

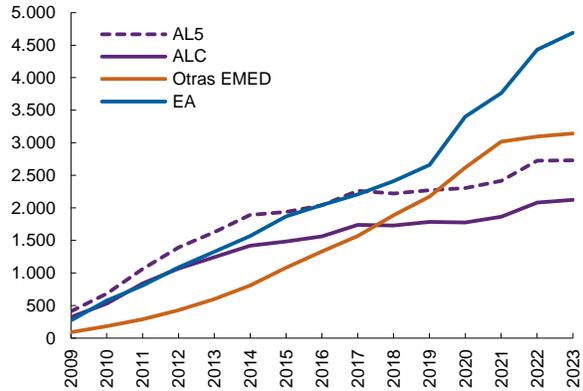
## Anexo en línea 3. La política industrial en América Latina<sup>1</sup>

En los últimos años, la política industrial ha reaparecido entre los instrumentos de política que utilizan los gobiernos. Ante las tensiones geopolíticas y las secuelas de la crisis de la COVID-19, los gobiernos de todo el mundo están interviniendo para dirigir sus economías mediante políticas industriales. ¿Qué es la política industrial? ¿En qué medida están recurriendo los gobiernos latinoamericanos a estas políticas? ¿Cuándo está justificado aplicar este tipo de políticas y cómo deben aplicarse? El presente anexo tiene por objeto dilucidar estas interrogantes fundamentales.

La política industrial puede definirse como las intervenciones gubernamentales destinadas a apoyar a empresas nacionales específicas, industrias o actividades económicas definidas concretas con el fin de alcanzar ciertos objetivos nacionales, ya sean de carácter económico o no económico. Aunque es difícil medir la política industrial en todos los sectores y países, algunos trabajos recientes (Evenett *et al.* 2024; Juhasz *et al.* 2023) han utilizado información de la base de datos Global Trade Alert, que recopila las intervenciones de políticas que discriminan a empresas extranjeras. Durante el período 2009-23, el país promedio de ALC introdujo alrededor de 2.000 políticas que distorsionan el comercio; la media de los países de AL5 (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) fue [algo] superior<sup>2</sup>. El número de políticas de este tipo en la región, aunque fue mayor que en otras economías de mercados emergentes y en desarrollo y economías avanzadas hasta 2015, ha crecido a menor ritmo desde entonces y desde 2023 es menor que en otros países (gráfico del anexo en línea 3.1).

Alrededor de la mitad de las políticas que distorsionan el comercio vigentes en ALC desde 2023 son restricciones a la importación y requisitos de contenido local, y la otra mitad son subsidios (gráfico del anexo en línea 3.2). El importante papel de los requisitos de contenido local en la región (que representan un tercio de todas las políticas que distorsionan el comercio a lo largo del tiempo) contrasta marcadamente con la experiencia de otras economías de mercados emergentes, especialmente China (Rotunno y Ruta 2024), donde los subsidios son la herramienta de política más común.

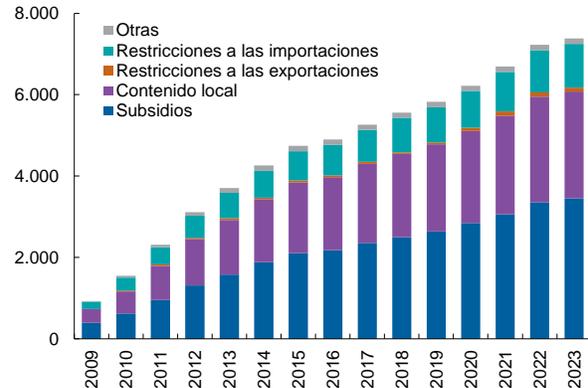
**Gráfico del anexo en línea 3.1. Políticas que distorsionan el comercio**  
(Número medio; suma acumulativa)



Fuentes: Base de datos Global Trade Alert (GTA); y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Promedio ponderado por el PIB del conteo de políticas clasificadas como políticas que distorsionan el comercio en la base de datos Global Trade Alert introducidas desde 2009 y aplicadas en un año determinado. AL5 = cinco economías principales de América Latina (Brasil, Chile, Colombia, México, Perú); ALC = América Latina y el Caribe; EA = economías avanzadas; EMED = economías de mercados emergentes y en desarrollo.

**Gráfico del anexo en línea 3.2. ALC: Políticas que distorsionan el comercio según el instrumento**  
(Número de políticas; suma acumulativa)



Fuentes: Base de datos Global Trade Alert (GTA); y cálculos del personal técnico del FMI.

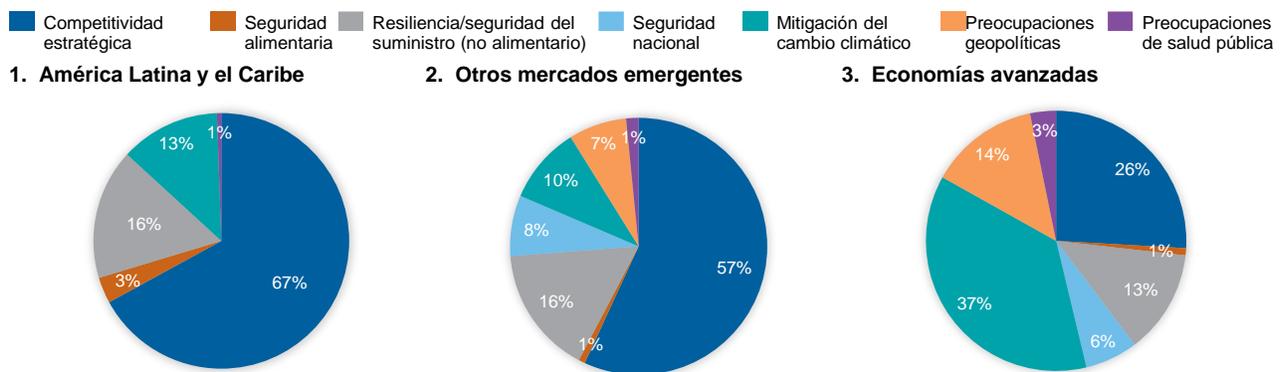
Nota: Conteo de políticas clasificadas como políticas que distorsionan el comercio en la base de datos Global Trade Alert introducidas desde 2009 y aplicadas en un año determinado. Los subsidios a las exportaciones se incluyen en la categoría "subsidios". ALC = América Latina y el Caribe.

<sup>1</sup> Preparado por Oliver Exton, Adam Jakubik, Sergio L. Rodríguez y Lorenzo Rotunno.

<sup>2</sup> En este anexo se describen las medidas que distorsionan el comercio según se definen en la base de datos Global Trade Alert (GTA). Estas cifras pueden sobreestimar el papel de las políticas industriales tal y como se definen en estudios recientes sobre tales políticas. Evenett *et al.* (2024) miden las políticas industriales desde 2023 tomando un subconjunto de todas las políticas de la base de datos GTA que enuncian motivos específicos y/o se dirigen a determinados grupos de productos estratégicos. Juhasz *et al.* (2023) aplican un enfoque de procesamiento del lenguaje natural a la descripción textual de las políticas de esa base de datos para identificar políticas industriales.

La popularidad de los instrumentos de políticas aislacionistas tradicionales en la región también se refleja en los motivos declarados de las políticas industriales. Los datos del Nuevo Observatorio de Política Industrial (NIPO) revelan que, en 2023, 67 por ciento de las políticas industriales aplicadas en ALC estaban motivadas por la competitividad estratégica (57 por ciento en otros mercados emergentes), mientras que los objetivos de política no económicos más recientes, como la seguridad nacional y las cuestiones geopolíticas, están ausentes en la región. En otros países, una proporción importante de las políticas industriales es atribuible a estos motivos (gráfico del anexo en línea 3.3).

**Gráfico del anexo en línea 3.3. Nuevas políticas industriales por motivos**  
(Aplicadas en 2023; porcentaje)



Fuentes: Base de datos del Nuevo Observatorio de Política Industrial; y cálculos del personal del FMI.

América Latina tiene una historia polémica de políticas gubernamentales destinadas a cambiar la ventaja comparativa y fomentar el crecimiento económico. La industrialización promovida por el Estado en un entorno de inestabilidad macroeconómica, especialmente en las décadas de 1970 y 1980, generó un magro crecimiento de la productividad y una escasa diversificación respecto a los inestables sectores primarios (Ocampo y Porcile 2020). Tras un repliegue de la política industrial en la región durante la década de 1990, los gobiernos han regresado a formas más sutiles de intervención, con resultados mixtos<sup>3</sup>.

### Qué debe hacerse y qué no.

Los gobiernos de la región de ALC que estén considerando adoptar políticas industriales deben actuar con cautela para evitar los errores del pasado. Si bien puede ayudar a subsanar fallas del mercado, la política industrial también podría dar lugar a ineficiencias debido a una mala asignación de recursos o a la búsqueda de rentas económicas. Las medidas de política industrial discriminatorias pueden distorsionar la asignación de los recursos nacionales y fomentar políticas de represalia por parte de los socios comerciales, perjudicando el comercio internacional y los flujos de inversión. El apoyo a las políticas industriales, si es necesario, debe tener un horizonte de tiempo limitado, ser eficaz en costos, transparente y congruente con la preservación de la estabilidad macroeconómica nacional y la sostenibilidad fiscal y externa, y además evitar efectos secundarios transfronterizos. En FMI (2024) se presentan una serie de consideraciones generales para ayudar a las autoridades a evaluar la política industrial, tales como las siguientes:

- *Los argumentos en favor de una intervención gubernamental selectiva deben exponerse claramente.* Las medidas de política industrial deben tener como objetivo resolver fallas de mercado bien identificadas que no puedan solucionarse con otras políticas, incluidas políticas horizontales menos distorsionantes, como las inversiones en infraestructura, investigación y desarrollo y capital humano.

<sup>3</sup> Un informe del BID (2014), por ejemplo, analiza algunos ejemplos de políticas eficaces y menos eficaces, y destaca lo fundamental de contar con unas instituciones sólidas y sanas para minimizar el riesgo de captura política. Cornick *et al.* (2018) amplían la lista de estudios de casos y confirman la importancia de las capacidades institucionales como factores de éxito (o fracaso) de las intervenciones gubernamentales.

- *Las políticas industriales deben estar bien concebidas.* La elección de los instrumentos de política debe ser coherente con el marco institucional y la capacidad de implementación de cada país. Para que sea eficaz, la implementación de la política industrial debe complementarse con políticas que abarquen toda la economía; por ejemplo, una política industrial dirigida al sector de la alta tecnología puede beneficiarse de políticas adecuadas en materia de educación, mercado laboral e incluso inmigración.
- Además, la política industrial debe estar respaldada por un marco de gobernanza que, a fin de reducir los riesgos de búsqueda de rentas económicas y de corrupción, exija mecanismos transparentes para la asignación de recursos, vigile y evalúe de forma regular el apoyo prestado, y establezca cláusulas de caducidad automática claramente definidas para garantizar que el apoyo sea temporal y se elimine gradualmente.
- Los beneficios de abordar las fallas de mercado mediante políticas industriales deben superar los costos. El análisis costo-beneficio debe tener en cuenta los beneficios y costos directos e indirectos para la economía nacional, incluidos los costos fiscales y administrativos, los pasivos contingentes, y los costos indirectos derivados de la asignación deficiente de recursos. El análisis también debe incluir los efectos de contagio y de rebote transfronterizos.
- La implementación de políticas industriales debe ser compatible con la sostenibilidad fiscal, así como con la estabilidad externa e interna. El país debe contar con la capacidad adecuada para implementar estas medidas, que han de ser coherentes con las obligaciones legales del país, incluidos los compromisos con la Organización Mundial del Comercio.

## Referencias

- Cornick, Jorge, Ernesto Dal Bó, Eduardo Fernández-Arias, Gonzalo Rivas, and Ernesto Stein (Eds.). 2018. *Building Capabilities for Productive Development*. Inter-American Development Bank.
- Evenett, Simon, Adam Jakubik, Fernando Martín, and Michele Ruta. 2024. "The Return of Industrial Policy in Data." *The World Economy*, 47(7), pp. 2762-2788.
- Inter-American Development Bank (IDB). 2014. "Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation." Palgrave Macmillan.
- International Monetary Fund (IMF). 2024. "Industrial Policy Coverage in IMF Surveillance—Broad Considerations." Policy Paper No. 2024/008.
- Juhász, Réka, Nathaniel Lane, Emily Oehlsen, and Verónica C. Pérez. 2023. "The Who, What, When, and How of Industrial Policy: A Text-based Approach." Working Paper. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4198209>.
- Ocampo, José Antonio, and Gabriel Porcile. 2020. "Latin American Industrial Policies: A Comparative Perspective." *The Oxford Handbook of Industrial Policy*, Oxford Handbooks.
- Rotunno, Lorenzo, and Michele Ruta. 2024. "Trade Implications of China's Subsidies." IMF Working Paper 2024/180, International Monetary Fund, Washington, DC.