

ENTREVISTA A CARLOTA PÉREZ

José Miguel Abumada

Carlota Pérez:

“En esta ocasión, el juego ganar-ganar es también entre la sociedad, la economía y el planeta”

En esta conversación el doctor en Estudios de Desarrollo de la Universidad de Cambridge y académico del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile interroga sobre los temas de coyuntura relacionados con las transformaciones de nuestras sociedades (y por ende de nuestros Estados) a Carlota Pérez, investigadora, conferencista y consultora internacional, experta en el impacto socioeconómico del cambio tecnológico y en las condiciones históricamente cambiantes para el crecimiento, el desarrollo y la competitividad.

Por José Miguel Ahumada

Doctor en Estudios de Desarrollo de la Universidad de Cambridge, máster en Estudios de Desarrollo de la London School of Economics. Académico del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

José Miguel Ahumada (JMA): El periodo de principios del siglo xx se caracterizó por ser el tenso encuentro entre la madurez del paradigma en torno al acero y la electricidad, y la irrupción del paradigma del petroquímico y de producción en masa. Esto derivó en fuertes problemas sociales de industrias en estancamiento, incertidumbres socioinstitucionales y conflictos laborales. Sin embargo, la política logró levantar diversos mecanismos de protección social que limitaron los efectos destructivos de esa transformación socioproductiva. El Estado asumió un rol ya no solo de guardián del libre comercio, sino de proveedor de servicios sociales e incluso de activo agente empresarial. En ee.uu., por ejemplo, se erigió el New Deal, en Europa fue el comienzo de la socialdemocracia y tras vencer en la Segunda Guerra Mundial al fascismo se levantó el capitalismo regulado que condujo en una forma más distributiva el nuevo paradigma fordista.

Hoy al parecer estamos en presencia de un periodo similar al de la década del veinte, con fuertes inestabilidades sociales y la emergencia de un nuevo paradigma tecnoeconómico, pero con nuevos problemas como, en particular, la crisis ambiental. Tú has dicho en diversas ocasiones que las soluciones y los consensos políticos para el presente merecen una creatividad similar a la que en su momento generaron Keynes, Roosevelt y Beveridge. ¿Qué elementos debe tener el nuevo consenso político que permita conducir las nuevas fuerzas económicas hacia resultados socialmente beneficiosos?

Carlota Pérez (CP): En efecto. Tenemos mucho que aprender de la historia de las revoluciones tecnológicas y sus patrones de difusión. La razón por la que comparo el momento actual con aquel después de la Segunda Guerra Mundial, cuando actuaron audazmente líderes políticos y económicos como Roosevelt y Keynes es que, como dices, estamos en un momento similar. El mundo enfrenta la posibilidad de orientar la revolución de la información y las telecomunicaciones hacia una época de oro, como el *boom* victoriano, la *belle époque* o la prosperidad de esa segunda posguerra. Como en esos casos, ya la revolución tecnológica en cuestión nos ha mostrado sus potencialidades, pero aún estamos lejos de decidir cómo aprovecharla mejor.

Esta pandemia está jugando un rol equivalente a una guerra. Nos va a obligar a reconstruir la economía y a decidir cómo lo hacemos. Pero también, al igual que las guerras, puso al descubierto las debilidades económicas y sociales, y además demostró lo que puede hacer un Estado proactivo y eficiente cuando tiene metas claras y urgentes. Llegado el momento crucial, empresarios y sociedad recurrieron al gobierno como solución.

Y, dado el estadio de desarrollo de la revolución de las TIC, la reconstrucción después de la pandemia nos brinda una gran oportunidad. Están dadas las condiciones para

una época de oro, sustentable —social y ambientalmente— y de carácter global, basada en el potencial transformador de las TIC.

Lo que hace el carácter «dorado» de esas épocas es la creación de un consenso entre gobierno, empresariado y sociedad. Es el logro de un rumbo común del que se benefician todos: las mejoras sociales aumentan la demanda creando oportunidades para el mundo productivo al mismo tiempo que las políticas fiscales, monetarias y regulatorias, aun cuando afecten a algunos, son vistas como favorables para todos. Incluso los impuestos pagados por las empresas son reconocidos como una especie de inversión. Ello porque los ven retornar bajo la forma de mejoras de infraestructura, formación de capital humano y compras públicas o bajo la forma de demanda de consumo como resultado del empleo estatal y la redistribución del ingreso. En efecto, la legitimidad del capitalismo solo es reconocida cuando las ganancias de unos también benefician a los demás.

Dada la globalización actual también se va a requerir crear consensos entre países avanzados, emergentes y en desarrollo. Más aún si reconocemos la necesidad de avanzar en una dirección beneficiosa tanto para la humanidad como para el planeta. Claro que no hay recetas sencillas. La complejidad de nuestras sociedades hoy en día y el cúmulo de necesidades no satisfechas imponen enormes exigencias a los líderes y a los diseñadores de políticas.

JMA: En específico ¿qué rol debe ocupar el Estado en este nuevo escenario?

CP: En América Latina necesitamos un Estado activo y promotor, capaz de brindar dirección a la inversión y la innovación, haciéndolas rentables y socialmente beneficiosas. Para poder aprovechar las oportunidades cada país debe tener una estrategia basada en la comprensión del contexto mundial. Conocer cómo se difunden las revoluciones tecnológicas y la naturaleza de la actual era de las TIC es la base para definir un rumbo de consenso y diseñar políticas capaces de favorecerlo, asegurando que la innovación y la inversión en la dirección acordada generarán sinergias, aumentarán el empleo y elevarán el nivel de vida de todos.

Creo que hay tres metas interconectadas a las que apuntar: mejorar el perfil exportador, elevar la formación y el nivel de vida de las mayorías y realizar la transición «verde».

Las tres exigen políticas claras y de consenso, a ser logradas mediante la cooperación gobierno, empresariado y sociedad. Las tres deberán estar basadas en comprender que hoy en día no hay estrategia de desarrollo exitosa que no sea una estrategia tecnológica. Y el Estado es el coordinador natural del consenso necesario.

JMA: El objetivo del desarrollo productivo para regiones como América Latina siempre ha sido elusivo y problemático, tanto por sus rutas como por sus contextos. Cada periodo tecnológico impone nuevas rutas para el avance en la creación de capacidades productivas competitivas y para cerrar brechas con las regiones desarrolladas, y a su vez hace a las anteriores rutas obsoletas. Así visto, el desarrollo es un blanco móvil, como has señalado, lo que exige estar siempre repensando los caminos del desarrollo, donde las estrategias de ayer no necesariamente nos iluminan para las necesidades del presente. En ese contexto América Latina se caracteriza hoy por grandes desigualdades y típicamente se ha especializado en la explotación de recursos naturales con bajo nivel de procesamiento. ¿Qué tipo de políticas industriales promover y qué rutas tecnoeconómicas tiene disponibles la región en este nuevo contexto?

CP: Como dije antes, lo principal es identificar las nuevas oportunidades y los principales objetivos a lograr con el fin de decidir la óptima dirección a tomar. Sobre esa base se diseñaría el conjunto de políticas que apoyarán la dirección acordada.

Dado que Asia —y en particular China— se ha especializado en las industrias de fabricación (i. e. de ensamblaje) y ya tienen décadas de experiencia acumulada con mano de obra más barata que la de América Latina y el uso avanzado de las TIC, habría que considerar otros espacios industriales. Un importante espacio es el de las industrias de procesamiento como la química, la metalurgia, la agroindustria, etcétera. Estas tienen la ventaja de estar basadas en recursos naturales, cuya abundancia caracteriza a nuestro continente. Y ahora que las soluciones «verdes» serán las preferidas globalmente se abre una oportunidad para innovar en procesos limpios y con energías renovables. Las políticas de impuestos «pigouvianos» que castigan lo indeseable y premian lo deseable son adecuadas para estos objetivos y ya están siendo aplicadas a la huella de carbono en los países avanzados.

La hipersegmentación de los mercados en múltiples nichos especiales y de diseño a la medida abre también oportunidades de utilizar la biotecnología y la ciencia de materiales para innovar en la dirección de demandas especializadas. Ese tipo de productos es de mayor rentabilidad que los *commodities* y puede responder a los requisitos ambientales y a oportunidades de empleo con un mayor atractivo y mejor remuneración.

El uso de las «misiones», propuesto por Mariana Mazzucato, es una forma efectiva de crear espacios para la innovación con miras a enfrentar y resolver problemas complejos y concretos, ya sea en el área ambiental o en la social. La demanda pública en tales proyectos ambiciosos contribuye a que empresas altamente especializadas tengan garantía de demanda en su periodo inicial. Esas empresas intensivas en conocimiento se convierten así en parte de lo que podríamos llamar

la infraestructura de servicios técnicos, cuya importancia se hace cada vez mayor para la modernización de las empresas existentes y la atracción de empresas nuevas, internacionales o locales.

Este tipo de políticas tecnológicamente ambiciosas implica también un esfuerzo intenso en formación de capital humano científico y tecnológico.

Pero hay algo más cuya importancia quizás no se ha comprendido suficientemente. La existencia de internet y de las plataformas globales abre posibilidades para pequeñas, medianas y miniempresas ubicadas en cualquier lugar del territorio y produciendo desde servicios de alta tecnología hasta productos especiales comercializados en internet y utilizando servicios de reparto. Esto tiene un gran potencial para estimular un flujo de personal calificado hacia las regiones, con el potencial de fortalecer las economías locales. Las exigencias en infraestructura están claras: internet de calidad a un costo accesible en todo el territorio y mejora de las redes de carreteras y transporte. Tal política, además de mejorar las condiciones de vida en el campo, puede también incrementar las posibilidades de reducir la informalidad en los barrios pobres de las ciudades.

Yo me he referido a esta estrategia como «economía dual»: por un lado promover la innovación en productos de alta tecnología basados en recursos naturales y por el otro apoyar el desarrollo de actividades de servicios y de producción de bienes en cada rincón del territorio, aprovechando la diversificación de la demanda hacia productos y servicios especiales o a pedido. Las instituciones del Estado que promuevan la una y la otra parte de la estrategia deberán ser distintas en sus objetivos, en las calificaciones y actitudes requeridas del personal y en el tipo de apoyo que brindan.

JMA: El asunto de las funciones que puede adoptar el Estado en el desarrollo es particularmente complejo en la región en general y en Chile en particular. Esto porque existe una especie de consenso de que el periodo de sustitución de importaciones fue un gran fracaso y nos dejó como lección que el Estado, cuando intenta ir más allá de proteger el orden institucional en que funcionaría el mercado, despliega un conjunto de fallas aún más costosas que las que emergen del mercado. Sin embargo, si bien la región no tuvo los éxitos que uno observa en el este asiático o en la región nórdica, sí generó un importante proceso de crecimiento y diversificación industrial que los periodos posteriores aún no han podido replicar. ¿Qué lecciones podemos sacar del rol del Estado durante la sustitución de importaciones?

CP: Lo primero que hay que entender es que no se ha dado en la historia el caso de ningún país que haya dado un salto en el desarrollo sin un fuerte apoyo del Estado. Tampoco lo ha hecho sin un sector privado dinámico e innovador.

Debido al hecho de que el desarrollo se da por sucesivas revoluciones tecnológicas que implican procesos complejos de difusión, las oportunidades son un blanco móvil. Tanto el Estado como los actores en el mercado tienen que enfrentar la transición.

Hay dos momentos en el proceso de propagación de cada una de las revoluciones en los que se hace posible dar un salto en el desarrollo: uno cuando las tecnologías ya están maduras y el otro cuando están naciendo.

Son dos oportunidades muy distintas y hay que distinguir lo que se puede hacer en cada una. Si no entendemos en qué consistía el modelo no entenderemos por qué el Estado protector era indispensable en su momento y por qué América Latina se le adelantó a África y Asia en los años sesenta y setenta para después ser sobrepasada por los cuatro asiáticos en los ochenta y noventa.

América Latina fue pionera en la sustitución de importaciones aprovechando que las industrias de producción en masa habían llegado a la madurez en Estados Unidos. Ya no podían innovar en aumentar su productividad y tampoco podían ampliar sus mercados saturados. Fue un juego de suma positiva. Ellos nos ayudaban a desarrollarnos transfiriendo tecnología, con lo cual creábamos empleos de diversos niveles tanto en el ensamblaje mismo como en todas las actividades complementarias. Nosotros, importando partes para nuestro mercado interno y creando empleos, les proporcionábamos un mercado adicional. Y mucho fue financiado con los ingresos obtenidos por la exportación de recursos naturales.

Socialmente se dio un salto, creando una clase trabajadora industrial, relativamente bien pagada, y una clase media capaz de gerenciar estructuras complejas y cubrir una cantidad de servicios desde las finanzas y el transporte hasta la innovación tecnológica, la educación y la salud. Ello creó oportunidades para el comercio, el transporte y la banca, al igual que se amplió el mercado de alimentos con la nueva demanda.

La protección era indispensable porque la productividad iba a ser inevitablemente más baja que en los países de origen y por ende los precios serían más altos. Pero la relación salarios-precios en el mercado interno se correspondía con el modelo. Lo que hicimos mal no fue la ISI, sino la salida brusca. Destruimos la industria sin darles oportunidad de aprender lo nuevo y le dimos carta blanca al mundo financiero y comercial.

Lo que los Cuatro Tigres Asiáticos aprovecharon fue la oportunidad que vino después con los inicios de la revolución de la información. Sin poseer materias primas que exportar tenían que producir para la exportación. Se empeñaron pues en la formación intensiva de capital humano y utilizaron las nuevas formas organizativas para crear una industria competitiva desde el principio. Eso significó salarios bajísimos y horarios de trabajo excesivos (aún hoy en partes de Asia hay

horarios de más de cincuenta horas semanales). Lo mismo ocurrió en las primeras décadas de la transformación en China. Tratándose de productos que debían ser competitivos para la exportación, el éxito del país lo llevaron los trabajadores sobre sus hombros. Y por si eso fuera poco, la promoción de exportaciones fue usualmente subsidiada por el gobierno.

Insisto pues en que ningún país en el mundo ha dado el salto al desarrollo sin la intervención activa del Estado, empezando por Estados Unidos y Alemania —los cuales dieron el salto en la tercera revolución a fines del siglo XIX y comienzos del XX—. Ambos establecieron altos aranceles proteccionistas y todo tipo de facilidades. En EE.UU. los terrenos necesarios para construir los ferrocarriles transcontinentales les fueron donados por el Estado federal, al igual que las tierras para la agricultura y las que financiaron la creación de las universidades y centros de investigación. En Alemania el gobierno apoyó e incluso impulsó la formación de carteles entre las empresas de cada industria para mantener los precios altos, a nivel rentable, mientras que establecían aranceles para impedir las importaciones baratas. Y el Estado alemán también financió masivamente la infraestructura y la educación superior.

Eso no quiere decir que el mercado no jugó un papel. Lo que el Estado tiene que lograr con sus políticas en cada caso es establecer las condiciones para favorecer la dirección preferente y estimular la creación de un mercado dinámico que eventualmente funcione sin necesitar tanto apoyo.

Incluso los procesos de transferencia de tecnología tienden a pasar por periodos iniciales de mayor dependencia y adquirir gradualmente mayor autonomía. Taiwán se inició haciendo productos diseñados en EE.UU. (los llamados OEM) pero fabricados a mucho menor costo y gradualmente se independizó y realizó sus propios diseños (ODM), mejorando los que hacía inicialmente y convirtiéndose en uno de los líderes globales.

Es un juego ganar-ganar y cuando no es así o resulta en una catástrofe como la de Venezuela, con un pretendido «socialismo del siglo XXI» que retrocedió al país al siglo XIX o, en el empeño de dejárselo todo al mercado, se descompone la sociedad, crece el resentimiento y se engendra la violencia, a veces abriendo el camino a líderes populistas sin rumbos viables.

Nada es tan sencillo como lo pintan los apóstoles del libre mercado, pero tampoco es tan simple como los que creen que el Estado lo puede todo. Ni lo uno ni lo otro, sino ambos en consenso, comprendiendo el contexto, acordando un rumbo y complementándose en la acción para garantizar que las ganancias de unos beneficien también a los trabajadores y a la comunidad. Y en esta ocasión el juego ganar-ganar es también entre la sociedad, la economía y el planeta.