

Nunca es tarde para enmendar: los malos momentos de la política industrial en Latinoamérica y lecciones del mundo para la región

*Never too late to mend: The ill timing
of industrial policy in Latin America and lessons
from the world to the region*

Entrevista a Syed Mansoob Murshed

Profesor de Economía en Coventry University, Reino Unido y Universidad de Erasmio, Países Bajos

Correo electrónico: murshed@iss.nl

Por Sebastián Torres Ledezma y Po Chun Lee

Investigador asociado del Transnational Institute, Países Bajos /
Docente e investigador del Centro de Economía Pública y Sectores
Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: s.torres@tni.org / po.lee@iaen.edu.ec

Recibido: 10-abril-2018. Aceptado: 15-abril-2018.



Fotografía de Syed Mansoob Murshed.

Syed Mansoob Murshed

Syed Mansoob Murshed es docente de Economía en Coventry University (Reino Unido) y docente de Economía de la Paz y el Conflicto en el Instituto Internacional de Estudios Sociales (ISS) en Erasmus University (Países Bajos). Fue el primer titular de la presidencia rotativa Príncipe Claus en Desarrollo y Equidad en 2003 (Noruega). Fue Investigador de UNU-WIDER en Helsinki, en donde dirigió

proyectos sobre la globalización y economías vulnerables y estudios sobre conflictos. También dirigió un proyecto sobre las dos economías de Irlanda financiado por el Fondo Internacional para Irlanda en el Centro de Investigación Económica de Irlanda del Norte (NIERC). Es autor de siete libros y más de 140 artículos arbitrados y capítulos de libros. Es miembro de los consejos editoriales de *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* (PEPS) en Alemania, así como de *Civil Wars* (Estados Unidos). También es el coordinador del proyecto de investigación CoCoon del Consejo de Investigación Científica de los Países Bajos (NWO) sobre los efectos del medioambiente y el conflicto entre Bolivia y Ecuador (NEBE). Sus intereses de investigación son economía del conflicto, la abundancia de recursos, la condicionalidad de la ayuda externa, la economía política, la macroeconomía y la economía internacional. Su último libro, publicado en 2010, se denomina *Explaining Civil War a Rational Choice Approach*.

El profesor Murshed habla sobre la política industrial en Latinoamérica. Empieza definiendo bajo sus preceptos lo que debería contener la política industrial y contrasta el proceso de industrialización entre Asia Oriental y Latinoamérica. No cree que es muy tarde para industrializarse en Latinoamérica; sin embargo, tiene que industrializarse de una manera que detalla en la entrevista. Nos habla sobre las prioridades de las políticas de industrialización: los retos de estabilidad macroeconómica, la potencialización de las capacidades y habilidades de la población, la diplomacia económica, la reforma de micropolíticas, y todo esto en relación con el caso de Botsuana con una alusión de vuelta a Latinoamérica. La entrevista continúa y discute sobre el impacto de la Inversión Extranjera Directa (IED), las fallas de la implementación de la IED y otras políticas industriales. Finalmente, da su opinión sobre si Latinoamérica debería abrir o no sus economías.

—¿Cómo definiría la política industrial?

—Estas son políticas para promover la competitividad, retener la cuota de mercado y avanzar en la cadena de valor.

[...] los países latinoamericanos han sido más ricos en recursos naturales por más tiempo y sus salarios reales han sido más altos...

—¿Nos podría dar un ejemplo basado en su definición?

—La diferencia entre Latinoamérica y Asia Oriental es que los países latinoamericanos han sido más ricos en recursos naturales por más tiempo y sus salarios reales han sido más altos, de manera que la presión por industrializarse no ha sido alta. Además, las escuelas de pensamiento para la industrialización, en países como Brasil y México, y paralelamente en países peronistas como Argentina, se

basaban en la política de sustitución de importaciones la cual protegía la industria doméstica de la competencia extranjera, desalentando importaciones y alentando la producción local.

Desafortunadamente todo esto colapsó en la década de 1980 debido a la crisis de la deuda, particularmente en Brasil y México. Las políticas peronistas no promovían competitividad en la manufacturación. De alguna manera, esto no funcionó y ahora es muy tarde debido a un proceso de hiperglobalización, lo que significa que el mercado está siendo capturado por Asia Oriental mientras que la manufactura de alto valor en otros lugares como Estados Unidos o Europa. Entonces, hay muy poco alcance para entrar en la manufactura, o lo que Dani Rodrik denomina “desindustrialización prematura”.

En otras palabras, es muy difícil entrar a competir internacionalmente en la manufactura, esto a pesar de que en muchos países en vías de desarrollo, incluidos los latinoamericanos, han mejorado su competitividad en productividad. Pero eso no es suficiente debido a la masiva competitividad de China. En el pasado se podía seguir políticas industriales para el mercado interno, y Latinoamérica hasta muy recientemente está explorando acuerdos de comercio regional. Así que tradicionalmente no había mucho comercio entre ellos.

—China ahora es uno de los socios comerciales más grandes en la región...

—Sí, China y Asia Oriental para la manufactura en general. En las manufacturas de alto valor, Alemania aun lo mantiene al igual que Estados Unidos a pesar de lo que se diga sobre ese país. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Italia, Suecia, Francia) lo han mantenido. Lo que ha sucedido también es una extrema robotización, en la cual pocos acaban trabajando en la manufactura con la excepción de Reino Unido. Ha habido una real, muy real desindustrialización. Además, en el pasado ha habido países que producían para sus propios mercados. En África, por ejemplo, Zimbabue o Nigeria antes del petróleo, o en el caso de Latinoamérica. Para ponerlo en términos muy simples: con la globalización es más difícil articular competitividad industrial porque alguien más ya tiene capturado el mercado.

—¿Usted cree que es muy tarde, en el juego o el partido, para Latinoamérica?

—Nunca es muy tarde, las cosas son posibles. El país exitoso, se dice que es exitoso, es Chile, que basado en el buen manejo de sus recursos naturales, es excelentemente operado mediante reglas fiscales muy claras y políticas contracíclicas en el que el precio del cobre, a contraste del precio de petróleo de Ecuador, es más estable. Adicionalmente, Chile es un buen exportador de productos manufacturados basado en sus recursos naturales, vinos o productos hechos en cobre, por ejemplo. Esto crea buenos eslabonamientos regresivos o progresivos en relación con la producción local. Uno puede aprender de esto, y los países pueden desarrollar capacidades productivas relacionadas con el recurso nacional, soya y sus derivados o petróleo y petroquímica.

En Latinoamérica, con excepción de Venezuela, los ciclos de auge y depresión han sido relativamente estables. Y generalmente se pone más atención en países donde tienen fondos de riqueza soberana para justamente atender a la

competitividad. Mi punto de vista es que todo el mundo enfatiza la competitividad internacional, y debido a la hiperglobalización, las políticas domésticas no tienen mucho alcance. No digo que es imposible, pero el espacio para maniobrar es mucho más restringido que en el pasado. No digo que no se pueda hacer nada, sino que las restricciones, debido a la globalización, son muy altas. Esa es la causa de toda la reacción populista, antiglobalización en el mundo ya sea de derecha o izquierda. Veamos cómo nos va con eso.

—*En su opinión, ¿qué políticas industriales deberían priorizarse, en qué orden y por qué?*

—Las políticas preliminares previas son macroeconómicas: baja inflación, políticas fiscales basadas en reglas y evitar la apreciación excesiva del tipo de cambio real. Los países con recursos naturales deberían realizar metas de inflación vinculadas a los precios de los productos básicos. En segundo lugar, el aumento del gasto en potenciar las habilidades y capacidades de la población, educación e infraestructura que aumenta la productividad. Lo anterior es necesario pero no suficiente. Por tanto, las lecciones deben aprenderse de las políticas regionales de los países desarrollados y las políticas para atraer la inversión. Otras lecciones de la diplomacia económica incluyen misiones comerciales, que debería ser el objetivo de las escuelas o facultad de negocios.

Las lecciones deben aprenderse de las políticas regionales de los países desarrollados y las políticas para atraer la inversión.

—*¿Nos podría dar un ejemplo en Latinoamérica? Ecuador no puede manejar la tasa de cambio por la dolarización por lo que se complican las políticas macroeconómicas.*

—Sí, Ecuador no puede. También fue un error de Argentina. En el caso de Latinoamérica usualmente es debido a los ciclos macroeconómicos de auge y depresión, crisis de la deuda. Aunque últimamente se ha estabilizado, el peligro de la crisis financiera aún está allí. Si hay deuda internacional asociada con las políticas macroeconómicas, como en el caso argentino en el 2001, ellos debieron haber tenido el coraje de repudiar la deuda y no dejar que los fondos buitres trataran de recuperar su dinero. Esencialmente creo que el manejo de deuda y crisis financiera, aparte de la inflación, son importantes.

Las buenas noticias vienen de Bolivia, que son completamente diferentes a la década de 1980 y también porque están manejando sus recursos extremadamente bien, además de lograr reducción a la pobreza y reducción de inequidades entre grupos étnicos. Las noticias macroeconómicas son buenas, pero hay que tener cuidado con el manejo de crisis de la deuda, de los peligros asociados con la crisis financiera y de las crisis gemelas con la tasa de cambio. Esa es la lógica de Ecuador, prevenir estos problemas, ya que está dolarizada la economía.

De ahí, las micropolíticas tienen que ver con el fomento de las industrias de nicho que están enlazadas al recurso natural, petroquímicos con el petróleo y la exportación de estos. A excepción de uno o dos países en Centroamérica la

mayoría no puede dedicarse a la manufactura de mano de obra intensiva, ni en componentes de alto valor agregado, ya que esto ya se ha desarrollado en Asia Oriental. Lo único posible es que, si el salario real en China aumenta, tal vez parte de esta actividad manufacturera se transfiera a otros lados, que no necesariamente es Latinoamérica.

—¿Alguna lección en particular sobre diplomacia económica que nos puede enseñar las escuelas de negocios?

—La diplomacia económica sugiere que la era en la que vivimos es la era de Donald Trump y la de antiglobalización, desde la extrema derecha, en la cual el marco multilateral no es suficiente. Debemos promover nuestras exportaciones, nuestras actividades, atraer inversión entrante, de eso se trata la diplomacia económica. A pesar de que hay barreras de comercio y muchos otros factores de incertidumbre, la diplomacia económica crea certidumbre dentro de la incertidumbre. Hay que promover los productos para que se reduzca la posibilidad de sanciones comerciales.

—¿Cuál sería el escenario ideal para implementar estas políticas industriales? ¿Cómo se definirían y medirían su desempeño?

—Como se mencionó anteriormente. Sin embargo, la política y la economía son inseparables. Hay lecciones que se pueden aprender del éxito en medio del fracaso, por ejemplo, Botsuana tuvo éxito cuando otros fracasaron en África. Este caso iluminó el liderazgo político que dirigió el camino intermedio entre el populismo y la influencia de las élites.

Botsuana es otro caso de buen manejo de recursos naturales que no llevó a la transformación estructural de la economía a industrializarse en manufacturas. Es un éxito por las políticas fiscales que no llevaron a más corrupción o intrigas políticas, allí están los éxitos, pero el gran error fue la inhabilidad de diversificar la economía. En Botsuana el desempleo abierto es enorme. Botsuana es un caso exitoso dentro de su contexto porque lo que se espera dentro de esa región es que los ingresos por recursos naturales sean mal manejados, que haya guerra civil y pugnas por los recursos naturales como los diamantes. Para repetir lo que dije antes, la manufactura basada en los recursos naturales es una buena manera para progresar para muchos países latinoamericanos.

—¿Cuál es la importancia de la Inversión Extranjera Directa (IED) en la reestructuración del proceso de producción en los países de América Latina y el Caribe?

—Esto es probablemente más importante en el Caribe y Centroamérica debido a la proximidad regional con Estados Unidos ya que hay ciertas manufacturas reubicados en esas regiones. En el caso del Cono Sur, la IED está más concentrada a recursos naturales y ciertos servicios. Ejemplos como Chile, en donde la IED es procíclica, y otros países como Argentina, que siempre pedían prestado en el mercado de capital internacional y que ha sufrido debido a esto. Sé que esto no es

IED, pero es una forma de financiación debido a la globalización y ha sido el talón de Aquiles de Argentina.

La IED regional debe ser enfatizada. Esta región es una región de salarios más altos, y una mayor globalización después de la crisis financiera significó la desaparición de las industrias que funcionaban bajo la protección de las importaciones. Entonces, realmente temo que la región tenga pocas perspectivas del tipo de industrialización, tal como se observa en Asia Oriental.

—¿Cuál sería la prospectiva de la IED en los mercados internos?

Enfatizar el mercado interno y sus vínculos con los recursos naturales pueden fomentar el crecimiento de algunas manufacturas. Una de las ventajas de la IED tradicionalmente ha sido la transferencia de tecnología, la cual es más importante para países donde la manufactura está o muy subdesarrollada o muy sobre-desarrollada. La IED en África resulta en períodos de alto aprendizaje para la manufactura básica, y otros casos como China, la IED permite actualizar y crear productos de más alto valor, además de la difusión de alta tecnología y conocimientos. Para Latinoamérica, la IED resultaría en una transferencia de alta tecnología.

Creo que una de las grandes fallas fue no industrializarse en su momento.

—En su opinión, ¿cuáles son las principales fallas de la implementación de políticas industriales en la región?

Creo que una de las grandes fallas fue no industrializarse en su momento, antes de la hiperglobalización, en el período en el que la competitividad industrial internacional se podía haber obtenido antes de la década de 1990. En esa época, los problemas fueron la mala gestión macroeconómica y crisis de la deuda impulsadas por el populismo o, en el caso de Argentina, el peronismo previno la prudencia productiva. Porque ahora, aunque usted tenga competitividad internacional no puede entrar ese mercado.

—Cuando se refiere a abrir la economía en el momento equivocado, ¿se refiere a los años de la década de 1990?

Sí. Las economías latinoamericanas ya estaban abiertas en la década de 1980 debido a la crisis de la deuda, así que tenían que exportar y obtener dólares para pagar la deuda externa. El exceso de confianza en el libre comercio viene desde la década de 1990 al creer que una economía abierta generaría más comercio. Brasil y México son el clásico ejemplo que se perdieron en la fase anterior. A pesar de que México tiene una buena base industrial, estos son de productos de bajo valor agregado y relacionado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Y finalmente, la dependencia de los recursos naturales relacionada con

el legado dejado por las economías basadas en la producción de cultivo intensivo o economías de plantaciones. Estas produjeron una desigualdad excesiva y una competencia entre las élites y el populismo que produjo.

—*¿Nos podría explicar sobre las economías de plantaciones?*

—Eso tiene que ver con las inequidades y la falta de derechos que sucedía en las plantaciones o haciendas, que eran manejadas por una pequeña y poderosa élite y una fuerza laboral con salarios de subsistencia. Aunque no es muy relevante hoy, esto tiene su legado, su pasado y su acumulación: la ausencia de clases medias fuertes, la falta de aumento de salarios reales en la agricultura y la falta de desarrollo en la manufactura de países ricos en recursos naturales. Por ejemplo, no se observó un desarrollo como en Canadá o Estados Unidos, donde también son ricos en recursos naturales.

—*¿La excesiva dependencia en el libre comercio ha sido un problema para la política industrial?*

—Sí, ha sido debido al marco temporal. En el pasado, las economías debían ser más abiertas y ahora deberían ser menos abiertas. En las décadas de 1950 y 1970 teníamos economías muy cerradas, y hoy que están muy abiertas, aún tenemos espacios para promover la competitividad internacional a pesar de la hiperglobalización y las reglas sobre la manufacturación y el comercio mundial. La hiperglobalización está en la manufactura y los recursos naturales.

—*Para el contexto de hoy, de hiperglobalización, ¿deberíamos abrirnos o cerrarnos más al mundo?*

—Yo creería que cerrarnos un poquito, aunque no se pueda cerrar completamente, y es posible, mediante ciertas rendijas o escapatorias dentro de las reglas de la globalización. Por ejemplo, no se puede subsidiar a un sector o industria, pero sí a una región. 