobre el crecimiento. En el mismo sentido se señala el interés de mejorar el acceso de los pobres al capital vía mecanismos adecuados de crédito, lo que haría aumentar la productividad media del capital. Pero estas medidas, y otras que pueden entrar en el mismo cuadro, forman parte desde hace ya tiempo del arsenal de la Política Social que, como se vio, no ha mostrado gran eficacia contra la pobreza.

El esquema de Bourguignon permite sin embargo ir más lejos en el terreno de las propuestas de políticas de desarrollo. Para demostrarlo es conveniente retomar la discusión de la relación entre crecimiento y desigualdad a partir del análisis clásico de Kuznets (1955). Como se sabe este autor identificó, para ciertos países industrializados, una relación en U invertida, según la cual la desigualdad aumenta en las primeras fases del crecimiento, y disminuye en seguida. El aumento inicial de la desigualdad se habría debido al hecho de que el sector moderno emergente se caracterizaba por una desigualdad superior a la del resto de la economía. Esta explicación, sin embargo, oculta el rol de la dinámica de difusión de la nueva tecnología de la época (Oshima, 1994).

La máquina a vapor, en efecto, se habría difundido en forma irregular entre los diferentes sectores y empresas: muy poco en la agricultura y los servicios y, al interior del sector manufacturero, sólo entre las grandes firmas. Consecuencia de ello, niveles dispares de productividad y de remuneraciones, y desigualdad creciente en la distribución de ingresos. Nótese aquí que la presencia de heterogeneidad estructural aparece asociada a la baja penetración del cambio tecnológico y a la desigualdad.

De manera general, según Oshima, la relación entre crecimiento y desigualdad depende, en última instancia, del tipo de tecnología que hay tras cada oleada de crecimiento. Aquellas que se difunden de manera rápida al conjunto económico y permiten un crecimiento generalizado de los niveles de productividad y del empleo tendrían un efecto progresivo. Aquellas que, al contrario, segmentan la economía entre sectores y firmas de niveles de productividad desequilibrados, y que expulsan a los trabajadores no calificados en la nueva tecnología hacia actividades donde ella no penetra, tendrían efectos regresivos. La relación cambia, pues, según la naturaleza de cada oleada tecnológica.

Así, los episodios de despegue de ciertos países asiáticos después de la Segunda Guerra Mundial habrían provocado en forma relativamente rápida una disminución

de la desigualdad. Con ocasión de su primera oleada de modernización tecnológica, países como Corea del Sur o Taiwán se habrían prácticamente saltado la mala mitad de la curva de Kuznets. Si bien cada país es un caso particular, un factor común a ellos habría sido la rápida difusión de las tecnologías basadas en la electricidad y en el motor a combustión interna, que penetraron tanto en la agricultura como en la industria manufacturera, y tanto en la gran como en la pequeña empresa.

Es interesante contraponer lo anterior a la situación de América Latina en los años 80 y 90, donde la dinámica del crecimiento económico y de la productividad fue inferior a la de la época de sustitución de importaciones (Ramos (2000)). Una causa de ello sería la baja difusión de la modernización debido a la existencia de sectores impermeables a la innovación técnica, que permanecen entrapados en sus arcaísmos. Pero, al mismo tiempo, ciertos sectores y ciertas empresas modernas lograron izarse hacia las mejores prácticas internacionales, que generan mayores niveles de ingreso. Así, la heterogeneidad estructural propia de las economías regionales se erige en obstáculo a la modernización generalizada y es, en ese sentido, una fuente de la desigualdad que se ha constatado en la región. Una situación simétricamente opuesta a la que, según Oshima, permitió a los países asiáticos saltarse en su momento la mala mitad de la ley de Kuznets.

Se desprende de lo anterior que una política de crecimiento que contribuya a disminuir la desigualdad, consecuente por lo tanto con el enfoque de Bourguignon, sería aquella que obrara por la aceleración de la difusión de la modernización tecnológica. Tal fue precisamente el rol de las Políticas Industriales aplicadas en países asiáticos donde la pobreza masiva efectivamente desapareció.

IV.- Hechos estilizados de la Política Industrial Asiática

La política industrial (PI) estuvo presente en todos los países que, en la segunda mitad del siglo XX, lograron espectaculares procesos de *catch-up*, como Japón, Corea del Sur, y Taiwán. También lo estuvo, aunque con fuertes especificidades nacionales, en Singapur y, con menor éxito, en Malasia. Resulta interesante hacer una revisión rápida de los rasgos básicos de estas Políticas Industriales generalmente exitosas.

La PI corresponde a un proyecto estratégico encarnado por el Estado

El Estado desempeñó un papel importante en la concepción y en la coordinación del desarrollo industrial, pero éste estuvo principalmente a cargo de la empresa privada. Esta situación supone que el Estado tiene una real capacidad de influir en el comportamiento de las empresas.

Tal influencia sólo puede existir bajo determinadas condiciones. Condiciones políticas en primer lugar. En efecto, dado que el proyecto encarnado por el poder público acarrea exigencias para los actores económicos, debe gozar de un mínimo de legitimidad frente a la sociedad en general y frente al sector privado en particular. En Corea del Sur, por ejemplo, donde tanto los asalariados como las empresas

fueron sometidos a importantes restricciones, el proyecto del Estado autoritario tuvo legitimidad en la medida en que se inscribió en una política estratégica de seguridad nacional frente a Corea del Norte.

Condiciones económicas enseguida, ya que las empresas no pueden ajustarse a orientaciones aberrantes. Las decisiones de PI no deben en ningún caso venir de burócratas públicos desconectados de la realidad económica. Es por ello que la PI se basa a menudo en mecanismos de concertación público-privada bajo la forma de consejos de deliberación con participación de representantes del Estado y del sector privado. En el caso de Japón hubo, en los años de posguerra, un consejo para la industria en general y múltiples consejos sectoriales (Sumiya, 2000). Allí se elaboraban planes de inversión consensuales e indicativos que el Estado apoyaba enseguida con incitaciones adecuadas a fin de que las empresas se ajustaran a ellos (Aoki, 1988). El proceso de concertación, no obstante, se iniciaba sobre la base de orientaciones estratégicas definidas por el Estado.

La gran dificultad a este nivel reside en que no siempre existe por parte de los actores públicos y privados disposición a colaborar en un proyecto nacional de largo plazo. Esto supone acuerdos políticos que sobrepasan ampliamente el cuadro del diseño de una política industrial.

Análisis estratégico y anticipación

La política industrial de los países asiáticos se basó en una disciplina de análisis estratégico. Había en efecto una evaluación periódica de las fortalezas y vulnerabilidades potenciales de sus economías. Se buscaba anticipar, con el desarrollo de nuevas actividades, la posible decadencia de actividades presentes.

En Japón este análisis estaba a cargo del MITI. Fue así que, en los años cincuenta, se decidió desarrollar la industria mecánica en previsión de una futura competencia en el dominio textil por parte de otros países asiáticos con menores costos salariales (Okazaki, 1997). En forma análoga, el desarrollo de la industria pesada y mecánica, que ayudó a Corea del Sur a sobremontar sin mayores dificultades los fuertes choques exógenos de los años ochenta, fue concebido a comienzos de los setenta (Lanzarotti, 1991). Una anticipación que resultó pues de gran utilidad, y que respondía al convencimiento que la exportación de productos intensivos en mano de obra barata en la que se especializó inicialmente este país, estaba amenazada por la emergencia eventual de una nueva generación de competidores en la región asiática.

Nótese que la anticipación es necesaria puesto que la creación de nuevas actividades es algo que requiere de largos plazos de aprendizaje, y que no se puede improvisar. La misma disciplina anticipativa existió en Taiwán y en Singapur.

Selectividad Sectorial

El crecimiento industrial estable requirió la realización de una elección sectorial, que seleccionó a sectores motores del crecimiento de conjunto. Con ello se trata de sobrepasar la lógica de las ventajas comparativas estáticas, puesto que éstas se

consideran fundamentalmente inestables: un país no debe conformarse con una especialización basada en una lógica de costo relativo de factores.

Las ventajas estáticas pueden perderse no sólo, como lo señala Amsden (2003), porque el costo unitario del trabajo en países desarrollados disminuye en razón del continuo progreso técnico. Una ventaja de costo puede también perderse con ocasión de la explotación de nuevos yacimientos de materias primas, o con la integración al comercio mundial de países con grandes reservas de mano de obra. Frente a tal vulnerabilidad, los países deben buscar especializaciones basadas crecientemente en el factor tecnológico: éste da a la competitividad una dinámica más endógena.

El caso de la apertura de China es muy ilustrativo. Su bajísimo costo laboral tuvo drásticos efectos sobre producciones intensivas en trabajo ubicadas en otros países. Hubo importantes deslocalizaciones productivas en la región asiática, que afectaron muy especialmente a Hong Kong, un territorio sin política industrial, que poco hizo por escalar desde una ventaja inicial en mano de obra hacia ventajas con mayor contenido en tecnología.

La apertura de China no ha terminado. Prosigue en el marco de su integración a la OMC, de modo que sus ventajas de mano de obra continuarán repercutiendo negativamente sobre la competitividad de las actividades intensivas en mano de obra situadas en otros países, como la maquila mexicana.

Este factor, de gran envergadura, permanecerá probablemente durante décadas. Se calcula que la apertura en curso de la economía China liberará a más de 130 millones de trabajadores agrícolas e industriales, que no podrán mantenerse en sus ocupaciones actuales frente a la competencia internacional. Esto es, una reserva de mano de obra barata superior al empleo industrial total de la OCDE. Su absorción implicará al mismo tiempo la supresión de puestos de trabajo situados en países competidores, que deberían por consiguiente poner a la Política Industrial al centro de sus agendas.

La PI es sistémica

Los criterios de selección sectorial son básicamente dos. Por un lado, deben producir bienes para los que se prevé una demanda dinámica, especialmente a nivel internacional. Por otro lado, deben poseer un potencial motor de la producción y de la tecnología (potencial técnico-productivo). Esto significa que el desarrollo de las actividades elegidas debe tocar puntos neurálgicos de la estructura productiva, en el sentido que deberán interactuar con múltiples otras actividades provocando así efectos de difusión hacia el conjunto de la economía. Esta es una idea que los pioneros del desarrollo económico pusieron muy a menudo al centro de sus propuestas: así el Big-Push de Rosenstein-Rodan, los Eslabonamientos de Hirschman, los Polos de Desarrollo de Perroux, los Sectores motores de Rostow.

Esta postura ya clásica ha sido enriquecida por los aportes más recientes de la corriente neo-schumpeteriana. Ella postula que no se trata sólo de una cuestión

de relaciones input-output, sino que de un **aprendizaje** necesariamente colectivo de las nuevas técnicas requeridas, que sobrepasa el simple ámbito de las empresas productivas y las relaciones cliente-provisor (Lall y Teubal, 1998; Kim y Nelson, 2000). Todo un entorno favorable debe emerger, que incluye tanto las posibilidades de financiamiento de la inversión innovativa, como la existencia de apoyo público y académico a la innovación, la disponibilidad de servicios tecnológicos y de trabajo calificado (o, si se quiere, de un perfil adecuado de capital humano). Tal es básicamente la idea del Sistema Nacional de Innovación (SNI).

Este tipo de configuración estuvo presente en los países asiáticos que lograron colmar su retraso industrial en la segunda mitad del siglo XX, donde hubo efectivamente sistemas educativos de gran calidad, múltiples institutos tecnológicos y programas de investigación y desarrollo apoyados con financiamiento público (Mani, 2002).

La PI utiliza medidas de fomento productivo

Estas medidas abarcaron múltiples dominios (exportación, producción, tecnología, financiamiento, asesoría, formación de capital humano, etc.) y consistieron en protección, subvenciones y exoneraciones diversas. La justificación teórica de estas interferencias con los mecanismos de mercado es la existencia de imperfecciones y externalidades que hacen que los objetivos buscados no puedan ser alcanzados espontáneamente. Nótese en especial la necesidad de aprendizaje de las nuevas tecnologías tanto por la práctica como por la formación, lo que es largo, oneroso y no siempre apropiable.

- la existencia de asimetrías de información y de poderes monopólicos en el mercado de la tecnología.
- la escasez de financiamiento para los proyectos de innovación, dada la incertidumbre que involucran.

La PI necesita un sistema de control de resultados

Cuando el Estado otorga granjerías financieras y fiscales a empresas para favorecer el desarrollo de sectores prioritarios, se corre el riesgo de que tales incitaciones sean mal utilizadas y que, finalmente, no cumplan con su objetivo. En lugar de inducir comportamientos productivos, las incitaciones inducen en tal caso comportamientos rentistas.

En los países que lograron aplicar con éxito políticas industriales este problema fue resuelto con mecanismos de control de la utilización de las incitaciones por parte de las empresas. Aquellas que no cumplían con los objetivos requeridos perdían las incitaciones, exponiéndose a medidas de represalia por parte del Estado.

Estos mecanismos fueron estudiados detalladamente por el Banco Mundial (1993), que los describió como concursos entre empresas para acceder a subvenciones

públicas, donde el Estado fija objetivos y controla su cumplimiento. Alice Amsden (2001), por su lado, los califica de sistemas de control basados en la reciprocidad.

La gran diferencia entre el BM y Alice Amsden reside aquí en la diferente evaluación que se hace de la factibilidad y la necesidad del mecanismo. Para el BM, no está claro que sean necesarios, al tiempo que su buen funcionamiento requeriría de condiciones muy restrictivas, haciéndolo en general inaplicable en los países en desarrollo. Amsden, en cambio, considera que el mecanismo es indispensable y que fue aplicado eficazmente en todos los países en desarrollo que experimentaron cierta diversificación industrial en la segunda mitad del siglo XX, incluso en América Latina.

Comentario Final: a propósito del rol del Estado

En el pensamiento clásico sobre el desarrollo económico, el de los pioneros, la cuestión del control del Estado por sectores sociales portadores de un proyecto nacional de desarrollo, es decir la cuestión del poder político, fue a menudo considerado como precondition del desarrollo. Explícitamente por Rostow (1997), un autor en su época calificado de conservador, pero también por Gershenkron (1962) o Myrdal (1968).

Más recientemente, la importancia del factor socio-político también ha cobrado sentido en el marco de la reflexión del Banco Mundial sobre las dificultades de aplicación de los programas de ajuste estructural (PAS). Dollar y Svensson (1998), que estudiaron más de doscientos PAS apoyados por el BM, llegaron a la conclusión de que el grado de aplicación de las medidas previstas depende en gran parte de las condiciones políticas del país, y muy poco de los contenidos mismos de los programas. De modo que el BM debería elegir a los países que financia en función de ciertos criterios políticos, es decir según la existencia o no de gobiernos verdaderamente comprometidos con las reformas pactadas y que tengan una posibilidad real de aplicarlas. Un estudio similar sobre los PAS financiados por el FMI llegó a conclusiones análogas (Ivanova et al., 2003).

Hay aquí un reconocimiento abierto de que el cambio económico no puede hacerse en cualquier marco político, y que en cierto sentido lo político determina lo económico. Una convergencia que es importante de subrayar.

Por cierto, el proyecto nacional que podría impulsar una aplicación de políticas industriales es diferente del que se encuentra tras los PAS. La PI ha sido a menudo criticada por la importancia y la complejidad del rol que atribuye al Estado. Se afirma que sus disposiciones transgreden los acuerdos económicos internacionales, lo que es cierto, pero sólo parcialmente. Se afirma igualmente que frente a imperfecciones del mercado y a externalidades, más vale abstenerse de intervenir ya que Estados ineficaces o corruptos podrían agravar la situación. Las fallas públicas serían más peligrosas que las del mercado.

Sin embargo, las numerosas ineficiencias públicas que se han verificado a lo largo del período de aplicación de las políticas estructurales y sociales, muestran que políticas de orientación diferente se enfrentan a un mismo obstáculo. Pero en este caso la reacción fue finalmente una tentativa de mejorar el funcionamiento del poder público, especialmente con reformas de gobernabilidad y participativas. Si se hace la apuesta que se puede mejorar la gobernabilidad por vía de la cooperación internacional, uno puede preguntarse por qué ello sólo podría servir a la aplicación de determinadas políticas y no de otras.

Bibliografía

1. Alkire, S. (2003): *The Capability Approach as Development Paradigm?*, International Conference on Capability Approach, Pavia.
2. Amsden, A. (2001): *The Rise and «The Rest». Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press, Oxford.
3. Aoki M. et Al. (1997): *The Role of Government in East Asian Economic Development*, Clarendon Press, Oxford.
4. Aoki, M. (1988): *Information, Incentives and Bargaining in the Japanese Economy*, Cambridge University Press, New York.
5. Banco Mundial (1990): *World Development Report 1990: Poverty*, Oxford University Press, New York
6. Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle: economic growth and public policy*, Oxford University Press, New York.
7. Banco Mundial (2001): *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford University Press, New York.
8. Bourguignon, F. (2003): "The Poverty-Growth-Inequality Triangle?", *Proceedings of the AFD-EUDN Conference*, Paris.
9. Bourguignon, F. (2005): *The Poverty-Growth-Inequality Triangle: whith some reflections on Egypt*, The Egyptian Center for Economic Studies, El Cairo.
10. CEPAL (2004): *Panorama Social de América Latina 2004*.
11. Cling J-P. et al. (2003): *Growth and Poverty Reduction: Inequalities matter*, april, DIAL-CIPRE, Paris.
12. Coleman, J. (2000): *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press.

13. Dagvideren, H. et al. (2004): Redistribution does matter: growth and redistribution for poverty reduction *in* A.F. Shorrocks et R. Van der Hoeven (2004).
14. Dollar, D. and Kray, A (2000): «Growth is good for the poor», WP 2587, World Bank.
15. Dollar, D. y Svensson, J.: "What explains the success or failure of SAP", WPS 1938, World Bank, 1998.
16. Durston, J.: "¿Qué es capital social comunitario?"; Serie Políticas Sociales N°38, Julio 2000, CEPAL.
17. Fukuyama, F.: Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity, Free Press, 1995.
18. Gershenkron, A. (1962): Economic Backwardness in an Historical Perspective, The Belnap Press of Harvard University, Cambridge, Mass.
19. Ghura, D. et al. (2002): "Is growth enough?", Working paper 02/112, IMF.
20. Griffin, K. and J. Knight (eds) (1990): Human Development and the International Development Strategy for the 1990s, MacMillan, Londres.
21. Ivanova, W. et al. (2003): What determines the success or Failures of Fund-Supported Programs, WP 03/8, IMF.
22. Kim, L. y R. Nelson (ed) (2000): Technology, Learning and Innovation; Cambridge University Press, New York.
23. Kuznets, S. (1966): Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread, Yale University Press, New Haven, Conn.
24. Kuznets, S. (1955): «Economic Growth and Income Inequality», American Economic Review N°45, 1955.
25. Lall, S. y M. Teubal (1998): "Market Stimulating Technology Policies in Developing Countries. A Framework with Examples from East Asia"; World Development 26(8).
26. Lanzarotti, M. (1991): "Chocs Exogènes, Ajustement et Changement Structurel en Corée du Sud; Revue Tiers-Monde, Juillet-Septembre.
27. Lucas, R.E. (1988): "On the mecanics of economic development"; Journal of Monetary Economics, N°22.
28. Mani, S. (2002): Government, Innovation and Technology Policy. An International Comparative Analysis; Edward Elgar, Northampton.

29. Mansuri, G. y V. Rao (2004): *Community-Based and -Driven Development: a Critical Review*, Policy Research WP N°3209, World Bank.
30. Myrdal, G. (1968): *Asian Drama. An inquiry into the poverty of nations*, Pantheon Books, New York, 1969.
31. Narayan, D. (1999): *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Poverty Group, World Bank.
32. Okazaki, T. (1997): *The Government-Firm Relationship in Postwar Japanese Economic Recovery. Resolving the Coordination Failure by Coordination in Industrial Rationalization in Aoki M. et al. (2000).*
33. Okazaki, T. (2001): *The Government-Firm Relationship in Postwar Japan: The Success and Failure of Bureau Pluralism in Stiglitz, J et S. Yusuf (2001).*
34. Oshima, H.T. (1994): "The impact of Technological Transformation on Historical Trends in Income Distribution of Asia and the West"; *The Developing Economies* 32(3), September 1994.
35. Platteau, J-P. (2003): "Decentralized Development as strategy to reduce poverty", *Actes de la Conférence: Poverty, Inequality and Growth*, AFD-EUDN, 2003.
36. Pozzoni, B. et N. Kumar (2005): *A Review of the Literature on Participatory Approaches to Local Development*, World Bank OED 2005.
37. Putnam, R. (1993): "The Prosperous community. Social Capital and Public Life" in *The American Prospect* 4(13), 1993.
38. Putnam, R, R. Leonardi y R.Y. Nanetti: *Making Democratic Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
39. Ramos, J. (2000): "Hacia una segunda generación de reformas. Políticas de competitividad en una economía abierta"; *El Trimestre Económico*, N°26 vol LXVII.
40. Ravallion, M. (2001): «Growth, Inequality and Poverty: looking beyond the averages», *World Development*, 29(11).
41. Rostow, W.W. (1997): *Les Phases de la Croissance Economique. Un Manifeste Non-Communiste*, Troisième Edition; Economica, Paris.
42. Salazar, G. (2001): "Memoria Histórica y Capital Social" en "Capital Social y Políticas Públicas en Chile, Volumen I"; *Serie Políticas Sociales* N°55, Octubre, CEPAL.
43. Sen, A. (1999): *Development as Freedom*, Random House, New York.

44. Sen, A. (1990): *Development as Capability Expansion* in Griffin, K. and J. Knight (eds.) (1990).
45. Shorrocks A.F. et R. Van der Hoeven (2004): *Prospects for Pro-Poor Economic Development*, Oxford University Press.
46. Stiglitz, J. et S. Yusuf (2001): *Rethinking the Asian Miracle*; Oxford University Press, New York.
47. Sumiya, M. (ed) (2000): *A History of Japanese Trade and Industry Policy*, Oxford University Press, Oxford.
48. Tocqueville, A. (1981): *De la démocratie en Amérique*; Flammarion 1981; Primeras ediciones en 1835 (tomo 1) y 1840 (tomo 2).