



THE RETURN OF THE POLICY THAT SHALL NOT BE NAMED: PRINCIPLES OF INDUSTRIAL POLICY

Reda Cherif y Fuad Hasanov

Fondo Monetario Internacional (2019)

La reciente pandemia de COVID19 y la Guerra de Ucrania están teniendo efectos radicales en la economía global y la organización industrial. Un análisis en Google Scholar arroja más de 18.000 resultados si se introducen esos términos. Todo ello ha forzado a las economías occidentales a introducir programas y proyectos nacionales y transnacionales (en el caso de la Unión Europea) para reducir su impacto en las economías. ¿Supone esto una vuelta a la política Industrial? Las editoriales académicas y los organismos internacionales como el Banco Mundial y la OECD vienen publicando diversos textos sobre el retorno o la necesidad de nuevas políticas industriales para relanzar las economías nacionales en el nuevo contexto mundial causado por estos acontecimientos.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha editado en 2019 el documento de trabajo (WP/19/74) titulado *"The return of the policy that shall not be named: Principles of industrial policy"*, que ha sido preparado por dos economistas profesores de Georgetown University: R. Cherif y F. Hasanov. En este documento se analiza cómo un país puede desarrollar una política industrial que le permita alcanzar un crecimiento sostenible. Para ello, el texto se basa en el éxito "milagroso" que las economías asiáticas (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán) han experimentado desde la década de los 60 del siglo pasado. Estos modelos, con sus fallos y éxitos, alumbran el eje del debate en el que los autores analizan los puntos en común de las diferentes políticas de estos países que, además, han generado un crecimiento y una reducción de las desigualdades socio-económicas de sus ciudadanos. Para los autores este éxito se basa en una política industrial descrita como Política Tecnológica y de Innovación (PTI).

Tres principios subyacen en la raíz de estas políticas: a) la intervención estatal para recomponer los fallos del mercado que impiden la aparición de productores nacionales en industrias cruciales; b) la orientación a la exportación, en contraste con las políticas obsoletas de importación de maquinaria; y c) la promoción de competencia interna y externa frente a las políticas autárquicas del pasado. El éxito viene asegurado por políticas que subrayen la innovación

y la tecnología en cada estadio del proceso de desarrollo. Estas políticas serían esenciales también en países productores de materias primas para diversificar su economía.

Los autores sostienen que las recetas clásicas de crecimiento, como mejorar el entorno empresarial, las instituciones y las infraestructuras, preservar la estabilidad, invertir en educación y minimizar las intervenciones gubernamentales, no bastan para mantener un alto crecimiento a largo plazo. Estas políticas solucionan los "fallos de la gobernanza", pero no los "fallos del mercado", especialmente en el desarrollo de sectores tecnológicos.

El documento se estructura en seis secciones: (a) una breve visión general de los diferentes aspectos del debate sobre la naturaleza del éxito de los milagros asiáticos; (b) se debaten los datos empíricos y teorías que muestran por qué hay más información sobre los éxitos de los milagros asiáticos que sobre los "fracasos"; (c) un esbozo de los principios de la PTI; (d) una justificación de los principios de esta PTI desde una perspectiva económica; (e) la PTI desde una perspectiva histórica; y (f) conclusiones. Las secciones c, d y e constituyen una entidad cuasi independiente.

Los autores utilizan la evolución relativa del PIB per cápita respecto al de Estados Unidos como referencia. De ese modo, clasifican a los países asiáticos mencionados como los que realmente escalaron cotas de crecimiento muy alto en el periodo 1960 a 2010. La tesis de los autores es que este crecimiento no puede desgajarse de sus políticas industriales frente a otros autores que lo atribuyen a factores exógenos o a la geografía, tamaño, cultura o estructura política. La clave es la política industrial seguida.

En el proceso de evolución de los países de menor renta se pone de relieve que estos requieren de nuevas fuentes de crecimiento cuando las ventajas de la mano de obra barata, la reasignación sectorial desde la agricultura a la manufactura, y de la fácil adopción de tecnología extranjera disminuyen. En ese proceso, los salarios suben y la competitividad se reduce. Superar la fabricación intensiva en mano de obra y aumentar la productividad y la renta per cápita requiere innovación. En este proceso el crecimiento sostenible requiere la introducción de nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevos productos, lo que demanda un nivel alto de exportación elevados acompañado de una población con porcentajes altos de educación secundaria y terciaria.

El documento apunta tres ejemplos interesantes. Corea del Sur pasó de no tener experiencia en la gestión de una acería integrada a construir una de las mayores del mundo en Pohang; a pesar de no tener experiencia en la construcción naval, Hyundai (una empresa de construcción) construyó el mayor astillero del mundo (y simultáneamente su primer barco); y, por último, la misma empresa pasó a la industria automovilística sin experiencia previa y crear sus pro-

pias redes de concesionarios en Estados Unidos, el mercado más grande y competitivo del mundo. Se pueden comparar estos ejemplos con los de las industrias del acero, naval y del automóvil españolas víctimas de la reconversión de los 1990s.

La sección más relevante de este texto es la relativa a las políticas PTI de estos países basadas en tres ejes: intervenir para crear nuevas capacidades y dirigir recursos hacia las nuevas industrias, fomentar la exportación y la competencia. Ello impulsando el avance tecnológico en nuevas industrias que los autores denominan "sofisticadas" (basadas en I+D) frente a las clásicas como la agroalimentaria o el turismo, y tratando de resolver los fallos del mercado.

Finalmente, hay que añadir que los autores sostienen que las políticas PTI ofrecen conceptos muy útiles para una estrategia de crecimiento y (esto es novedoso) que herramientas tradicionalmente asociadas a la política industrial, como las subvenciones, los aranceles y el uso de empresas públicas, no son necesariamente formas eficaces de aplicar las PTI.

En resumen, un documento de gran actualidad y que contribuirá, efectivamente, a la discusión sobre nuevas políticas industriales.

■ Jose Albers Garrigós