



EL REGRESO DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Douglas Irwin

¿Deben las economías en desarrollo seguir el ejemplo de Estados Unidos y China, y promocionar las empresas líderes?

La geopolítica está transformando rápidamente el panorama del comercio mundial. Las políticas de hace un par de décadas parecen ahora un recuerdo lejano. A lo largo del período de reforma de la década de 1990 y 2000, las economías en desarrollo y transición abrieron sus mercados y se sumaron a la globalización. Durante esa época, se creó la Organización Mundial del Comercio y, con ella, se estableció un sistema de comercio no discriminatorio basado en reglas. Esos tiempos vinieron marcados también por la ausencia de tensiones geopolíticas, ya que China estaba centrada en su crecimiento y Rusia peleaba por estabilizarse.

Ahora, los responsables políticos debaten el futuro de la globalización. Entre sus preocupaciones, la fragmentación de la economía mundial y el incumplimiento de las normas del comercio mundial. Las intervenciones comerciales —en forma de políticas y subsidios industriales, restricciones de importación por razones ambientales y de seguridad nacional, y controles a la exportación para castigar a los rivales geopolíticos y asegurar el abastecimiento interno— van en aumento.

¿Qué deben hacer las economías en desarrollo para desenvolverse en este nuevo entorno? ¿Adoptar políticas similares y aislarse para proteger los sectores más importantes con ayudas y medidas de control del comercio?

El debate sobre si las economías en desarrollo deben entrar o salir de la economía mundial es eterno. En la década de 1950, muchos observadores se mostraban pesimistas respecto de las perspectivas de exportación de los países de ingreso bajo y temían un deterioro permanente de los términos de intercambio. Se creía que las fuerzas económicas mundiales agravaban la desigualdad y dejaban a las economías en desarrollo todavía más atrás. Se pensaba que lo que hacía falta eran políticas de sustitución de importaciones, para que estas economías fuesen más autosuficientes y no dependiesen tanto de otros mercados.

Una interpretación errónea de la historia

Una de las razones de este repliegue fue una interpretación particular de la historia. La creencia de que el éxito de los países ricos se debía a que protegían las manufacturas dotó de respetabilidad a la política industrial. Al final, resultó ser una interpretación errónea de la historia. Pese a los elevados aranceles, Estados Unidos se desarrolló como economía abierta —abierta a la inmigración, el capital y la tecnología—, con un mercado interno excepcionalmente amplio y ferozmente competitivo. Además, a finales del siglo XIX, Estados Unidos, país de aranceles altos, superó en ingreso per cápita a Gran Bretaña, donde imperaba el libre comercio, gracias a un incremento de la productividad del trabajo en el sector de servicios, no al aumento de la productividad en el sector manufacturero

(Broadberry, 1998). En Europa occidental, el crecimiento estuvo vinculado al desplazamiento de recursos de la agricultura a la industria y los servicios. Las políticas comerciales diseñadas para proteger de los precios bajos a la agricultura probablemente ralentizaron esta transición en países como Alemania.

Aunque la sustitución generalizada de importaciones perdió popularidad hace ya algunas décadas, el debate en torno a la política industrial continúa. La experiencia de ciertos países prósperos de Asia Oriental le ha dado luz positiva, pero incluso ahí la norma histórica puede resultar engañosa. En 1960, Corea del Sur cargaba con una moneda sobrevaluada y unas exportaciones de apenas el 1% del PIB. La capacidad importadora del país dependía casi totalmente de la ayuda de Estados Unidos. Tras devaluar su moneda tanto a comienzos como a mediados de esa década, las exportaciones coreanas se tornaron más competitivas y se dispararon, alcanzando el 20% del PIB a comienzos de la década de 1970. La principal política consistía en establecer un tipo de cambio realista que permitiese a las exportaciones crecer con fuerza y, a la vez, abaratase el crédito para todos los exportadores, no solo los de sectores específicos (Irwin, 2021). La política industrial no se puso en marcha de verdad hasta la promoción de las industrias química y pesada en 1973–79, que terminó cancelándose por costos excesivos y falta de efectividad. No obstante, antes de la era de la política industrial, en Corea ya se había desatado un rápido crecimiento.

El debate en torno a la política industrial lleva tiempo estancado. Para algunos, es esencial para el crecimiento de la productividad y la transformación estructural; para otros, incita a la corrupción y fomenta la incompetencia. Unos ponen como ejemplo la costosa promoción del ensamblaje de componentes electrónicos en Tierra del Fuego, mientras otros señalan las relucientes fábricas de alta tecnología de China y Corea. Exagerar las repercusiones es fácil. Los modelos cuantitativos indican que los beneficios que reportan las políticas industriales, por óptimo que sea su diseño, son pocos y no tendrían un claro poder transformador (Bartelme *et al.*, 2021).

La novedad aquí es que Estados Unidos se ha sumado a China y abraza ahora explícitamente las políticas industriales. China lleva en esto por lo menos desde que el presidente Xi Jinping restableciera el control estatal sobre la economía, dejando atrás las políticas orientadas al exterior de Deng Xiaoping y sus sucesores. La iniciativa Made in China 2025, que consiste en subvencionar ampliamente industrias específicas, ha dado paso al concepto de “doble circulación”, cuyo objetivo es reducir la dependencia externa mediante un refuerzo del abastecimiento interno con empresas locales, y un impulso a la autosuficiencia en tecnologías esenciales. Estados Unidos comenzó a proteger las industrias del acero y el aluminio, supuestamente por



motivos de seguridad nacional, durante el gobierno de Trump. Con la Ley CHIPS y la Ley de reducción de la inflación, Estados Unidos introdujo subsidios para “relocalizar” la producción de semiconductores y adoptó una serie de normas sobre contenido nacional en los vehículos eléctricos, para garantizar la producción interna. La Unión Europea siempre ha tenido políticas industriales; en 2020, anunció una estrategia industrial para potenciar su “economía estratégica abierta” en la transición hacia la economía verde y digital.

¿Y en qué lugar deja esto a las economías en desarrollo? ¿Deben adaptarse al nuevo consenso entre Washington, Beijing y Bruselas para desarrollar ciertas industrias nacionales con subvenciones públicas y restricciones al comercio? Sería una estrategia arriesgada. Los subsidios podrían terminar siendo costosos, y los beneficios, esquivos. Las restricciones al comercio podrían provocar un nocivo giro hacia el proteccionismo, que reduciría los ingresos de exportación y, con ello, las importaciones esenciales que estos financian.

Los subsidios industriales a gran escala parecen un lujo que los países ricos pueden darse. Sin embargo, que Estados Unidos, China y la UE puedan permitirse los subsidios no implica que otros países deban seguir su ejemplo. Ya lo advirtió Ricardo Hausmann: “Copiar las soluciones de otros países a problemas que uno no tiene, o focalizar la atención en asuntos de moda que en el fondo no son importantes, no lleva sino a la incompetencia, o aún peor, al fracaso”. Las economías en desarrollo, con problemas fiscales, no pueden permitirse fastuosos subsidios para los productores internos si las finanzas públicas son precarias y los beneficios, inciertos. Quizá sería más sensato destinar los escasos fondos públicos a mejorar la salud y la educación, y ayudar a los pobres, en vez de dirigirlos a las industrias internas.

Subsidios industriales y sustitución de importaciones

El ejemplo de China demuestra que los subsidios industriales pueden no ser una forma eficaz de gastar recursos limitados. En 2006, China determinó que la construcción naval era un “sector estratégico” y puso en marcha enormes subsidios a la producción y la inversión, principalmente a través de préstamos baratos. Los datos indican que tales políticas no reportaron beneficios cuantiosos, sino que resultaron ineficientes (debido al exceso de capacidad) y distorsionaron los mercados (obligando a los países más eficientes a reducir la producción para adaptarse). La cuota de mercado de China aumentó a expensas de los productores de bajo costo de Japón, Corea del Sur y Europa, pero sin generar beneficios significativos a los productores internos (Panel, Kalouptsidi y Bin Zahur, 2019). Los subsidios se desvanecieron con la entrada y expansión de productores

menos eficientes, lo cual generó un excedente de capacidad y provocó una mayor fragmentación del sector. Los préstamos eran políticos, ya que el grueso de las ayudas fue a parar a manos de las empresas estatales, en vez de a productores privados más eficientes. La industria de astilleros no generó repercusiones importantes para el resto de la economía, y no se apreciaron indicios de que el conjunto del sector aprendiese con la práctica.

Sacrificar los beneficios del comercio

Asimismo, aplicar restricciones al comercio podría obligar a sacrificar parte de los beneficios que las economías en desarrollo han obtenido de su participación en los mercados mundiales. En las últimas décadas, el progreso económico de muchos países se ha basado en la integración en la economía mundial, en oposición a un cierre de mercados pensado para estimular la innovación autóctona. China no se hizo rica gracias a la política industrial, sino porque mejoró la productividad de la agricultura, permitió la inversión extranjera en manufacturas y potenció el sector privado. En India, las reformas de 1991 para dismantelar el burocrático sistema de “Licencia Raj” que asfixiaba a las empresas privadas, y abrir la economía, sigue siendo motor de crecimiento, si bien se requieren nuevas reformas. Bangladesh también se ha beneficiado de abrirse a la inversión extranjera, que le proporciona capital y tecnología, hasta tal punto que el país tiene ahora un ingreso per cápita superior al de India. Otros países, como Etiopía y Vietnam, también han sacado más provecho de la integración que del aislamiento económico, porque se beneficiaron de la tecnología y la inversión del resto del mundo.

Aunque se ha puesto de moda desacreditar las políticas económicas neoliberales del consenso de Washington, la apertura de ese período de reforma generó convergencia —y no divergencia como había sido la norma hasta entonces— entre los países ricos y pobres del mundo. Más o menos a partir de 1990, las economías en desarrollo comenzaron a crecer más rápidamente y dar alcance a los niveles de renta superiores que exhibían las economías avanzadas (Patel, Sandefur y Subramanian, 2021).

El reciente debate sobre si la globalización ha muerto o no, no lleva a nada. La globalización no ha muerto, pero está cambiando. Sería desacertado que las economías en desarrollo dieran la espalda a la economía mundial y se distanciaran de la idea de apoyar las exportaciones y la adquisición de tecnología allende sus fronteras. Todavía tienen mucho que ganar del resto del mundo, y mucho que perder si regresan a las políticas de puertas cerradas del pasado. **FD**

DOUGLAS IRWIN es titular de la cátedra John French de Economía en la Universidad de Dartmouth y académico principal no residente en el Instituto Peterson de Economía Internacional.