

Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo

**Pablo Andrade Andrade (2015). Quito: Universidad Andina
Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional**

*Adrián R. López Andrade**
arlopez@uce.edu.ec

Recibido: 2016-11-11
Aprobado: 2016-12-12

Acerca de la política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo en Ecuador.

En la coyuntura política actual, a puertas de un proceso electoral que bien puede constituir en sí mismo un fundamental punto de inflexión en la reciente historia política del Ecuador de inicios del siglo XXI, el trabajo de Pablo Andrade aporta elementos sustantivos desde una óptica no demasiado frecuentada en los estudios políticos de los diez años de gobierno de Alianza País (AP). Andrade opta por ofrecer un trabajo producto de una investigación que, desde su génesis hasta su publicación, da cuenta de un lustro. En él, el autor examina la política de industrialización llevada a cabo por los sucesivos gobiernos de AP desde 2007. Su abordaje, curiosamente, parte del encuentro entre la ciencia política y la economía estándar, algo que, como el autor señala agudamente, ha sido en gran medida dejado de lado desde una orientación más institucionalista y neo-institucionalista de la ciencia política desde

inicios de los 1990s. El reto, por este lado, está en analizar la lógica de las políticas de industrialización en Ecuador desde la economía del desarrollo y la sociología política.

Para hacerlo, recurre a fuentes empíricas que aportan rigurosidad metodológica y contrastación práctica de las políticas en su diseño frente a su implementación y, por supuesto, con sus resultados. Las fuentes sobre las cuales trabaja Andrade incluyen documentos oficiales de política gubernamental, partiendo del Plan Nacional de Desarrollo, en sus tres ediciones durante los gobiernos de AP (2007, 2009, 2013), pero tomando en consideración otros instrumentos clave para entender las fricciones entre distintas facciones del gobierno como la Agenda de Transformación Productiva liderada por el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC). Sin embargo, ante la constatación de que los documentos oficiales dicen poco sobre las verdaderas capacidades estatales para llevar a cabo las políticas

* Candidato a Doctor (PhD) en Historia Latinoamericana. Magíster en Estudios Latinoamericanos y Maestro en Ciencia Política, con un B.A. en Ciencia Política e Historia. Docente-investigador en la Universidad Central del Ecuador y en el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Docente invitado en la Universidad Andina Simón Bolívar y la Universidad de Especialidades Espíritu Santo. Editor de la Revista Ciencias Sociales.

de industrialización, Andrade incorpora a sus fuentes diversas entrevistas a los decisores gubernamentales en los sectores directamente vinculados con los esfuerzos de industrialización; se trata, además, de dos rondas de entrevistas, una primera realizada en 2010 y una segunda en 2014, lo que, tiene el efecto añadido de permitir un contraste de dos momentos marcados por el apareamiento de la así llamada Estrategia de Cambio de Matriz Productiva y de la encomienda de ésta a la Vicepresidencia de la República a partir de 2013.

La obra se compone de tres partes. En una primera, se ensaya un acercamiento a los debates más relevantes sobre las herramientas de la industrialización de los países de industrialización tardía, en lo que es imposible dejar de lado dos elementos: el proceso de industrialización “exitoso” de los tigres asiáticos (particularmente Singapur, Taiwán y Corea del Sur) en la segunda mitad del siglo XX, así como el desarrollismo cepalino y las teorías de la dependencia endógenas a nuestra región y que impulsaron quizá las más significativas transformaciones de nuestros países en el siglo pasado entre 1950 y 1980, cuando se dieron los más ostensibles procesos de urbanización, ampliación de estratos medios, profesionalización burocrática con expansión del aparato público, y una modesta industrialización aupada por la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) anclada en capacidades de consumo interno para sostener industrias nacionales altamente protegidas. Con base en ello, las renovadas apuestas de política pública para la industrialización se enmarcaron en una estrategia de industrialización selectiva y políticas comerciales (ISC). Así, “las diferencias entre este nuevo intento de industrialización y las políticas ISI clásicas que impulsaron los gobiernos ecuatorianos entre 1950 y 1984 radicaban, por una parte, en que el estado se atribuyó la decisión sobre los sectores industriales que recibirían apoyo para desarrollarse; y, por otra, en el acento que ponía la nueva política en la exportación de bienes industrializados (Andrade, 2015: 24)”. De esta forma, se quería superar el anquilosamiento y comodidad de los industriales nacionales obligándolos a competir, con ayudas del

Estado, en los más voraces e inclementes mercados externos. Pero ello requiere de capacidades institucionales en el Estado para conducir la industrialización, un camino que Andrade describe como tortuoso. El calificativo lo sustenta en la hipótesis de Peter Evans y James Rauch (2007), según la cual los países con estructuras burocráticas con un reclutamiento meritocrático y una carrera de servicio civil estable y predecible son los que logran un mejor desempeño económico, demostrando además causalidad entre mayor *weberianidad* de la burocracia y el crecimiento económico, y no viceversa; es decir que no se trata tanto de que los países acaudalados puedan costearse una mejor burocracia, sino que una mejor burocracia da pie para un mejor y mayor crecimiento económico.

La segunda parte de la obra se ocupa de una valiosa discusión en torno al establecimiento de un “Estado para el desarrollo” que no ha de confundirse con el “Estado desarrollista” por la carga semántica normativa negativa que se granjeó con los años especialmente en las izquierdas latinoamericanas. Siendo el establecimiento de un Estado capaz de majerar su propio desarrollo industrial el objetivo, los principales medios institucionales son tres: una agencia nodal poderosa, una burocracia con capacidades reales y probadas, y redes de coordinación de inversiones entre el Estado y el sector privado. A la luz de ello, Andrade examina el caso ecuatoriano, encontrando un fraccionamiento y competencia creciente entre grupos dentro del gobierno con acceso a cuotas de poder estatal diferenciadas y en competencia entre ellas; un servicio civil caracterizado por ciertas mejoras en el ingreso meritocrático pero mermado estructuralmente por la ausencia de una carrera administrativa; y, un arraigo social del Estado comprometido por su inhabilidad de administrar de sólidamente la economía.

Por último, la tercera parte del libro, notoria y sintómicamente abreviada, trata de las lecciones aprendidas. Son sencillas y contundentes. La investigación de Andrade vaticinó y reafirmó una circularidad estructural de la economía nacional: vivimos una reedición de la estrategia ISI, sin haber

logrado desplazar la producción local allende las materias primas y consiguientemente sin industrias capaces de competir en mercados internacionales. Más aún, con una participación de la industria manufacturera estancada, cuando no contraída, en relación al producto interno bruto. La explicación está en la política. Un gobierno internamente fragmentado, con facciones claramente discernibles, ha redundado en la continuidad de un servicio civil poco autónomo, reflejo de un Estado sin capacidades reales de administración en la economía.

Resalto, finalmente, que el trabajo de Andrade es una generosa invitación a renovar –y en muchos casos incursionar– en el estudio de un área clave, aunque relegada de la ciencia política: las políticas públicas. Desde la materialidad de las intervenciones estatales, hay innumerables posibilidades de investigación social interdisciplinaria con raigambre empírica y potencial impacto praxítico en la gestión de lo público, sin descuidar la comprensión misma que tenemos sobre el Estado.