

Industrialización y crecimiento en el nuevo contexto global

Dani Rodrik

Profesor de Economía Política Internacional en la Harvard Kennedy School, donde co-dirige el Programa Reimaginando la Economía y la red Economía para una Prosperidad Inclusiva. Actualmente su área de investigación es el crecimiento económico inclusivo en países desarrollados y en desarrollo. Ha recibido varios premios, entre ellos el Albert O. Hirschman y el Princesa de Asturias en Ciencias Sociales. Es autor de numerosas publicaciones en desarrollo económico, economía internacional y política económica. Su último libro de próxima publicación se titula Prosperidad Compartida en un Mundo Fracturado.

Why tariffs are not right instrument

Trade policy is wrong instrument for good jobs when bulk of employment is in services

Tariffs increase profitability of some (but not all) manufacturing

- input costs, retaliation, uncertainty, exchange rate changes...

Firms that experience increased profits do not necessarily invest, innovate, train more labor, ...

- they can simply distribute profits to shareholders and managers

Tariffs are a very blunt instrument to achieve desired behaviors

At best they can be complement to industrial, environmental, social policies that target specific sectors/objectives and alleviating binding constraints on innovation and investment

- example: CBAM in EU

Problem with tariffs is not that they are an instance of economic nationalism, but that they do not actually serve national economic interest



Introducción

LECONOMÍA MUNDIAL ESTÁ ATRAVESANDO UNA PROFUNDA TRANSICIÓN. La era de la hiperglobalización y la ortodoxia neoliberal, que dominaron el pensamiento de política económica durante gran parte de finales del siglo XX y comienzos del XXI, ha llegado a su fin. En su lugar, estamos presenciando el ascenso del nacionalismo económico, el crecimiento del autoritarismo y un entorno global marcado por mayor incertidumbre e inestabilidad. El *shock Trump* fue emblemático de este giro, pero sería engañoso atribuir la reversión de la globalización únicamente a una administración. El alejamiento del libre comercio sin matices ya había comenzado bajo la administración Biden, lo que indica una reorientación más fundamental de la relación de Estados Unidos con la economía mundial.

Este nuevo contexto plantea preguntas urgentes: ¿Cómo deberían los países buscar prosperidad cuando las vías tradicionales de industrialización ya no son viables de la misma forma que antes? ¿Cómo pueden las naciones avanzadas y en desarrollo reconciliar los imperativos de la democracia, la acción climática y el desarrollo económico? ¿Y qué tipo de políticas –tanto nacionales como internacionales– pueden facilitar esta reconciliación sin exacerbar los conflictos ni caer en una visión de suma cero de las relaciones globales, en particular entre Occidente y China?

Enfrento estas preguntas con un optimismo cauteloso. Si bien los desafíos son significativos, creo que es posible diseñar estrategias que fortalezcan las instituciones democráticas, enfrenten el cambio climático y promuevan un desarrollo inclusivo, todo ello sin necesidad de enmarcar la economía global en términos puramente conflictivos. De hecho, gran parte del debate actual corre el riesgo de quedar atrapado en una lógica de suma cero que oscurece las oportunidades de resultados positivos para todas las partes. Para superar esto, debemos diagnosticar con claridad cómo llegamos al punto actual

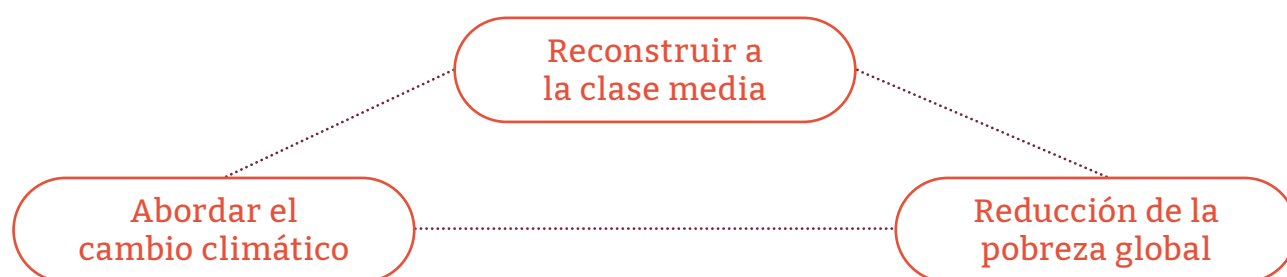
y trazar un rumbo que responda a las realidades de hoy, en lugar de intentar recrear las estructuras económicas del pasado.

El Triple Desafío: Democracia, Clima y Desarrollo

Para organizar los temas en juego, es útil conceptualizar la agenda actual como un triángulo con tres objetivos igualmente importantes: reconstruir la clase media (y con ello fortalecer la democracia), abordar el cambio climático y sostener el desarrollo y la reducción de la pobreza en los países de ingresos bajos y medios. Estos tres objetivos son interdependientes, y el fracaso en uno de ellos debilita el progreso en los demás.

GRÁFICO 1

El triple desafío: democracia, clima y desarrollo



Un problema de país rico, un problema de país pobre y un problema global, aunque últimamente todos son problemas de todos

1. Reconstruir la Clase Media y Fortalecer la Democracia

La erosión de la clase media bajo la hiperglobalización ha sido uno de los desarrollos políticos más desestabilizadores de las últimas décadas. La desigualdad de ingresos se amplió, los buenos empleos desaparecieron y la

cohesión social se deterioró. Estas tendencias contribuyeron directamente al debilitamiento de las instituciones democráticas, tanto en países avanzados como en aquellos en desarrollo. Sostener la democracia requerirá más que redes de seguridad social o transferencias de ingresos; exige la creación de buenos empleos de clase media que brinden estabilidad, dignidad y movilidad ascendente. Sin esos empleos, las bases sociales de la democracia se vuelven frágiles.

2. Abordar el Cambio Climático

El cambio climático representa la mayor amenaza existencial de nuestro tiempo. Cualquier conjunto de políticas económicas que no internalice el imperativo climático está destinado al fracaso, sin importar sus logros inmediatos. La transición hacia energías renovables, las políticas industriales verdes y las prácticas sostenibles no son opcionales: son una necesidad. Además, la política climática se conecta directamente con el desarrollo económico y la democracia: la transición verde puede generar nuevas industrias y oportunidades de empleo, mientras que no actuar exacerba la desigualdad y alimenta el descontento social.

3. Sostener el Desarrollo y la Reducción de la Pobreza

Para los países de ingresos bajos y medios, la promesa de la industrialización como motor tradicional de rápido crecimiento se ha desvanecido. Estas naciones aún enfrentan la necesidad de crear empleos y sacar a la población de la pobreza, pero los recursos que poseen en mayor abundancia –trabajo no calificado– ya no encuentran fácil absorción en el sector manufacturero. El desafío, entonces, es identificar vías alternativas de transformación estructural que puedan generar crecimiento inclusivo. Asegurar que los arreglos económicos globales sigan siendo compatibles con estas aspiraciones de desarrollo es esencial, no solo por equidad, sino también por estabilidad mundial.

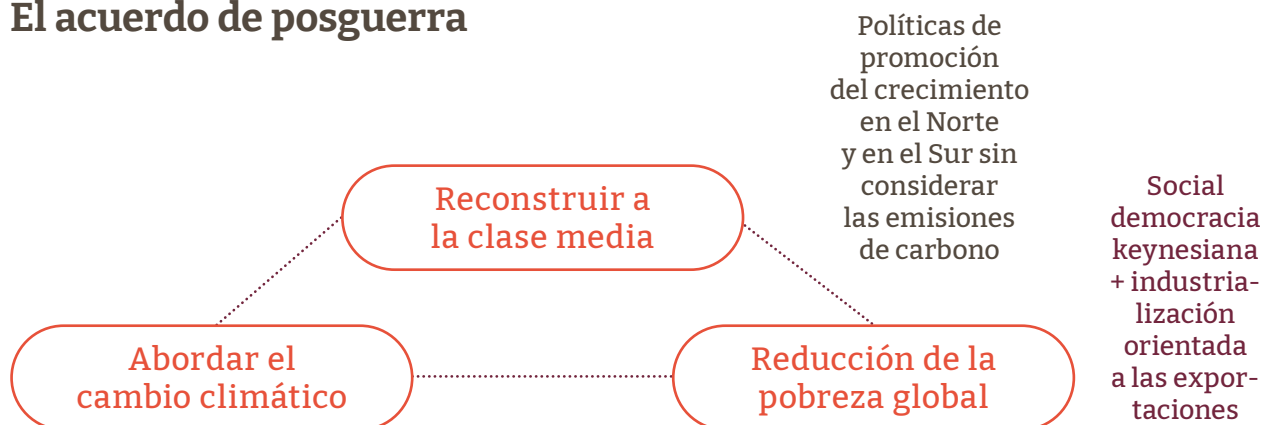
En conjunto, estos tres objetivos definen el principal problema de política de nuestro tiempo. No pueden perseguirse de manera aislada. Estrategias que promuevan uno a expensas de los otros –por ejemplo, crecimiento sin considerar las emisiones de carbono, o políticas climáticas que descuiden el empleo– son en última instancia insostenibles. La tarea consiste en diseñar políticas e instituciones que reconozcan estas interdependencias y fomenten cambios estructurales capaces de avanzar en democracia, sostenibilidad climática y desarrollo al mismo tiempo.

El Acuerdo de Posguerra y el Rol de la Industrialización

Las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial estuvieron marcadas por un período extraordinario de estabilidad económica y política en gran parte del mundo. Ese acuerdo de posguerra se sostuvo en una combinación de socialdemocracia keynesiana en las economías avanzadas e industria-

GRÁFICO 2

El acuerdo de posguerra



El milagro de posguerra deshecho por el neoliberalismo, el desafío climático y la desindustrialización prematura

lización orientada a las exportaciones en muchas naciones en desarrollo. Juntos, estos arreglos produjeron un crecimiento robusto, la expansión de la clase media y un fortalecimiento de las instituciones democráticas en países que previamente habían sido frágiles o autoritarios.

El marco económico de la época tuvo varios rasgos definitorios. Primero, las naciones avanzadas aplicaron políticas de pleno empleo, provisión de bienestar y mercados regulados, creando las condiciones para una prosperidad ampliamente compartida. Segundo, los países en desarrollo, en particular los del Este Asiático, aprovecharon la demanda global enfocándose en exportaciones manufactureras. Al concentrarse en un número limitado de industrias, lograron insertarse en los mercados globales, cosechar los beneficios de las economías de escala y alcanzar un rápido crecimiento a pesar de contar con mercados domésticos reducidos.

Por qué la Manufactura Era Especial

GRÁFICO 3

Cómo la industrialización promovió la democracia y el desarrollo

La industria como promotora
del crecimiento rápido

Dinamismo tecnológico
Comercio
Capacidad de absorber mano de obra
con baja educación

La industria como fundamento
de la democracia

Proveedor de buenos empleos
Fuente de prosperidad
de la clase media

La manufactura ocupó un rol privilegiado en este acuerdo por varias razones:

- **Dinamismo tecnológico.** El sector mostró altas tasas de innovación y crecimiento de la productividad, lo que permitió a las economías expandirse rápidamente una vez que lograban insertarse en industrias manufactureras.
- **Comercio.** Los bienes manufacturados podían comerciarse fácilmente a través de las fronteras, brindando a los países en desarrollo acceso a mercados globales mucho mayores que su demanda interna.
- **Capacidad de absorción laboral.** Tal vez lo más importante es que la manufactura podía absorber grandes cantidades de trabajadores con baja calificación y bajo nivel educativo. Esto fue crucial, ya que la mayoría de los países poseían abundante mano de obra con escasa educación formal. La industrialización permitió a estos trabajadores pasar de la agricultura de subsistencia o actividades informales a empleos más productivos.

La capacidad de la manufactura para generar empleos para amplios segmentos de la fuerza laboral la distinguió de otros sectores, como la agricultura o los servicios altamente calificados, que estaban en retroceso o requerían destrezas especializadas.

La Manufactura como Base de la Democracia

La capacidad de absorción laboral de la manufactura también tuvo implicancias políticas relevantes. A medida que los trabajadores se trasladaban del campo a las fábricas, se convirtieron en la base de una nueva clase media. Los empleos industriales estables y bien remunerados les otorgaban seguridad

económica y poder de negociación colectiva. Con el tiempo, esta clase media se transformó en motor de reformas democráticas, impulsando derechos políticos, protecciones sociales e instituciones representativas.

La trayectoria de Corea del Sur ilustra este proceso de manera vívida. El país comenzó su ascenso industrial bajo un régimen autoritario, pero a medida que su fuerza laboral industrial se expandió y prosperó, las bases sociales de la democracia se hicieron más sólidas. Eventualmente, la industrialización no solo elevó los ingresos, sino que también facilitó la transición democrática.

La Receta del Éxito

Esta *receta sagrada* del período de posguerra –socialdemocracia keynesiana en el mundo avanzado e industrialización orientada a las exportaciones en el mundo en desarrollo– creó un entorno en el cual crecimiento económico, expansión de la clase media y democracia se reforzaban mutuamente. El resultado fueron décadas de relativa estabilidad y convergencia entre economías avanzadas y emergentes.

Sin embargo, esta receta fue históricamente contingente. Tuvo éxito porque la manufactura contaba con las características adecuadas en ese momento: era innovadora, comerciable y absorbía mano de obra. Hoy, esas condiciones se han disipado en gran medida, y el modelo ya no puede replicarse de la misma manera. Comprender por qué esto es así requiere examinar las fuerzas que transformaron a la manufactura de motor de prosperidad compartida a un sector con perspectivas menguantes en materia de empleo –un tema al que paso a referirme a continuación.

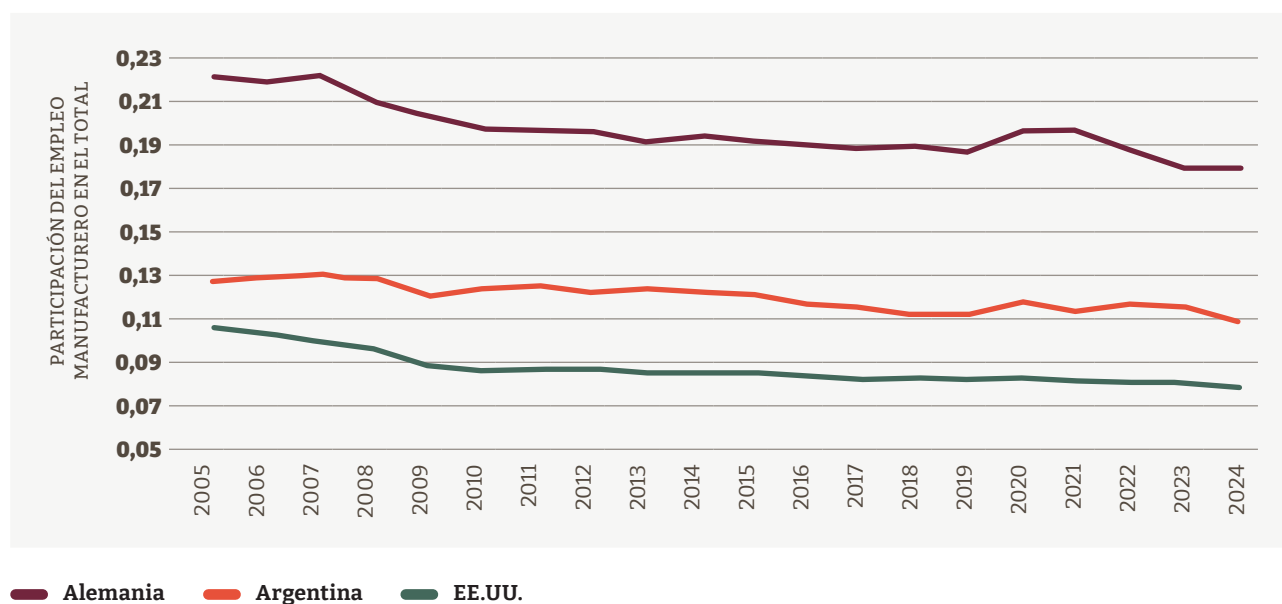
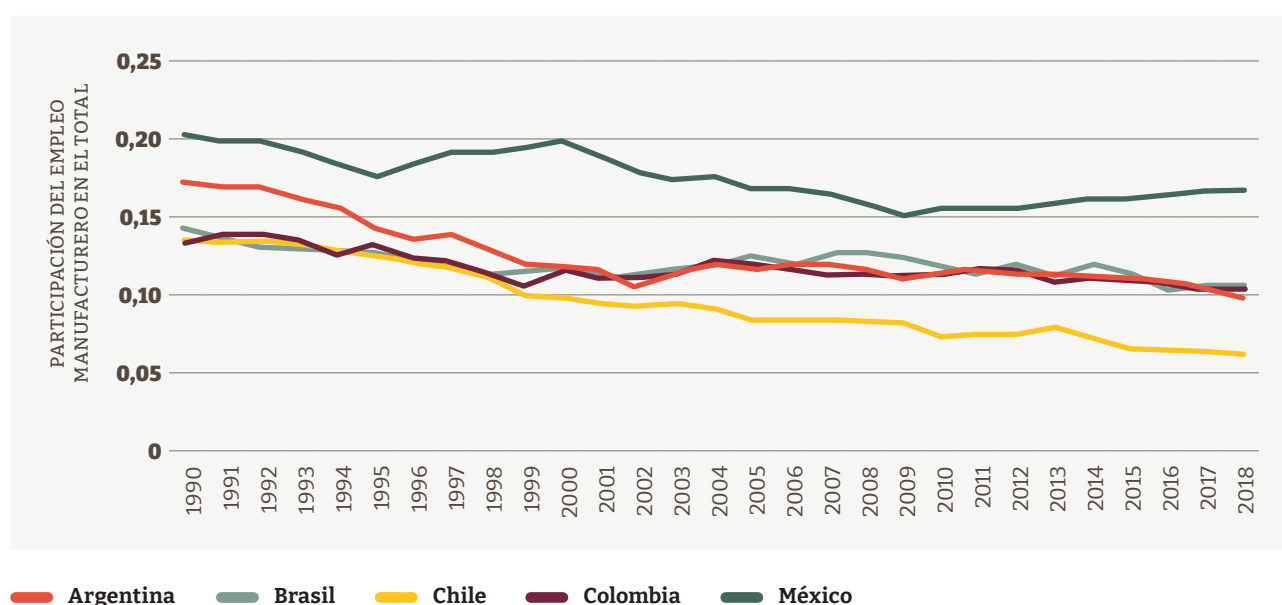
El Declive de la Manufactura como Motor de Crecimiento

Si bien la manufactura fue durante mucho tiempo la piedra angular tanto del desarrollo económico como de la consolidación democrática, su capacidad para cumplir esas funciones se ha erosionado de manera dramática en las últimas décadas. El mundo ha entrado en una era de desindustrialización global, en la cual la participación del empleo manufacturero está disminuyendo prácticamente en todas las economías, sin importar su nivel de desarrollo.

Un Fenómeno Global

La desindustrialización no se limita a las economías avanzadas. Es evidente en países de ingresos medios, incluyendo Argentina, Brasil y Turquía, así como en naciones que solemos asociar con la potencia manufacturera, como China y Corea del Sur. La regularidad de este patrón subraya que el fenómeno es estructural y de alcance global.

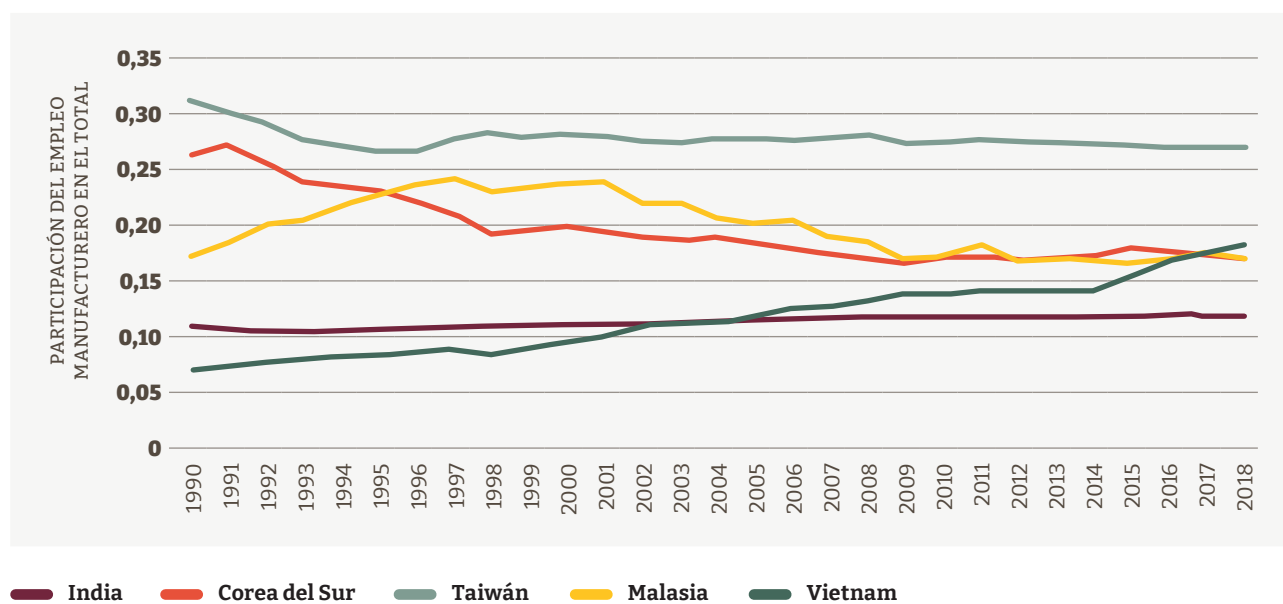
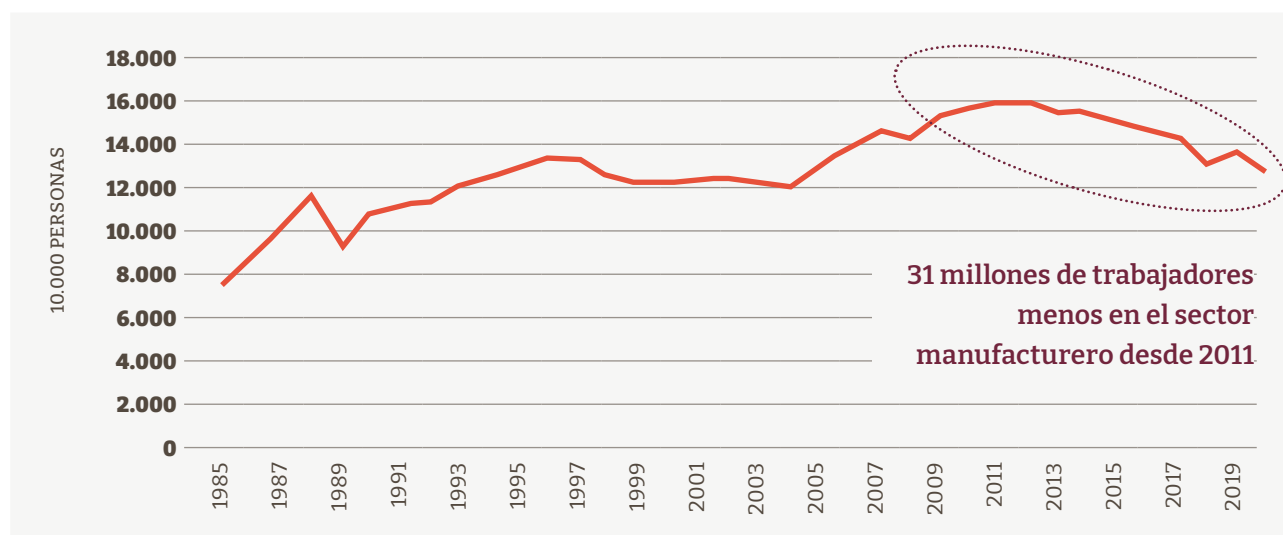
La evidencia más sorprendente proviene de China. A pesar de ser considerada la superpotencia manufacturera mundial, China ha perdido más de 30 millones de empleos en la manufactura desde comienzos de la década de 2000 –una cifra mayor que el total de empleos manufactureros existentes en Estados Unidos y Alemania juntos. Esta paradoja revela una transformación fundamental: incluso mientras la producción y las exportaciones siguen aumentando, el empleo en el sector colapsa.

GRÁFICO 4**La desindustrialización es un fenómeno global****Desindustrialización en Argentina, EE.UU. y Alemania**
(Participación del empleo manufacturero en el total)**Desindustrialización en América Latina**
(Participación del empleo manufacturero en el total)

Fuente: BLS, UNU-WIDER; para Argentina, comunicación personal con J.C. Hallak y S. Kastika.

GRÁFICO 5**China y Asia no son la excepción...**

Tendencias de la manufactura en países asiáticos
(Participación del empleo manufacturero en el total)

**Empleo manufacturero en China**

Fuente: UNU-WIDER y China Development Research Center.

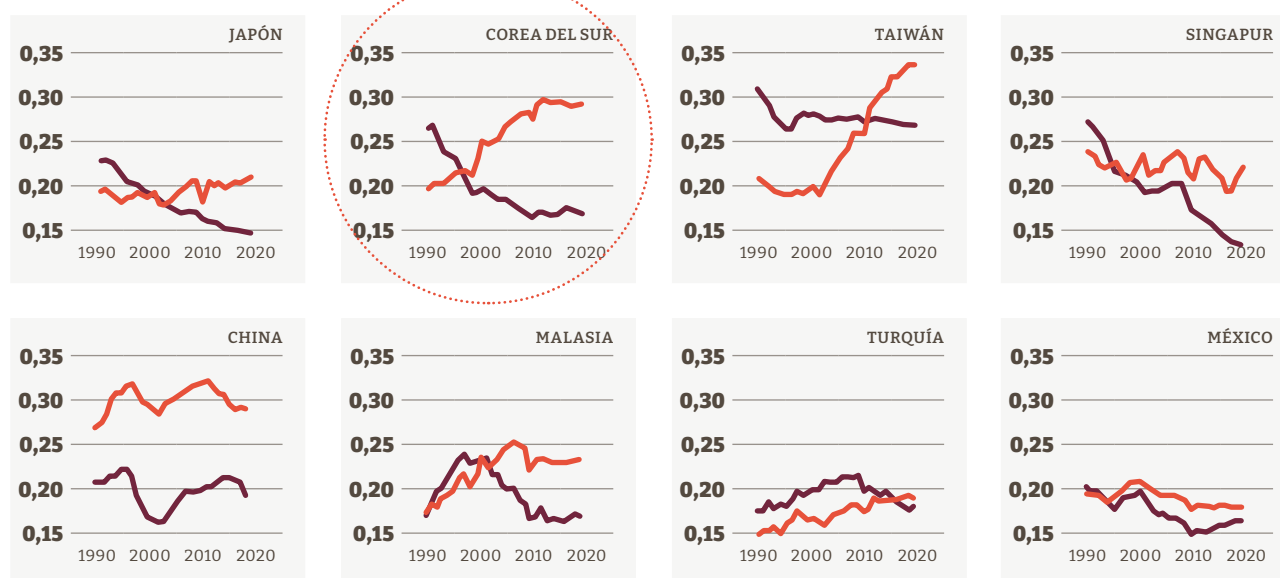
La Desconexión entre Producción y Empleo

Históricamente, el rol especial de la manufactura se sustentaba en su capacidad de combinar productividad en aumento con empleo masivo. Hoy, sin embargo, observamos una creciente desconexión entre producción y empleo. La productividad continúa creciendo, en algunos casos a tasas sin precedentes, pero estas ganancias ya no se traducen en creación de puestos de trabajo. En China, Corea del Sur y otros exportadores exitosos, la producción manufacturera se ha expandido mientras el empleo en la industria ha caído bruscamente.

GRÁFICO 6

La desconexión entre producto y empleo

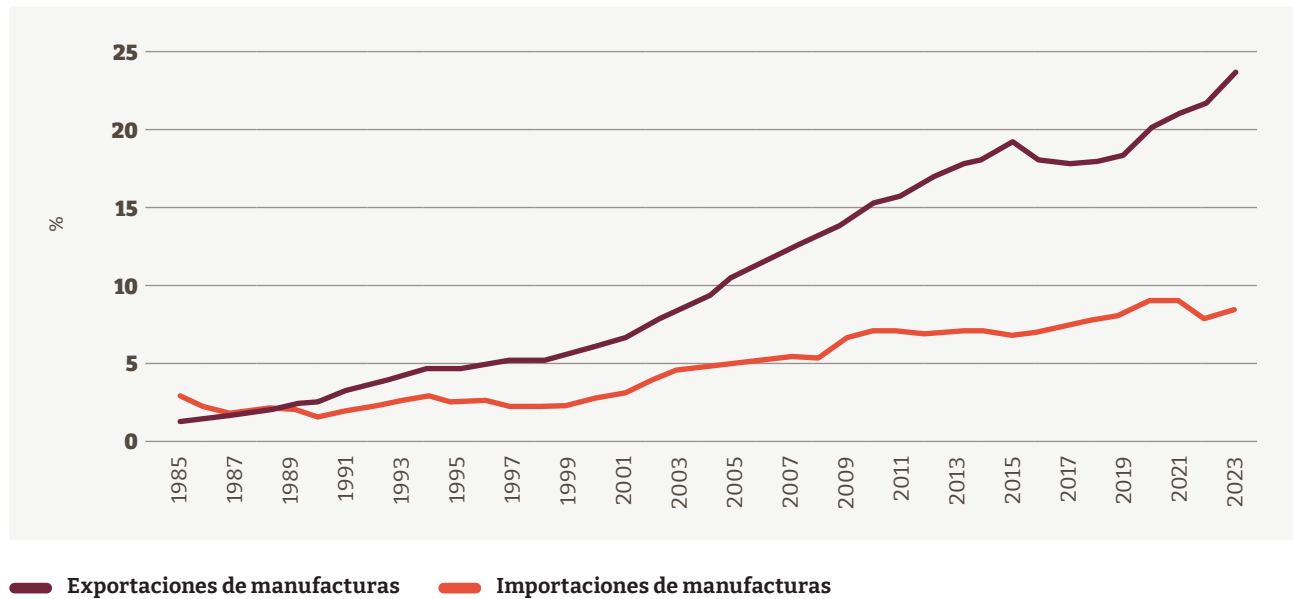
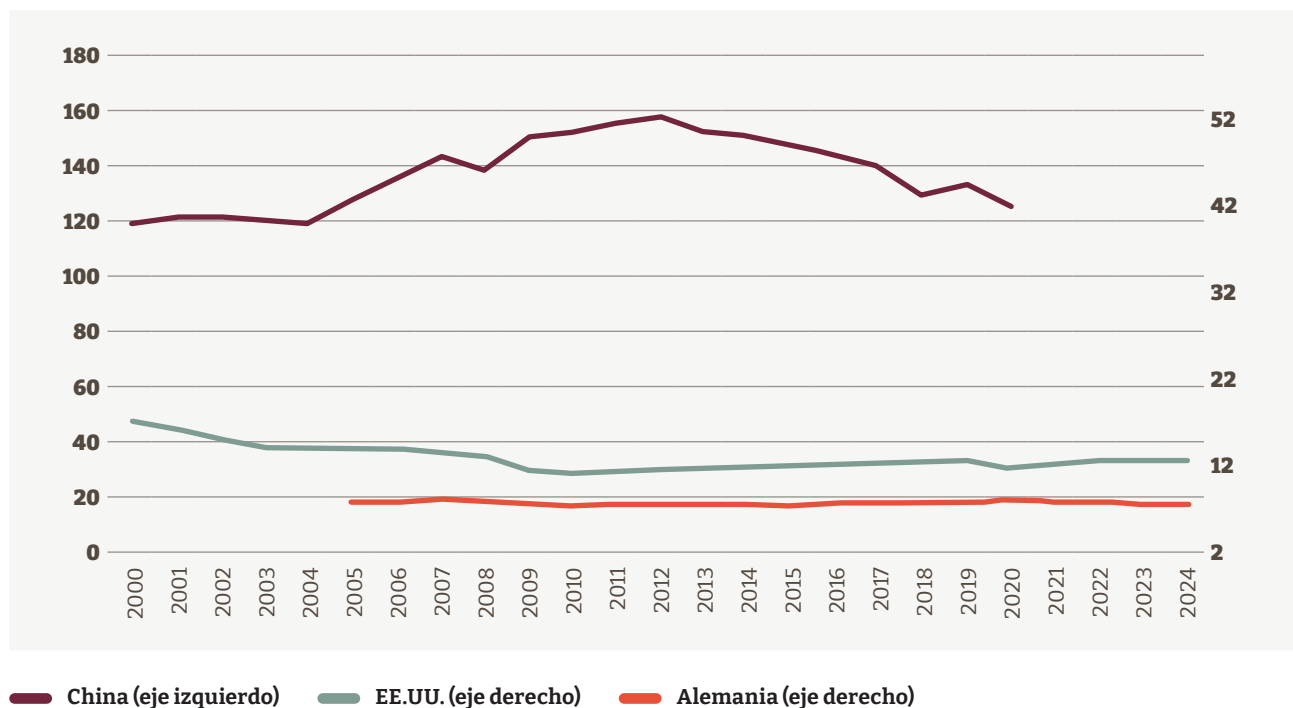
Tendencias de la manufactura en diferentes países



— Participación del empleo manufacturero

— Participación del valor agregado manufacturero en el total, precios constantes de 2015

Fuente: DE VRIES *et al.* (2021). The Economic Transformation Database.

GRÁFICO 7**Desconexión producto - empleo en China****Participación de China en el comercio global manufacturero****Empleo manufacturero (millones de trabajadores)**

Fuente: DE VRIES et al. (2021). The Economic Transformation Database.

Las razones son dos:

- **Cambio tecnológico.** La automatización y las tecnologías avanzadas de producción redujeron la intensidad laboral de la manufactura.
- **Competencia global.** A medida que nuevos exportadores ingresaron a los mercados mundiales, las presiones competitivas se intensificaron, acelerando tanto la modernización tecnológica como el desplazamiento laboral.

El resultado es que la manufactura se parece cada vez más a un sector enclave: intensivo en capital y tecnología, pero incapaz de absorber grandes contingentes de mano de obra no calificada. Desde la perspectiva del crecimiento inclusivo y la creación de empleo, la manufactura ya no es el motor confiable que solía ser.

Implicancias para la Democracia y el Desarrollo

La erosión de la capacidad de absorción laboral de la manufactura también debilita su rol político como base de la clase media y la democracia. Donde antes los empleos industriales proporcionaban caminos hacia la estabilidad y el empoderamiento político, su desaparición deja a las sociedades más polarizadas. La pérdida de *buenos empleos* contribuye directamente al deterioro de la cohesión social y alimenta el ascenso del populismo y el autoritarismo.

Para los países en desarrollo, las implicancias son particularmente severas. El recurso que poseen en mayor abundancia –mano de obra barata y poco calificada– ya no puede ser absorbido productivamente mediante la manufactura. Esto clausura el camino tradicional de industrialización orientada

a las exportaciones que naciones como Corea del Sur y Taiwán siguieron con tanto éxito.

La Manufactura Sigue Siendo Importante, Pero de Otra Manera

Esto no significa que la manufactura se haya vuelto irrelevante. Por el contrario, sigue siendo crítica en varios aspectos:

- **Innovación.** La manufactura avanzada continúa siendo un núcleo de progreso tecnológico, en especial en semiconductores, maquinaria de precisión y otros sectores de alta tecnología.
- **Transición verde.** La producción de vehículos eléctricos, baterías y acero verde hace que la manufactura sea indispensable para alcanzar las metas climáticas.
- **Seguridad nacional.** La resiliencia de las cadenas de suministro y la capacidad de producir bienes estratégicos a nivel doméstico brindan ventajas geopolíticas evidentes.

Pero desde la perspectiva del crecimiento inclusivo y la sostenibilidad democrática, el rol de la manufactura se ha reducido. Ya no puede ser el ancla de la clase media ni el motor principal de reducción de la pobreza. Reconocer esta realidad es esencial para evitar políticas nostálgicas que intenten recrear el pasado, como la protección arancelaria indiscriminada o las iniciativas de relocalización industrial que sobreestiman el potencial de empleo del sector.

En su lugar, los responsables de política deben mirar hacia otras vías de transformación estructural. La pregunta apremiante pasa a ser: si no es la manufactura, ¿dónde estarán los empleos del futuro?

Dónde Estarán los Empleos del Futuro

Si la manufactura ya no es el motor principal del crecimiento inclusivo, ¿de dónde provendrán los empleos del futuro? La respuesta, en casi todo el mundo, es el sector de los servicios. No se trata de un ajuste temporal, sino de una transformación estructural de los mercados laborales a escala global.

El Desplazamiento hacia los Servicios

La agricultura no puede absorber la mano de obra liberada por la manufactura. La manufactura avanzada se está volviendo más automatizada e intensiva en capital. En cambio, los servicios se han expandido de manera constante, tanto en participación de empleo como en números absolutos. En la mayoría de las economías, el sector de los servicios ya concentra la mayor parte de la creación de nuevos puestos de trabajo.

Este cambio no se limita a las ocupaciones de alta calificación. La narrativa dominante, que sostiene que el futuro del trabajo se encuentra principalmente en la programación, las finanzas, la consultoría u otros servicios intensivos en conocimiento, pierde de vista una realidad más amplia. El crecimiento más significativo se proyecta en ocupaciones de servicios de baja y mediana calificación: salud, hospitalidad, comercio minorista, logística y servicios personales.

Proyecciones de Empleo

La Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos proyecta que para 2033, las diez ocupaciones más numerosas estarán abrumadoramente en el sector de los servicios. Estas incluyen asistentes de salud y cuidado personal, trabajadores de preparación de alimentos, vendedores minoristas, empleados de almacén, representantes de servicio al cliente y personal de limpieza. Solo unas pocas funciones gerenciales requerirán un título universitario. En otras palabras, el futuro del trabajo para la gran mayoría de los trabajadores no estará en las plantas manufactureras ni en los laboratorios de alta tecnología, sino en los servicios cotidianos que sostienen a los hogares, las comunidades y las cadenas de suministro.

CUADRO 1

Dónde estarán los empleos

Ni el *reshoring* manufacturero ni la inversión en educación ayudarán a crear buenos empleos

10 Principales ocupaciones en EE.UU., proyección a 2033

Empleo	Empleos 2023 (miles)	Empleos 2033 (miles)	Salario medio anual 2023 (US\$)	Nivel educativo
Atención domiciliaria y cuidado	3.961,90	4.782,40	33.350	Secundario o equival.
Comidas rápidas y bares	3.734,10	3.946,50	29.540	Sin título
Administración de operaciones generales	3.630,10	3.840,50	101.280	Licenciatura
Ventas minoristas	3.810,10	3.814,70	33.680	Sin título
Enfermería	3.300,10	3.497,30	86.070	Licenciatura
Transporte y almacenamiento	3.004,80	3.130,60	37.660	Sin título
Repositores	2.864,70	3.033,30	36.390	Secundario o equival.
Cajeros	3.338,80	2.985,80	39.680	Sin título
Atención al cliente	2.954,60	2.805,80	39.680	Secundario o equival.
Limpieza	2.431,60	2.507,30	35.020	Sin título

Fuente: BLS.

La Educación por Sí Sola No es la Solución

Una de las recetas de política más comunes para la creación de empleo ha sido la inversión en educación. Aunque importante, la educación no es una panacea. La mayoría de las ocupaciones con mayor crecimiento proyectado no requieren un título universitario. Producir más graduados universitarios no resuelve el problema central: cómo transformar empleos de servicios mal remunerados y de baja productividad en *buenos empleos* estables y con salarios dignos.

El Rol de la Tecnología

Aquí aparece una oportunidad inesperada. Las nuevas tecnologías digitales y la inteligencia artificial (IA) suelen verse como factores que desplazan trabajo, pero también pueden ser complementarias al trabajo humano. Muchos de los empleos de servicios del futuro –en especial en cuidado, alimentación, logística y comercio minorista– son inherentemente resistentes a la automatización total porque dependen de la interacción, el juicio y la presencia humana. Ninguna familia aceptaría que sus adultos mayores fueran atendidos exclusivamente por IA, ni pueden funcionar restaurantes de comida rápida o depósitos enteramente sin supervisión humana.

Sin embargo, la IA puede mejorar la productividad y la calidad de estos empleos. Herramientas digitales personalizadas, por ejemplo, pueden asistir a los cuidadores en el monitoreo de condiciones de salud, permitiéndoles brindar servicios más sofisticados. En logística y almacenamiento, los sistemas digitales pueden aumentar la eficiencia, la seguridad y la coordinación. En comercio minorista y educación, las tecnologías de información pueden empoderar a los trabajadores para ofrecer servicios más personalizados.

Al complementar, en lugar de sustituir la mano de obra, estas tecnologías pueden ayudar a transformar empleos de servicios mal pagos en trabajos de mayor calidad.

Buenos Empleos en Servicios: Una Nueva Prioridad de Política

Si el futuro del empleo está en los servicios, el gran desafío de política es garantizar que éstos sean *buenos empleos*: que ofrezcan salarios adecuados, estabilidad y dignidad. Lograrlo requerirá estrategias deliberadas:

- Aumentar la productividad en los servicios a través de la innovación dirigida y la difusión de tecnologías amigables con el trabajo.
- Apoyar a las empresas que ofrezcan capacitación, trayectorias de carrera y empleos estables en los sectores de servicios.
- Alinear la política industrial no solo con la manufactura o las tecnologías verdes, sino también con la innovación en el sector servicios.

GRÁFICO 8

Todas estas tareas requieren cambio estructural pero de un tipo diferente comparado con el pasado



En resumen, el sector de los servicios debe convertirse en la nueva frontera del crecimiento inclusivo. Es allí, más que en la manufactura, donde las sociedades deberán construir la clase media del futuro.

La Política Industrial en un Nuevo Contexto Global

El reconocimiento de que los mercados por sí solos no pueden generar los cambios estructurales necesarios para la democracia, la sostenibilidad climática y el desarrollo inclusivo coloca nuevamente a la política industrial en el centro del debate. Sin embargo, las políticas industriales del futuro serán muy distintas de las del pasado. Deben adaptarse a un mundo donde la manufactura ya no genera empleo masivo, donde los servicios dominan los mercados laborales y donde la crisis climática exige una transformación urgente.

Bidenomics: Un Enfoque Parcial

El programa económico de la administración Biden marcó una ruptura significativa con el consenso neoliberal. La *CHIPS and Science Act* y la *Inflation Reduction Act (IRA)* apuntaron explícitamente a sectores estratégicos como los semiconductores y las tecnologías verdes. Estas políticas se inspiraron, en parte, en el éxito de China al usar la política industrial para promover energías renovables y vehículos eléctricos.

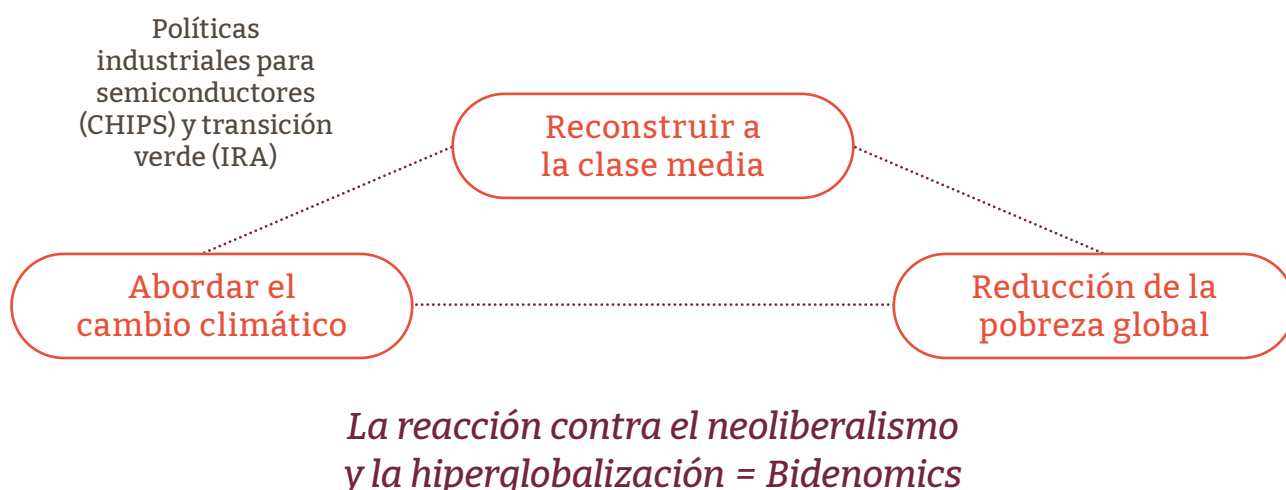
Los logros de Bidenomics son innegables: nuevas inversiones masivas en energía limpia, la reconstitución de capacidad industrial en ciertos dominios de alta tecnología y un renovado reconocimiento del rol del Estado en

guiar el cambio estructural. Sin embargo, Bidenomics también compartió con sus predecesores una excesiva obsesión con la manufactura. Las políticas de relocalización y expansión del empleo industrial no revirtieron la tendencia de largo plazo de disminución de la participación manufacturera en el empleo. Incluso bajo Biden, el empleo industrial siguió cayendo como proporción de la fuerza laboral.

Desde la perspectiva de reconstruir la clase media, esta es una carencia crítica. La nueva política industrial debe ir más allá de la manufactura y extenderse al sector de los servicios, donde se crearán la mayoría de los empleos del futuro.

GRÁFICO 9

Bidenomics: un enfoque parcial



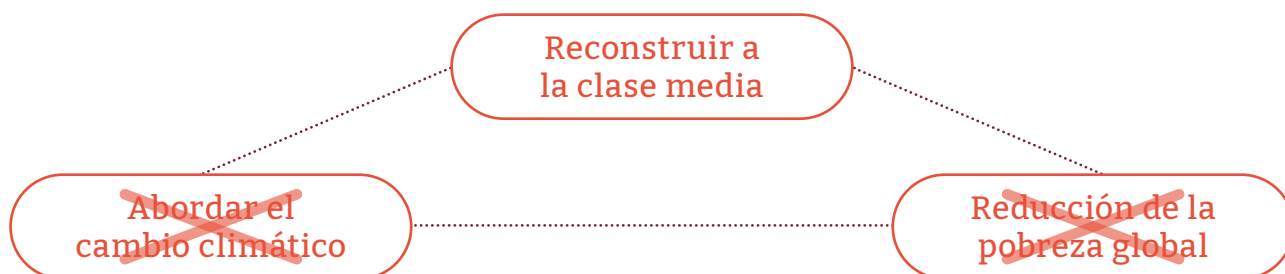
Trumponomics: Los Límites de los Aranceles

El contraste con la estrategia económica de la administración Trump es ilustrativo. Trumponomics se apoyó fuertemente en aranceles y medidas proteccionistas de comercio. Si bien los aranceles pueden aumentar la rentabilidad de algunas empresas domésticas, son un instrumento tosco. El vínculo entre mayores ganancias empresariales y un aumento en la innovación, la inversión o la capacitación de la fuerza laboral es débil en el mejor de los casos. Más a menudo, las empresas simplemente distribuyen las ganancias adicionales entre accionistas o directivos.

La larga historia latinoamericana de industrialización por sustitución de importaciones demuestra los riesgos de depender de los aranceles como herramienta principal. Sin estrategias complementarias para fomentar la innovación, construir capacidades y remover cuellos de botella, el proteccionismo aporta poco para generar competitividad sostenida.

GRÁFICO 10

Trumponomics: Aranceles erráticos, indiscriminados, desconectados de los objetivos



*La reacción contra el neoliberalismo
y la hiperglobalización = Trumponomics*

CUADRO 2**Porqué los aranceles no son el instrumento correcto**

La política comercial es un instrumento equivocado para alcanzar buenos empleos cuando el grueso de los empleos está en los servicios

Los aranceles aumentan los beneficios de algunos (pero no todas) las industrias

- costos de los insumos, represalias, incertidumbre, variación del tipo de cambios

Las empresas que aumentan sus beneficios no necesariamente invierten, innovan, entrenan más empleados

- pueden simplemente distribuir beneficios a los accionistas y directivos

Los aranceles son un instrumento muy tosco para alcanzar los comportamientos deseados

Como máximo pueden ser *complementos* de políticas industriales, medioambientales y sociales que persiguen objetivos / sectores específicos y aliviar las restricciones en innovación e inversión

- ejemplo = CBAM en la Unión Europea

El problema con los aranceles no es que son un instancia de nacionalismo económico sino que realmente no sirven para el interés económico nacional

Los aranceles pueden servir como complemento de otras medidas, protegiendo las estrategias domésticas de una competencia prematura. Pero como política aislada, son ineficaces para enfrentar los desafíos estructurales actuales, en especial la necesidad de generar buenos empleos en servicios o de avanzar en la transición verde.

Qué Tipo de Política Industrial se Necesita Hoy

Una política industrial renovada para el siglo XXI debe diferir de los modelos tradicionales en tres aspectos:

1. De la manufactura a los servicios.

La política industrial debe reconocer que la mayor parte de la creación de empleo ocurrirá en servicios. Las políticas deberían apuntar a aumentar la productividad y la calidad en salud, hospitalidad, comercio minorista, logística y otros sectores de servicios de gran escala.

2. De los subsidios a los insumos públicos personalizados.

En lugar de apoyarse principalmente en subsidios o protección, los gobiernos deberían proveer bienes públicos adaptados: capacitación laboral, apoyo tecnológico, infraestructura, asistencia regulatoria e inversiones *green-field*. Estos insumos pueden abordar restricciones críticas y fomentar el crecimiento de la productividad de manera más eficaz que los incentivos financieros indiscriminados.

3. De tecnologías que desplazan trabajo a tecnologías que lo complementan.

La dirección del cambio tecnológico no es exógena. Los gobiernos pueden orientar la innovación hacia resultados más favorables para el empleo, asegurando que las nuevas herramientas digitales e inteligentes complementen a los trabajadores en lugar de reemplazarlos. Esto requiere inversiones deliberadas en tecnologías pro-trabajo que permitan a los trabajadores de servicios realizar tareas más sofisticadas y autónomas.

CUADRO 3**Un repaso y algunas preguntas****Nuestros tres desafíos globales requieren cambios estructurales**

- Lo que no funcionará: aranceles
- Lo que necesitan: una política industrial actualizada

Políticas industriales en tres ámbitos diferentes

- La transición verde
- Restauración de la clase media a través de buenos empleos
- Una nueva estrategia de desarrollo

Definición: Las políticas industriales son políticas de gobierno que explícitamente persiguen la transformación de la estructura de la actividad económica para alcanzar algún objetivo público

Pero, ¿qué tipo de política industrial?

¿Y cuáles con los costos del nacionalismo económico?

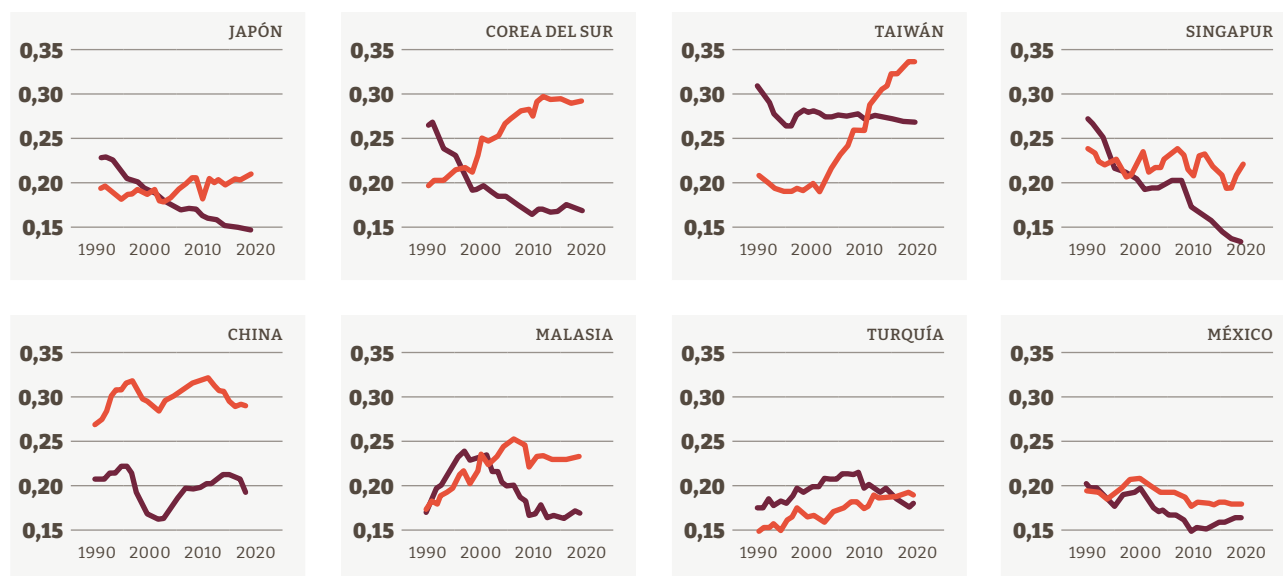
Política Industrial para el Triple Desafío

Las implicancias de política son claras:

- Para el **cambio climático**, la política industrial debe acelerar la transición hacia energías renovables, vehículos eléctricos y materiales verdes.
- Para la **democracia y la clase media**, debe fomentar buenos empleos en los servicios mediante innovaciones que aumenten la productividad.
- Para el **desarrollo y la reducción de la pobreza**, debe ayudar a los países de ingresos bajos y medios a identificar nuevas estrategias de crecimiento más allá de las exportaciones manufactureras tradicionales.

GRÁFICO 11**Lo que se necesita cambiar: de las manufacturas a los servicios****Los empleos no están y no estarán en las manufacturas**

- Las políticas federales de innovación e industriales focalizan en las manufacturas, cadenas de valor, la transición verde, competitividad global (ej.= CHIPS, IRA Acts)
- Los buenos empleos son secundarios o producto de otros objetivos
- Lo mismo con políticas de desarrollo locales

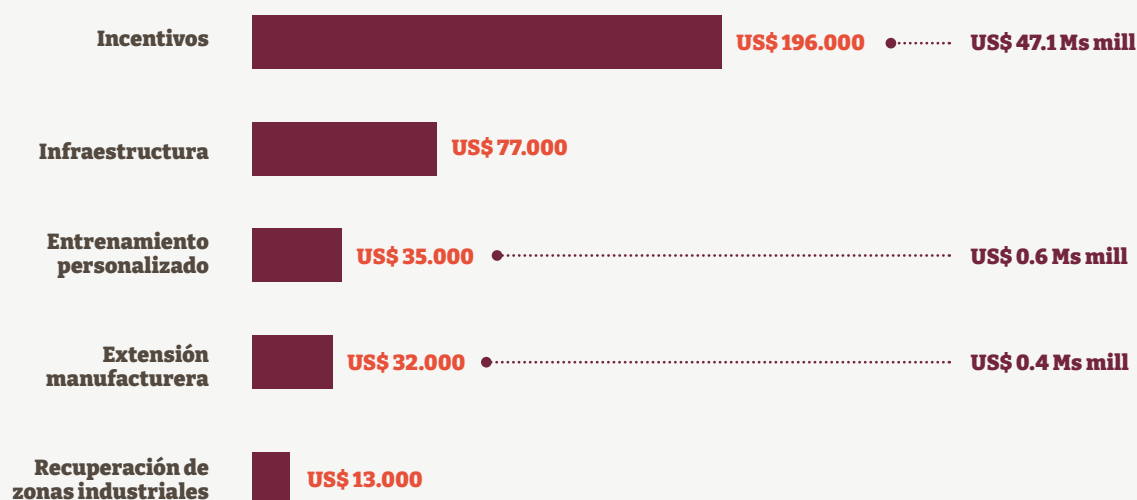
El futuro de la política industrial está en los servicios**Tendencias de la manufactura en diferentes países**

- Participación del empleo manufacturero
- Participación del valor agregado manufacturero en el total, precios constantes de 2015

Fuente: DE VRIES *et al.* (2021). The Economic Transformation Database.

GRÁFICO 12**Lo que se necesita cambiar: de los subsidios a los servicios públicos personalizados****Foco excesivo en subsidios**

- Servicios / inputs personalizados funcionarán mejor
- Coordinación, entrenamiento de la mano de obra, servicios para negocios, tecnología, greenfields, asistencia regulatoria, financiera, cuando sea necesaria

Valor presente del costo por empleo creado**Gasto anual**

Fuente: W.E. Upjohn Institute for Employment Research; Bartik (2020)

En los tres ámbitos, la clave es la colaboración estratégica entre gobiernos, empresas y otros actores. Una política industrial exitosa no consiste en elegir ganadores de antemano, sino en establecer objetivos, proveer insumos públicos, habilitar la experimentación y –crucialmente– permitir que los perdedores salgan del juego.

Las Políticas Industriales Verdes de China como Estudio de Caso

Entre las políticas industriales más trascendentes de las últimas décadas se encuentran las implementadas por China en el campo de las energías renovables, los vehículos eléctricos (VE) y las tecnologías verdes. Estas políticas no solo transformaron la trayectoria de desarrollo de China, sino que también generaron enormes derrames positivos para la economía global.

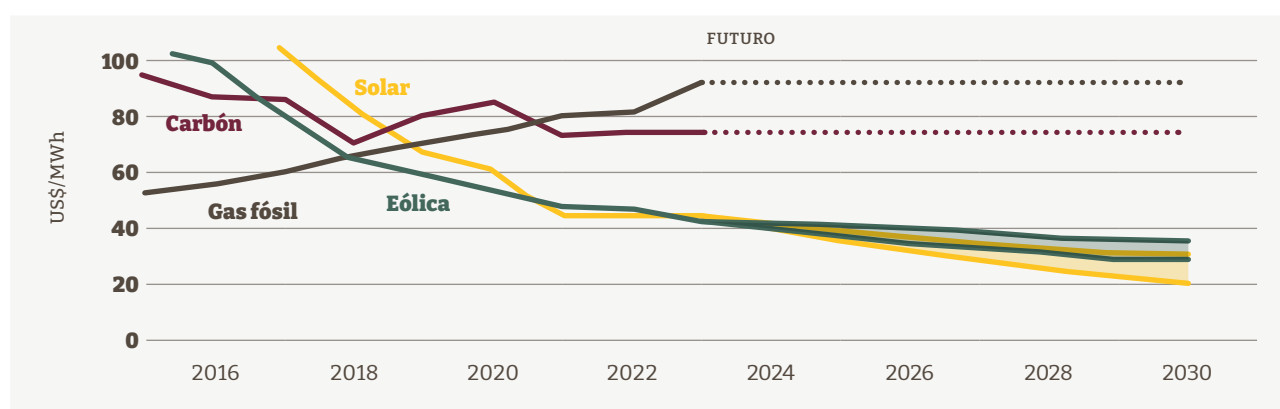
Reduciendo el Costo de las Energías Renovables

Las inversiones a gran escala de China en energía solar, eólica y tecnologías de baterías redujeron de manera drástica el costo global de las energías renovables. Al expandir la capacidad mediante fuertes subsidios, otorgar crédito dirigido y movilizar recursos estatales y locales, China puso en marcha potentes dinámicas de aprendizaje en la práctica (*learning by doing*). A medida que la capacidad creció, los costos cayeron; a medida que los costos cayeron, los mercados se expandieron; y a medida que los mercados se expandieron, la capacidad siguió aumentando. Este círculo virtuoso empujó a las renovables hacia la paridad de costos con los combustibles fósiles –algo que décadas de cumbres climáticas internacionales y acuerdos globales no habían logrado.

Desde una perspectiva climática, las políticas industriales de China pueden ser el desarrollo más importante de los últimos veinte años. Al hacer competitiva la energía limpia, aceleraron la transición verde global de un modo que benefició a todos los países, independientemente de sus propios esfuerzos de política.

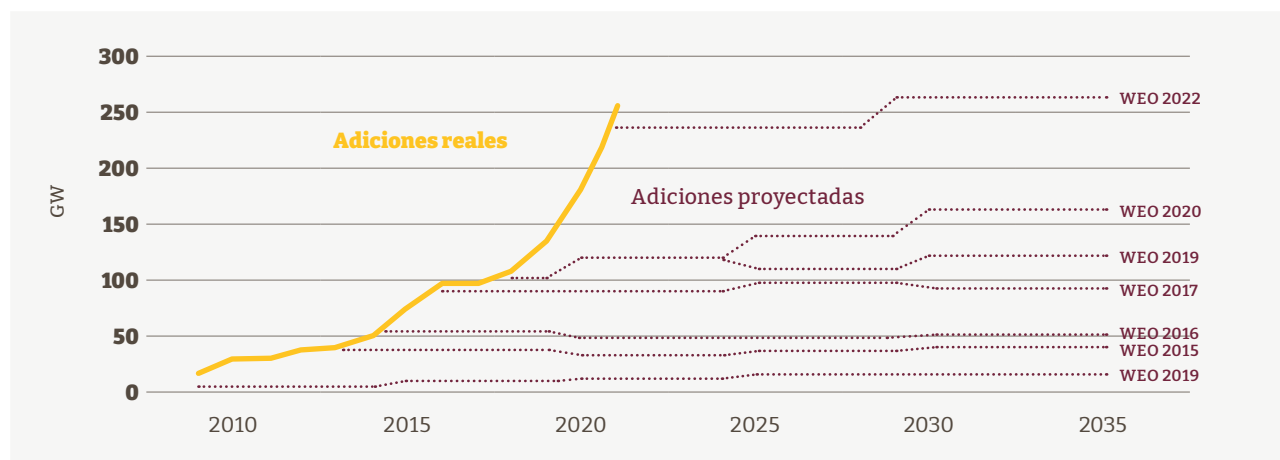
GRÁFICO 13**Cuando la política industrial resulta:
la historia de éxito de los renovables****Los costos de las energías renovables persiguen a las fósiles**

Los analistas proyectan que los costos de las energías solar y eólica seguirán descendiendo y serán menores a las del gas y al carbón en esta década



Nota: Se muestra el costo nivelado de la energía o el costo de vida útil de una planta de energía dividido por su producción de energía (US\$/MWh).

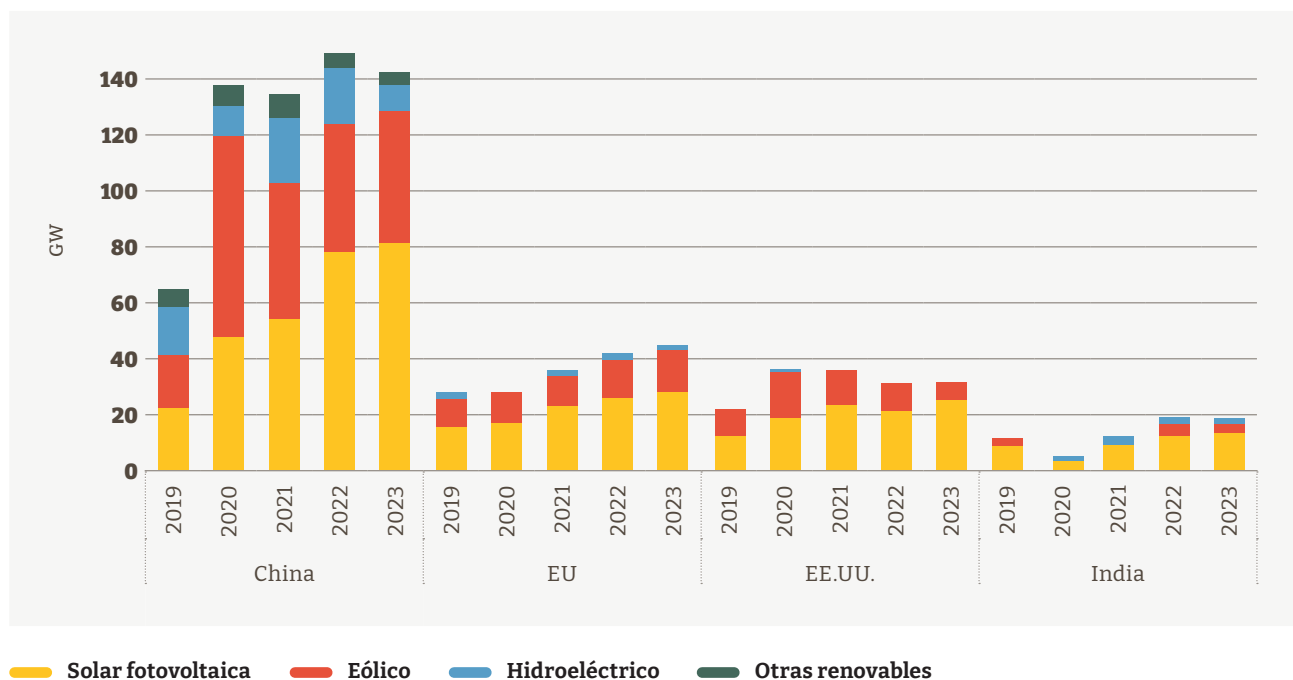
Fuente: <https://www.canarymedia.com/articles/clean-energy/charts-renewables-are-on-track-to-keep-getting-cheaper-and-cheaper>.

Capacidad instalada de energía solar

Fuente: https://rmi.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/07/rmi_x_change_electricity_2023.pdf.

GRÁFICO 14**La excepcional contribución de China**

Incrementos en la capacidad de renovables en China, Unión Europea, EEUU e India, 2019-2023



Política industrial + curva de aprendizaje

Importantes subsidios => Incremento de capacidad => *Learning by doing* =>
 Reducción de costos => Reducción de precios => Expansión de mercados =>
 Expansión de capacidad => ...

Nota: Adiciones de capacidad de renovables en China, Unión Europea, EEUU e India, 2019 - 2023, INTERNATIONAL ENERGY AGENCY.

Un Proyecto Nacional con Rasgos Experimentales

Contrariamente a la visión de que el éxito de China se debió a un control autoritario de arriba hacia abajo, la realidad fue más compleja. La política industrial verde en China funcionó como un proyecto nacional, pero caracterizado por la experimentación, la descentralización y los circuitos de retroalimentación.

- **Experimentación de políticas.** Se lanzaron programas de demostración en ciudades seleccionadas, con gobiernos locales incentivados para innovar y competir por recursos centrales.
- **Múltiples instrumentos de política.** La estrategia combinó subsidios, crédito dirigido, inversión en infraestructura, compras públicas, cambios regulatorios y capital de riesgo estatal.
- **Aprendizaje iterativo.** Los fracasos no solo eran esperados, sino que eran parte integral del proceso. Los objetivos y metas de las políticas se revisaban en función de los resultados, y las empresas de bajo rendimiento eran eventualmente consolidadas o dejadas quebrar.

Este enfoque se parece más a la lógica del capital de riesgo que a la planificación centralizada. El criterio de éxito no era evitar los fracasos por completo, sino asegurar que el portafolio de políticas, en su conjunto, produjera resultados transformadores.

Lecciones del Fracaso: El Contraste con Solyndra

La experiencia de Estados Unidos con Solyndra ilustra cómo la política industrial puede salir mal si se gestiona de manera deficiente. A fines de la década de 2000, la administración Obama invirtió en startups de energías renovables a través del Departamento de Energía. Solyndra, un fabricante de paneles solares, se convirtió en el emblema de este esfuerzo, pero colapsó poco después. Las consecuencias políticas fueron severas, debilitando el apoyo a la política industrial verde en Estados Unidos por casi una década.

Sin embargo, este fracaso debe verse en contexto. Tesla también recibió un préstamo gubernamental similar y terminó convirtiéndose en una de las empresas más exitosas de la historia. Evaluado como portafolio, el programa estuvo lejos de ser un fracaso. El problema fue el encuadre político: la administración había depositado demasiado capital simbólico en una sola empresa en lugar de enfatizar la experimentación y la diversificación.

La lección es clara: una política industrial efectiva tolera el fracaso y se adapta a él. El criterio no es si los gobiernos pueden *elegir ganadores* de antemano, sino si pueden dejar ir a los perdedores y revisar estrategias en consecuencia.

¿Pueden las Democracias Hacer lo Mismo?

No hay nada exclusivamente autoritario en el éxito de China. Las democracias pueden –y en algunos casos ya lo hacen– emplear estrategias similares. La *Inflation Reduction Act* en Estados Unidos emula aspectos de la política china al combinar subsidios, incentivos regulatorios y apoyo a infraestructura.

La diferencia radica en la gobernanza: los sistemas democráticos requieren transparencia, rendición de cuentas y un apoyo público amplio. También deben manejar con más cuidado los costos políticos de los fracasos, ya que los votantes y los medios de comunicación son menos indulgentes.

Aun así, con los marcos institucionales adecuados, las democracias pueden actuar como *catalizadores colaborativos*, para usar el término de Thurbon. La colaboración estratégica, el reparto de riesgos y el ajuste iterativo no son patrimonio exclusivo de los regímenes autoritarios. Son herramientas disponibles para cualquier gobierno dispuesto a abrazar la experimentación.

Implicancias

El caso chino demuestra que la política industrial puede ser transformadora cuando es amplia, experimental y persistente. También subraya que las estrategias nacionales pueden generar beneficios globales. Lejos de ser un juego de suma cero, la política industrial verde de China ayudó a que la lucha contra el cambio climático fuera más alcanzable para todos.

Para otros países, la lección no es copiar a China al pie de la letra, sino adaptar sus principios: abrazar la experimentación, diversificar los instrumentos, tolerar el fracaso y alinear la política industrial con objetivos públicos de largo plazo como la sostenibilidad climática y el crecimiento inclusivo.

CUADRO 4**Reconciliando la política industrial con la economía global abierta = variedades de nacionalismo económico**

El nacionalismo económico aparece en distintas formas, algunas perjudiciales otras beneficiosas

Cuando se aplica atinadamente para lograr objetivos domésticos legítimos –como fortalecer la economía y reforzar un sentido de objetivo nacional– puede ser beneficioso sin necesariamente perjudicar a otros países.

— Políticas genuinas de *empobrecer al vecino* existen, pero son raras.

Un nacionalismo económico que se focaliza en la creación de una economía doméstica fuerte, inclusiva, beneficia también al resto del mundo, aún cuando se opone a algunos principios del liberalismo.

— Impulsar la economía mundial para alcanzar ganancias del comercio y la inversión extranjera.

— Perjuicios de la autarquía.

La excepción del cambio climático

— Pero aún aquí, la mayoría de los beneficios provienen de acciones unilaterales que persiguen objetivos nacionales y regionales (políticas industriales verdes en China, ETS en la Unión Europea).

— La asistencia financiera y tecnológica a los países pobres son un importante (e insuficiente) bien público global.

Nacionalismo Económico y Cooperación Global

El resurgimiento de la política industrial ha ido de la mano con el retorno del nacionalismo económico. Para muchos, esto despierta temores de fragmentación, estrategias de empobrecer al vecino y el desmantelamiento de

la cooperación global. Sin embargo, el nacionalismo económico no es inherentemente destructivo. Mucho depende de cómo se lo practique y de si está alineado con objetivos domésticos legítimos que también generen externalidades positivas para la economía mundial.

Variedades de Nacionalismo Económico

El nacionalismo económico adopta diferentes formas, que van desde las dañinas hasta las potencialmente beneficiosas.

- **El nacionalismo dañino** se manifiesta en formas de proteccionismo diseñadas puramente para transferir rentas de otros, a menudo a expensas de la eficiencia global. Las políticas clásicas de empobrecer al vecino, como los aranceles indiscriminados o las devaluaciones competitivas, caen en esta categoría.
- **El nacionalismo constructivo**, en cambio, se centra en fortalecer la economía doméstica y reforzar la cohesión social. Cuando las naciones invierten en crecimiento inclusivo, tecnologías limpias y una capacidad industrial robusta, no solo sirven a sus propias poblaciones, sino que también generan derrames que benefician al resto del mundo.

Las políticas industriales verdes de China son un ejemplo de lo segundo: aunque diseñadas para servir a intereses nacionales, generaron beneficios globales al reducir el costo de las energías renovables.

Aprovechando la Economía Mundial

Incluso en una era de menor cooperación global, las naciones pueden aprovechar la economía mundial de manera productiva. El comercio y la inversión extranjera siguen siendo fuentes importantes de transferencia tecnológica, acceso a mercados e innovación. La clave es combinar la apertura con estrategias domésticas que construyan capacidad y resiliencia nacional.

La autarquía, en cambio, es un callejón sin salida. La autosuficiencia a toda costa socava la innovación, reduce la eficiencia y aísla a los países de derrames beneficiosos. El desafío consiste en equilibrar la apertura con el espacio de política –diseñar reglas que permitan a los países proteger y promover objetivos domésticos legítimos sin caer en prácticas de suma cero dañinas.

La Excepción Climática

El cambio climático es un área en la que la acción nacional unilateral ha demostrado ser especialmente efectiva. El progreso más importante no ha surgido de cumbres multilaterales, sino de países y regiones individuales que avanzaron en sus propias transiciones verdes: las políticas industriales de China, el Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea y la Inflation Reduction Act de Estados Unidos. Estas acciones se motivaron por objetivos domésticos pero generaron beneficios globales.

Esto sugiere que una globalización más delgada, con mayor dependencia de estrategias nacionales, aún puede ofrecer avances en desafíos globales si se incentiva a los países a alinear sus metas domésticas con necesidades mundiales.

CUADRO 5**Implicaciones para las reglas globales y la globalización****Coexistencia económica pacífica****Reglas permisivas**

- Los países deberían ser libres de aplicar sus políticas industriales a menos que sean *de empobrecer al vecino*.
- Los países deberían ser libres para *proteger* cuando lo consideren conveniente.
 - Doctrina “patio pequeño, cerca alta”.
- Libertad para proteger sus propios acuerdos pero no para determinar los de otros.

Acompañados de transparencia, diálogo, para la construcción de confianza

- “Estoy haciendo esto porque...”

Lecciones del régimen de Bretton Woods = La expansión del comercio y la inversión a largo plazo son compatibles con un significativo espacio para políticas.

Hacia un Marco de Coexistencia Pacífica

¿Qué tipo de orden global puede acomodar estrategias nacionales diversas y, al mismo tiempo, preservar la estabilidad? La lección de la era de Bretton Woods resulta instructiva: un amplio espacio de política puede coexistir con una expansión del comercio y la inversión, siempre que exista una base de confianza mutua y reglas transparentes.

Un marco de *coexistencia económica pacífica* se apoyaría en reglas permisivas:

- Los países deberían ser libres de llevar adelante políticas industriales, salvo que sean claramente de empobrecer al vecino.
- También deberían poder *proteger* sus arreglos domésticos –siguiendo el principio de “*patio pequeño, cerca alta*”– sin imponer su modelo a los demás.
- Los mecanismos de construcción de confianza, la transparencia y la justificación pública (“*Estoy haciendo esto porque...*”) pueden mitigar la desconfianza y evitar escaladas.

Este no es el ideal de globalización profunda que predominó en los años 1990 y 2000. Es, en cambio, una visión de globalización más delgada, en la que la cooperación internacional es limitada pero suficiente para permitir que las estrategias nacionales coexistan de manera pacífica.

Conclusión

La economía mundial se encuentra en una encrucijada crítica. El modelo de posguerra de socialdemocracia keynesiana e industrialización orientada a las exportaciones ha perdido su viabilidad, erosionado por el cambio tecnológico, la competencia global y la crisis climática. La manufactura sigue siendo vital para la innovación, la seguridad y la transición verde, pero ya no provee el empleo masivo ni la base de clase media que antes ofrecía. El rol absorbente de mano de obra y sostenedor de la democracia que tuvo la manufactura se ha desvanecido, y los intentos nostálgicos de revivirlo están destinados a la decepción.

El principal desafío de política de nuestro tiempo es avanzar simultáneamente en tres frentes: reconstruir la clase media para sostener la democracia, enfrentar el cambio climático y promover el desarrollo en los países más pobres. Cada uno de estos requiere una transformación estructural, pero la naturaleza de esa transformación es distinta a la del pasado. El futuro radica en aumentar la productividad y crear buenos empleos en los servicios, orientar el cambio tecnológico hacia innovaciones que complementen al trabajo y desplegar políticas industriales que impulsen tanto la transición verde como el crecimiento inclusivo.

La política industrial, largamente denostada bajo la ortodoxia neoliberal, ha resurgido como herramienta necesaria. Pero debe ser reimaginada: menos enfocada en subsidios o proteccionismo, y más en proveer insumos públicos adaptados, habilitar la experimentación y tolerar el fracaso. El éxito de China en energías renovables demuestra cómo estas políticas pueden transformar no solo una economía nacional, sino también la trayectoria global de mitigación climática. Las democracias también pueden adoptar estas prácticas, siempre que aseguren transparencia, rendición de cuentas y participación pública.

El nacionalismo económico no es inherentemente dañino. Cuando se centra en construir economías domésticas sólidas e inclusivas, también genera beneficios globales. Una globalización más delgada –menos ambiciosa, menos dependiente de reglas multilaterales profundas, pero más respetuosa del espacio de política nacional– puede ser más adecuada a las realidades actuales. Si los países persiguen sus propias estrategias de manera responsable, de forma que fortalezcan sus sociedades y economías, el resultado no tiene por qué ser conflictivo. Por el contrario, puede sentar las bases de un orden global más sostenible y equitativo.

Por eso me mantengo cautelosamente optimista. A pesar del declive de los viejos modelos y del surgimiento de nuevas incertidumbres, existe un camino hacia adelante. Al adoptar una política industrial renovada, fomentar buenos empleos en los servicios y avanzar en la transición verde mediante estrategias nacionales que generen derrames globales, podemos construir una economía mundial no solo más resiliente, sino también más democrática, sostenible e inclusiva.