



GERMÁN
ALARCO

Profesor de la
Universidad del Pacífico

Desafortunadamente los economistas estándar han maniatado nuestra disciplina con diagnósticos sesgados y recomendaciones limitadas. Han diseñado modelos analíticos de interpretación de la realidad económica donde casi toda intervención del Estado es perniciosa, razón por la cual hay que dejar que los mercados operen libremente para resolver los desequilibrios.

LO ESTÁNDAR

En la mayoría de los libros de texto que utilizamos en nuestras escuelas de economía solo hay espacio para la política fiscal, la monetaria y algunos instrumentos para reducir algunas imperfecciones del mercado. Ahora a diferencia de lo que ocurría cinco o seis décadas atrás ya no existen las políticas intermedias (o de nivel meso) como la política industrial y regional. No existe más la política cambiaria y de ingresos.

No hay instrumentos de control directo muy utilizados por las economías desarrolladas (relativos al comercio exterior e inmigración). Ni tampoco otros quizás más importantes como los cambios en el marco institucional relativos a la mejora de las condiciones de competencia, ajustes institucionales, y el perfeccionamiento de acuerdos internacionales, entre muchas otras áreas ahora soslayadas.

POLÍTICA INDUSTRIAL

En el último número de la Revista Finanzas y Desarrollo del Fondo Monetario Internacional de junio de 2024 dedican un artículo al título de esta nota, reabilitando y revaluando el rol de la política industrial.

Los autores son Réka Juhász, profesora adjunta de Economía en la Universidad de British Columbia y Nathan Lane, profesor adjunto de Economía en la Universidad de Oxford. Estos autores juntamente con Dani Rodrik acaban de terminar un libro sobre la nueva economía de la política industrial.

RENACIMIENTO

Los autores señalan que otrora relegadas al olvido por las autoridades económicas con una visión académica tradicional, las políticas industriales —es decir, las medidas tomadas por el Estado para alterar la composición de la actividad económica— están resurgiendo. Sin ir más allá, solo en EE.UU. la transición a las energías verdes, la competencia geopolítica y la resiliencia de la cadena de suministro están engendrando políticas industriales nuevas e importantes.

La reaparición de la política industrial en las economías avanzadas viene acompañada de cuestionamientos sobre sus pros, sus contras y su funcionalidad, pero estos debates no abordan la amplia variación de las prácticas mundiales, los motivos por los cuales las políticas prosperan o fracasan, ni su viabilidad en el mundo real. Gracias

La política industrial está una reinterpretación económica



a nuevos estudios, la percepción empírica de estas políticas está mejor adaptada a nuestros tiempos; aun así, Juhász y Lane piensan que esta reinterpretación de la política industrial requiere un serio análisis de las fuerzas políticas de fondo.

DISCUSIÓN POLÍTICA

Para Juhász y Lane las políticas industriales son un eco de la coyuntura política local. Dado que se caracterizan por la concentración de sus beneficios y la dispersión de sus costos, asignarlas constituye a menudo un acto político plagado de tensión y, a veces, para ciertos intereses creados, una ocasión para intentar captar rentas. Las políticas transformativas pueden suscitar polémicas en el plano político y representar una amenaza económica para los interesados en que todo siga igual.

Asimismo, aunque las decisiones de políticas

pueden amoldarse a las fallas de mercado y las limitaciones económicas, los incentivos políticos de las autoridades también influyen. Por ello, las amplias diferencias en la experiencia con la política industrial no pueden explicarse solo en términos de la disciplina económica. Las políticas industriales que se ponen en práctica son las que se corresponden con la realidad política, pero esa es una dimensión de la que se desentienden casi todos los analistas de la economía política.

EJEMPLOS EXITOSOS

Los autores junto a Dani Rodrik muestran diversos ejemplos de ciertos episodios de política industrial que han producido efectos extensos, positivos y, ocasionalmente, transformadores.

El desarrollo de la industria pesada y química bajo la presidencia de Park Chung-hee, en los años sesenta,

transformó a Corea del Sur en un gigante dentro del sector, un emprendimiento tan particular que ninguna entidad externa —ni siquiera el Banco Mundial— estuvo dispuesto a financiarlo. Esta iniciativa impulsó la expansión del producto y el desarrollo de las exportaciones en los sectores deseados, les trasladó una ventaja comparativa y mejoró la economía, colmando las expectativas de las autoridades.

La Italia de la posguerra persiguió una intensa política industrial durante décadas con la finalidad de reactivar el desarrollo de las rezagadas regiones del sur. Mediante esta política, se crearon agrupaciones duraderas de desarrollo económico (clusters) en términos tanto de la manufactura altamente calificada como de los servicios con uso intensivo del conocimiento que surgieron para respaldarla. Según las estimaciones, se incrementó la producción industrial nacional; es decir, no se limitó a reorientar la producción hacia los ámbitos que interesaban a las autoridades.

OTROS EJEMPLOS

Los autores señalan que no todas las políticas industriales tienen la escala ni el alcance que producen estos efectos. Algunos estudios de casos en América Latina muestran que, a una esca-

la mucho más pequeña, las políticas industriales contribuyeron a la prosperidad del mercado de exportación.

Entre los ejemplos, cabe mencionar los vuelos de carga de aerolíneas estatales para transportar flores de Colombia al mercado de exportación estadounidense, así como la colaboración entre cultivadores privados y los servicios de investigación y extensión agraria para extender el cultivo de soja a las sabanas del norte de Brasil.

Otros proyectos experimentales semejantes, realizados en África, mostraron resultados prometedores; entre ellos, una política multidireccional para promover la exportación de flores frescas en Etiopía. En otro orden de ideas la exportación de salmón de Chile, las actividades siderúrgicas de Brasil y México, la producción de aeronaves Embraer de Brasil, la producción y exportación de automóviles de Brasil y México son todos resultados de la política industrial.

ALGUNOS FRACASOS

Juhász y Lane anotan que esta política industrial reimaginada ha demostrado su potencial, pero los escépticos mencionan los fracasos que mancillan la economía del desarrollo. Los desastres producidos por la política industrial

Á de regreso: de Juhász y Lane

en las naciones africanas independizadas, entre muchos otros, revelan la percepción de los fracasos del Estado: intervenciones que siembran más ineficiencias y distorsiones de las que resuelven.

En algunos casos, las fallas de mercado justificaron intervenciones mediante políticas industriales, pero los gobiernos, con sus fracasos, han puesto en entredicho su pertinencia. Las inquietudes que giraban en torno a los fracasos estatales y la política industrial se cristalizaron cuando la gran ola del desarrollo hizo cresta en los años setenta. Al cabo de décadas de entusiasmo, las economías en desarrollo se encontraron, en las palabras de Anne O. Krueger: empantanadas en políticas económicas claramente impracticables.

ABANDONAR ESCEPTICISMO

Efectivamente, los riesgos y las fallas de la política industrial son reales, pero el escepticismo de los economistas se ha plasmado en aseveraciones contundentes y deterministas. Si el fracaso del Estado es una característica endémica de la política industrial, dirán no hay razones para perseguirla. Sin embargo, para Juhász y Lane, tampoco las hay para poner en entredicho su éxito.

Llevado al extremo, el pesimismo económico ha culminado en un rechazo total de la estrategia industrial, aduciendo una especie de teorema de la imposibilidad. Algunos académicos sostienen que la política industrial es imposible. Durante décadas, gran parte del pensamiento económico tradicional fue en mayor o menor medida una encarnación de esa óptica. Todos estos debates no dejaron margen para comprender las condiciones necesarias para que la política industrial diera fruto, y mucho menos los medios para lograrlo.

ALGUNAS LIMITACIONES

Según los autores, en la práctica, la política industrial está limitada tanto por la situación política como por la capacidad del Estado. Las decisiones sobre la adopción de medidas están determinadas por las instituciones políticas y por los agentes con poder político y los incentivos que los mueven. La capacidad del Estado se manifiesta en la posibilidad que tienen sus administradores para ejecutar las políticas en el mundo real.

Desde el punto de vista de estas limitaciones de la gobernanza, el milagro de Asia oriental tuvo tanto que ver con el entorno político

como con la combinación de medidas adoptadas. El ambiente político imperante en Corea del Sur en los años sesenta y setenta respaldó las políticas industriales orientadas al exterior y las controvertidas reformas que requirieron.

Imitar políticas sin comprender su compatibilidad con las restricciones políticas locales a menudo conduce al fracaso. Por ende, las políticas industriales deben analizarse dentro de las limitaciones que fija la realidad política. Es posible extraer prácticas óptimas de otros casos, pero es crítico comprender los factores políticos que están en juego anotando los autores.

LECCIONES

Para Juhász y Lane surgen tres lecciones críticas para el éxito de la política industrial. En primer lugar, las autoridades deben evaluar cuidadosamente en qué medida la política industrial encaja en el entorno político local: quién se beneficia, quién sale perjudicado y hasta qué punto los incentivos políticos respaldan medidas sólidas. Es importante analizar la influencia de las políticas aplicadas hoy en el entorno político de mañana y la probabilidad de que resistan los vaivenes de los ciclos políticos.

En segundo lugar, la capacidad de los países para aplicar diversas políticas industriales es enormemente dispar, en formas que trascienden las limitaciones políticas directas; por eso es necesario adaptar las medidas a la capacidad administrativa y fiscal.

En tercer lugar, en prác-

ticamente todos los casos, la política industrial exige una inversión en capacidad administrativa. Esto es tan verdad hoy como lo fue en Corea del Sur en las décadas de 1960 y 1970, cuando el gobierno centralizó las burocracias e invirtió en capacidad administrativa.

ASPECTOS GENERALES

Según los autores los riesgos de fracaso estatal pueden superarse. Cuando la política industrial opera dentro de las limitaciones políticas y de gobernanza locales, y cuando el Estado invierte intensamente en la creación de la capacidad administrativa necesaria para emplazarla y supervisarla, las probabilidades de éxito se multiplican.

Queda mucho por aprender sobre la mecánica interna de la política industrial. Hay pocos estudios empíricos sobre esta experiencia diversa y multifacética, y es esencial realizar más mediciones y evaluaciones. Los economistas y las autoridades deben concentrarse no solo en las fallas de mercado y la combinación de medidas que conviene adoptar, sino también en la dimensión política finalizan Juhász y Lane.

COLOFÓN

Lamentablemente la política industrial esta fuera de las preocupaciones del gobierno actual, de la clase política y de gran parte del sector empresarial. Sin embargo, desde la sociedad civil es momento de reflexionar sobre su importancia y procurar su implantación en tiempos mejores.