



EL FRACASO DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL: EL CASO DE LA INDIA

INFORME ESPECIAL

Autor: Salvador Amaya

Febrero 2020

El milagro económico de la India es frecuentemente atribuido a las reformas liberales de 1991 que desencadenaron una transición de una economía proteccionista, aislada, y fuertemente controlada por el gobierno, a una economía donde se incentiva la inversión extranjera, el emprendimiento y el comercio internacional. Pero ¿qué tanto de la mejora se le puede atribuir a estos cambios liberalizadores?, ¿será que la India ya estaba en camino a tal desarrollo económico con las políticas industriales previas?

Muchos países de la región Latinoamericana, incluyendo Guatemala, no tienen claro que tipos de políticas deben implementar para impulsar el crecimiento, es importante analizar casos como el de la India que nos pueden ayudar a encontrar la respuesta.

Para determinar si en realidad las políticas liberales de la India fueron el catalizador del crecimiento económico, primero se debe entender el contexto histórico de India y la situación que provocó que se dieran estos cambios. Luego vamos a analizar porque se espera que estos cambios tengan un efecto positivo en el crecimiento económico de un país. Finalmente, se comprueba mediante técnicas estadísticas, en concreto un control sintético, el efecto económico real de estas políticas liberalizadoras en comparación con una situación en donde la economía permanece fuertemente controlada y dirigida.

Contexto histórico

Incluso desde antes de su independencia en 1947, India tuvo fuertes rasgos intervencionistas en su política pública. Dam (1965) describe como en una sesión del Congreso en 1931 se afirmó que, “para poner fin a la explotación de las masas, la libertad política debe incluir la libertad económica real de los millones de hambrientos”. Dam también nota que en la Constitución de 1950 se incluye que el gobierno debe planear la economía para lograr una sociedad igualitaria y equitativa. Esta planificación debe tener como objetivo que, “el principal medio de producción esté bajo la propiedad o control social para que la producción se acelere progresivamente y exista una distribución equitativa de la riqueza nacional”. Como puede observarse, este lenguaje tiene fuertes tintes marxistas. No es sorpresa entonces que entre las funciones del Estado que Dam enumera se encuentre una fuerte presencia del sector público en el intercambio y en la industria, velar que los trabajadores estén involucrados en la administración de las empresas, y proveer educación científica y técnica. Estas bases legales constituyen las instituciones formales alrededor de las cuales los actores económicos indios se moverán en las siguientes décadas.

Como muchos países pobres que pretenden acelerar su desarrollo, los políticos indios pensaron que este noble objetivo se lograría por medio de políticas que fomentan la industrialización. Thakur (1993) nota que el Estado planea dirigir la inversión hacia la producción de bienes de capital, incentivan-

do el ahorro y restringiendo las importaciones por medio de cuotas y aranceles. Esta es una estrategia con connotaciones mercantilistas, imbuida en la idea de que una balanza de pagos positiva es necesaria para el crecimiento económico.

Una de las razones para planificar la economía que Thakur adelanta es que se quiere ayudar a los más pobres, que están concentrados en el ámbito rural y el sector agrícola. Por ello, el gobierno indio también intervino de forma extensiva el sector rural agrícola (Sanders, 1977, p. 93). Incentivar a la vez el sector agrícola e industrial desde el Estado no parece que fuera una buena idea cuando se mira en retrospectiva; el retorno del capital en el sector público en los años ochenta que Thakur encuentra es de un escasísimo 1.5%.

La intervención en el sector privado no terminaba ahí. La intervención en la economía también incluía (Kotwal, Ramaswami y Wadhwa, 2011, p. 1158):

- Restricciones a las importaciones, con aranceles superiores al 200% en algunos casos
- La necesidad de contar con licencias para importar bienes y servicios
- Restricción a la inversión extranjera directa y licencias para invertir
- Monopolios públicos en varios sectores
- Regulaciones de la tasa de interés

La tristemente famosa [Licencia Raj](#) abarcaba estos controles a la libre actividad empresarial. Uno de los aspectos más destacados fueron las leyes anti-monopolio, que no sólo impidieron el crecimiento de las empresas, sino, dice Thakur (1993), también prohibían que éstas cerraran cuando ya no eran rentables. Esto desincentivó la actividad empresarial, no sólo por la dificultad para obtener permisos, sino porque no se permitía un análisis de costo-beneficio racional, lo más básico que un empresario toma en cuenta para abrir un negocio.

De la mano de las numerosas licencias necesarias para operar, existían innumerables sobornos para obtenerlas. Tomando en cuenta todos estos factores, el costo de operar un negocio, tanto en costos oficiales como en costos de corrupción, se disparó. Era de esperar, por tanto, el desastre económico tal y como lo vamos a describir.

El efecto acumulado de estas políticas de más de 40 años de fuerte intervención en la economía culmina en 1991. Después de años de estancamiento en el sector agrícola e industrial, combinado con un crecimiento poblacional de 15 millones de personas cada año, no había suficiente creación de riqueza para generar varios millones de puestos de trabajo al año (Sanders, 1977, p. 91). El esfuerzo del gobierno indio para impulsar la economía, financiado en una parte importante mediante deuda pública, no daría los frutos esperados. La deuda pública de India llegó a ser de \$70.000 millones; una gran parte de esta deuda se contrajo con el FMI, se agotaron las reservas de divisas y estuvieron a punto de declararse en bancarrota.

La crisis de deuda de la India “fue una crisis a corto plazo sintomática de un problema estructural más profundo debido a la falta de competitividad internacional de la industria india y la hostilidad ideológica del gobierno indio a la inversión extranjera” (Thakur, 1993, p. 149).

Políticas de 1991

En 1991 se implementan las políticas de liberalización como respuesta a la crisis de deuda. Las reformas se enfocan en eliminar o reducir las restricciones al sector privado descritos anteriormente (Emran, Shilpi y Alam, 2007, p. 915):

- Eliminación requisito de la licencia industrial para la mayoría de los sectores
- Supresión límites a la acumulación de capital
- Eliminación licencias de importación para la mayoría de artículos (incluyendo el capital y tecnología)
- Reducción de aranceles
- Se abren al sector privado muchas actividades que eran reservadas para el sector público
- Se reducen los requisitos de reservas bancarias y se reducen las restricciones al tipo de interés.

Los aranceles entre los períodos de 1986-90 y de 1996-2000 muestran el siguiente comportamiento:

- Caída 73% para los bienes intermedios
- Caída 58% para los bienes de capital
- Caída 56% para los bienes de consumo

Adicionalmente cae la cantidad de productos a los que se les aplican barreras no arancelarias. Las barreras no arancelarias abarcaban el 90% de los bienes intermedios, de capital y de consumo en 1986-90. En el periodo 1996-2000 las barreras no arancelarias caen hasta el 8% para los bienes de capital y alrededor de 30% para los bienes de consumo e intermedios (Kotwal, Ramaswami y Wadhwa, 2011, p. 1157-1158).

Las reformas en el sector privado incluyen eliminación de restricciones a la inversión extranjera y en licencias para operar. En un primer momento se incrementa el límite de la inversión extranjera del 40% del valor de una empresa al 51%, y más tarde al 100%. Las licencias necesarias para operar se limitan a ciertas industrias, como el alcohol o el tabaco, y se eliminan los controles de precios en varias industrias (Kotwal, Ramaswami y Wadhwa, 2011, p. 1157-1159).

Por lo que podemos ver, existe un cambio de 180 grados en cuanto en la política económica india en 1991. Estos cambios llevan a un mercado más abierto, tanto local como internacionalmente.

Los problemas de la política industrial de India antes de 1991

Comenzando con la situación inicial de India, hay una vasta cantidad de literatura que apoya como un gobierno que interviene en el sector privado afecta negativamente el desarrollo económico. Cuando no hay acceso a mercados internacionales, que era la situación india antes de 1991, los países no se pueden especializar en áreas económicas de alto valor agregado (Bergh y Karlsson, 2010, p. 197). Esta es en parte la razón por la cual la manufactura es el sector que menos aportaba al PIB indio. La razón por la cual el acceso al mercado internacional era inexistente, además de por los altos aranceles, era porque los empresarios preferían vender localmente (Thakur, 1993, p. 145). Esto ocurre por la inexistencia de incentivos para ser más eficientes en los procesos productivos al ser protegidos por el gobierno, por lo cual hace imposible ser competitivo en el mercado internacional. Se prefiere vender en el mercado cautivo interno.

La intervención del gobierno se diferencia de la que se llevó a cabo en algunos de los tigres asiáticos. No es que el gobierno indio dirigiera la inversión hacia ciertos sectores que ellos consideran son los que llevarán al desarrollo del país, sino que directamente decidía quienes son los que pueden operar, lo cual impide la competencia y causa que las empresas que cuentan con el visto bueno del gobierno disfruten de monopolios en sus sectores. Los monopolios se encontraban también en el sector público (Thakur, 1993, p. 142). Como los monopolios públicos estaban sujetos a presupuestos del Estado y deben llegar a una cierta cantidad de gasto para que no les reduzcan el presupuesto, tienen incentivos a usar recursos ineficientemente y a desperdiciarlos en actividades de poco valor añadido.

La búsqueda de rentas que causó el sistema indio es evidente. “Aquellos que aprendieron a manipular a los legisladores y a los que hacen cumplir las reglas tuvieron un interés desmedido en perpetuar el régimen de Licencia Raj” (Thakur, 1993, p. 146), mientras que las empresas que no participaron en el esquema murieron. El sistema provoca un desperdicio de recursos por parte del sector privado, que no está motivado a ser más productivo sino a dedicar recursos a actividades de *lobby*. En este sistema, las empresas que mejor hacen actividades de *lobby* son las que sobreviven y las que se benefician de las instituciones existentes, por lo cual buscan fortalecerlas y mantenerlas. El problema es que, en el caso de India, las instituciones incentivaron la existencia de organizaciones ineficientes, llevando a instituciones que no cambian y repitiéndose el círculo vicioso.

En lo que tiene que ver con la liberalización de 1991, se esperaba que ésta mejorara la actuación de varios agentes económicos (Emran et al., 2007, p. 916). Como se permite la libre

entrada de nuevos competidores en el mercado, aumenta la cantidad de sustitutos para un producto dado. Esto aumenta la elasticidad de la oferta de los productos, que a su vez, dice Rodrik (como se cita en Emran et al., 2007), también aumenta la elasticidad de los factores de producción de estos productos. Esto causa que los consumidores sean más sensibles a cambios en el precio, incentivando a los productores de los bienes finales y de los bienes intermedios a minimizar costos y agregar valor para ser competitivos y para intentar reducir esa elasticidad. Combinado con la liberalización financiera, se espera que la asignación de recursos sea más eficiente al tener más opciones en el mercado y al estar incentivadas las empresas a mejorar las instalaciones y la maquinaria de las empresas.

En el tema de la apertura económica, Devereux (1997) plantea que la caída de barreras al intercambio desencadena una mejora inmediata en la especialización del país que por sí misma hace que no sea ventajoso detener dicha liberalización. Por tanto, se espera que los aranceles caigan gradualmente.

Los efectos que causa una mayor apertura comercial son lo contrarios a los que se suelen utilizar para justificar la protección de las industrias locales: no se importa todo causando que la balanza comercial sea sustancialmente negativa, sino que la transferencia de conocimiento y la competencia causa que mejoren las industrias locales y sean competitivas en el mercado internacional, aumentando las exportaciones en el largo plazo.

Cuando se producen liberalizaciones económicas deberían reflejarse en el índice de libertad económica de manera casi instantánea. Cole (2003) encuentra que al incluir el índice de libertad económica dentro del modelo de Solow aumentado, éste tiene poder explicativo sobre el crecimiento económico. Una posible explicación de esto es que la inversión tiene un impacto mayor en el crecimiento cuando la libertad económica es mayor. Otra observación importante que hace Cole está relacionada con el efecto convergencia. Si hay dos países que empiezan con el mismo nivel de ingresos iniciales, pero uno tiene mayor libertad económica, este crecerá más rápido. Aplicando esto a la India, debería haber un crecimiento mayor al tener mayor libertad económica que el que hubiera tenido sin estas reformas.

Efectos de la liberalización de India desde 1991

Kotwal, Ramaswami y Wadhwa (2011) encuentran indudables mejoras en varios sectores después de que se implementan las políticas liberalizadoras en India en 1991. El PIB per cápita crece el 6% anual en los años noventa comparado con el 3,5% en los años previos a los ochenta. Es importante

resaltar que este crecimiento fue distinto al crecimiento de los tigres asiáticos. El crecimiento no fue causado por el incremento en el ahorro o por un aumento en el sector de manufactura, sino que fue el sector servicios el que incrementó (de 42,3% del PIB en 1983 a 53,5% en 1999). Es digno de mención que India aumentó el número total de trabajadores del sector agrícola, cuando en los tigres asiáticos disminuyó. El incremento del trabajo en el sector agrícola en India ocurre por el intercambio de información y tecnología derivado de la liberalización económica, que, dicen Kotwal et al., causa beneficios directos, como mejoras en las técnicas de producción, así como beneficios indirectos reflejados en productos e insumos más baratos.

Para entender porque el sector servicios es el que impulsa el crecimiento en India, hay que entender varias condiciones históricas que Kotwal, Ramaswami y Wadhwa (2011) proponen como causas para que India logre aprovechar la nueva tecnología disponible mediante importaciones una vez que se abre el comercio internacional. Como India está previamente cerrada al intercambio casi en su totalidad antes de 1991, sustituyen sus importaciones con producción local. Sobre esto, antes de la liberalización, el gobierno indio impulsó la educación terciaria sobre la primaria y la secundaria. Incluso desde antes de la reforma de 1991, se consideraba que los ingenieros indios se encontraban entre los mejores del mundo, pero por las restricciones existentes en su país, migraban a otros países que contaban con economías más libres y dinámicas (como EEUU). Las reformas liberalizadoras indias de 1991 incentivan que el capital humano regrese a India, donde ya pueden aprovechar nuevas tecnologías antes no disponibles por las restricciones al comercio. Esto explica porque India sobresale en el área de desarrollo de software, constituyendo un tercio de sus exportaciones después de la liberalización. Según Kotwal et al., el sector de software contribuye a que las exportaciones crezcan 17.3% anualmente en los años noventa.

Los sectores de manufactura y de agricultura no sufren muchos cambios a nivel macroeconómico desde las reformas de 1991. Kotwal, Ramaswami y Wadhwa (2011) encuentran que el sector de manufactura casi no crece, representando 14.9% del PIB en 1983 y 16.71% en 1999. La causa de esto se encuentra al analizar los cambios que la reforma no hace. La reforma de 1991 no modifica la institución del trabajo: India era un Estado pro-trabajador y sigue siéndolo hoy en día. Esto se ve concretamente en el hecho que los sindicatos se oponen a la privatización de empresas públicas o a vincular el salario a la productividad, y son lo suficientemente fuertes para lograr mantener el *status quo* en amplios sectores de la economía india (Thakur, 1993, p. 153). Según Kotwal, et al., esto no es lo único que afectó el desempeño del sector de la manufactura después de la liberalización; la infraestructura y la financiación externa impactan de sobremanera en la manufactura al ser un sector más capital-intensivo. Como los sectores complementarios a la manufactura no se desarrollaron en demasía, su crecimiento se vio limitado.

El efecto acumulado de la liberalización económica se refleja en las instituciones. Usando el índice de libertad económica del Instituto Fraser, la libertad económica agregada de India aumenta de 4,8 en 1990 a 6,2 en 2000, una mejora de 29.85%. Específicamente en las áreas afectadas por las políticas, el área cuatro que mide la libertad para intercambiar internacionalmente, que incluye aranceles, restricciones a la inversión extranjera, controles de capital, entre otros, aumenta 115% entre 1990 y 2000. El área que mide la regulación, tanto de negocios como del mercado laboral y del mercado de crédito, también mejora, aunque mínimamente (5,9 en 1990 y 6.2 en 2000), lo cual es de esperar porque la regulación se liberaliza y flexibiliza en unas áreas, pero en otras, tal y como hemos mencionado, no.

Construyendo una “India sintética” donde nunca hubo liberalización económica

Por tanto, la liberalización económica del año 1991 fue una realidad, a pesar de que no fue una liberalización económica completa. La teoría económica apunta que dicha liberalización debería llevar aparejada un incremento en el crecimiento económico. Sin embargo, también existe la posibilidad de que India estuviera mejorando económicamente con anterioridad a la reforma y que la mejora en los niveles de desarrollo hubiera ocurrido incluso sin liberalización económica. Por ello vamos a realizar pruebas estadísticas para determinar si estas políticas fueron el catalizador del sobresaliente crecimiento económico ocurrido en India en la década de los noventa.

La técnica estadística que vamos a utilizar para comprobar si el crecimiento económico de India fue debido a la liberalización económica [es el control sintético](#)¹. En este caso, se compara India, que tuvo el tratamiento de la liberalización, con un grupo de control que no lo tuvo. Para construir la India sintética, primero hay que determinar los países donantes al grupo de control. Se usan varios criterios para discriminar los países que formarán parte de este grupo:

- Países que no hayan tenido un tratamiento similar durante el período entero (países que no hayan tenido liberalización económica)
- Países que no tengan causas especiales que afecten su desempeño económico, como guerras o que hayan sufrido alguna crisis

¹ El control sintético busca comparar una unidad (país, región, etc...) que tuvo un tratamiento (cambio de política, llegada de un nuevo líder, desastre natural, ...) con una combinación de otras unidades que no tuvieron el mismo tratamiento. El control sintético crea una unidad sintética, una especie de país “imaginario”, en el que no ocurrió el tratamiento (cambio de política o lo que fuere). La unidad sintética permite comparar como hubiera continuado el desarrollo de ciertas variables si no hubiera habido el tratamiento (Abadie, Diamond y Hainmueller, 2010, p. 494).

- Países que hayan sido similares a India al inicio del período en términos de ingresos per cápita (países pobres) o países que se encuentren ubicados cerca de India en términos geográficos

Usando estos filtros, el resultado arroja 13 países: Benín, Eswatini, Ghana, Fiyi, Lesoto, Marruecos, Mali, Malawi, Bangladesh, Guyana, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. Son en su mayoría países asiáticos y africanos, lo que es de esperar si tenemos en cuenta los criterios usados en la selección de países. No todos estos países se utilizan para crear la India sintética, esto es simplemente una pre-selección. Aplicando el control sintético, buscamos analizar qué países son realmente similares económicamente a la India de 1991. Ver [anexo A](#) para más información sobre la selección de los países donantes.

Una vez aplicado el control sintético, se restringe la muestra de países “donantes” a nuestra India sintética. Estos países son: Nepal, Pakistán, Eswatini, y Bangladesh. Estos cuatro países son los más similares económicamente a la India antes de 1991. Adicionalmente, estos cuatro países no tuvieron una liberalización económica, por lo que son una buena forma de dilucidar que hubiera ocurrido en la India si la liberalización económica no hubiera tenido lugar.

Tabla 1

Pesos asignados a cada país donante con peso mayor a 0

País	Peso
Nepal	70,5%
Pakistán	23,5%
Eswatini	3,4%
Bangladesh	2,5%

Como muestra la Tabla 1, Nepal y Pakistán constituyen el 94% del peso del modelo sintético, algo que es entendible por sus similitudes con India en cultura, ubicación e incluso políticas públicas.

Para el período previo al tratamiento se utilizan los años entre 1970 y 1991, por razones de disponibilidad de datos que no se encuentran previo a 1970. Para el período posterior se utilizan los años entre 1992 y 2001 por razones de limitar el período de tiempo para que no sea demasiado largo, donde el control sintético ya no es igual de confiable por los eventos que pueden ocurrir tanto en India como en los otros países del control posterior a diez años².

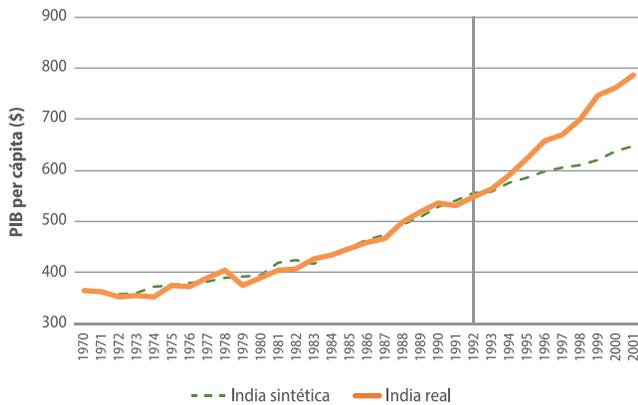
² Es importante notar que, aunque la liberalización se hace en 1991, se hace en julio, un mes más cercano a 1992 que a 1991, por lo cual se considera más apropiado considerar que los cambios se registrarán en el PIB del siguiente año. También se toma en consideración los efectos especiales de la crisis en 1991 que sesgan las ganancias económicas obtenidas durante el mismo año, por lo cual 1992 es considerado como el primer año después de la liberalización donde se registra su efecto completo.

Resultados del control sintético

En la Gráfica 1 se muestra el resultado del control sintético, que compara la trayectoria del PIB per cápita de India con su versión sintética (es decir, con la situación si no hubiera existido liberalización en la India). La línea negra muestra el desempeño de la India real, mientras que la línea punteada muestra el desempeño que hubiera tenido la India si no hubiera habido liberalización económica. La línea vertical marca el antes y el después de la liberalización económica.

Gráfica 1

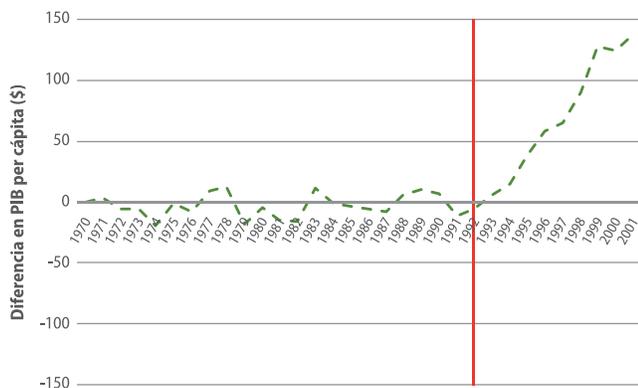
Resultado del control sintético



La India sintética emula el desempeño de la India real previo a la liberalización, con un error anual promedio de 2.34% en el PIB per cápita y valores similares para las variables utilizadas (ver Anexo B). En contraste con este período, hay una clara divergencia de la India con su versión sintética después de las reformas de 1991.³

Gráfica 2

Brecha entre India y su versión sintética



En la Gráfica 2 se observa que esta brecha se dispara después de 1992. Los valores de la brecha asociados a cada año después de la liberalización se muestran en la Tabla 2.

³ El MSPE es 96.7787 y el RMSPE es 9.8376. Para ver más sobre estos términos [pulse aquí](#).

Tabla 2

Brecha entre India e India sintética para 1992-2001

Año	Brecha
1992	\$2.64
1993	\$17.74
1994	\$27.81
1995	\$51.03
1996	\$70.53
1997	\$82.49
1998	\$107.55
1999	\$145.42
2000	\$142.96
2001	\$158.02

La brecha, que representa el aumento real en los ingresos indios, tiene un incremento exponencial en el tiempo al materializarse los efectos de las políticas liberales. En 2001, este incremento llega a ser del 25.19%. En el Anexo B se discute porque estos resultados son válidos por medio de pruebas placebo, con lo que se concluye que el hecho que el PIB per cápita de India aumenta significativamente después de la liberalización de 1991. El despegue del crecimiento económico en la India no es por accidente o por suerte, sino que es consecuencia directa de las acciones que se toman para tener una economía más libre.

Conclusiones

La India es un caso de estudio en donde se puede contrastar los resultados de años de políticas socialistas y proteccionistas con los resultados de una liberalización económica que logra reformar las instituciones para facilitar e incentivar el emprendimiento, la competencia, y el intercambio de información y tecnología.

El crecimiento en el PIB per cápita de India es indudablemente superior después de la liberalización del año 1991 que antes. La mayoría de la literatura histórica-económica acerca de estos sucesos acredita esta mejora económica a las políticas de liberalización acaecidas en India en 1991. Por medio de un control sintético que compara a India con una versión sintética donde no hay liberalización económica, podemos concluir que el crecimiento económico en India se acelera gracias a las reformas liberalizadoras de la economía.

En concreto, los ingresos de los ciudadanos indios son 25.19% más altos a lo que estos hubieran sido sin la liberalización en el 2001. Considerando que estos ingresos son muy bajos en un primer momento, un aumento, aunque parezca que no es un porcentaje muy alto, impacta positivamente en el bienestar de las personas. No es posible separar los efectos individuales de cada acción que toma el gobierno indio en el crecimiento, pero lo que sí se logra concluir es que la mezcla de políticas liberalizadoras de la economía que el gobierno indio decide hacer en 1991 como respuesta a la crisis en la que se encontraba el país es la apropiada y logra efectos a largo plazo positivos en comparación con los que hubiera logrado sin hacer esos cambios.

UFM MARKET  TRENDS