



OIT Américas  
INFORMES  
TÉCNICOS  
2016/5



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# Políticas de desarrollo productivo en América Latina

DISCUSIONES RECIENTES,  
CREACIÓN DE EMPLEO Y LA OIT

Jorge Cornick

Oficina Regional para América Latina y el Caribe







# Políticas de desarrollo productivo en América Latina

DISCUSIONES RECIENTES,  
CREACIÓN DE EMPLEO Y LA OIT

Jorge Cornick



Organización  
Internacional  
del Trabajo

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2016

Primera edición 2016

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifro.org](http://www.ifro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

Cornick, Jorge

Políticas de desarrollo productivo en América Latina: Discusiones recientes, creación de empleo y la OIT. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2016. 64 p. (OIT Américas, Informes Técnicos, 2016/5).

*Productividad, economía, política de empleo, desarrollo industrial, América Latina.*

ISBN: 978-92-2-331316-6 (print)

ISBN: 978-92-2-331317-3 (web PDF)

*Datos de catalogación de la OIT*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: [ilo@turpin-distribution.com](mailto:ilo@turpin-distribution.com). Para más información, visite nuestro sitio web: [ilo.org/publins](http://ilo.org/publins) o escríbanos a: [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@ilo.org).

---

Impreso en Perú

#### ADVERTENCIA

El uso del lenguaje que no discrimine, ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

## **Descargo de responsabilidad**

El autor desea agradecer los comentarios a este documento recibidas por parte de numerosos funcionarios de la OIT, incluyendo los participantes en un seminario en Lima en el cual se presentó una versión preliminar de este informe. Mención especial merecen José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana, que hicieron comentarios minuciosos y detallados. Todos ellos contribuyeron a mejorar la calidad del documento. Las deficiencias que persisten, claro está, son responsabilidad exclusiva del autor.

El documento expresa los criterios y opiniones del autor, que no necesariamente reflejan las de la OIT.

Finalmente, el autor trabajó durante aproximadamente tres años previos a la preparación de este documento como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo en una serie de investigaciones sobre políticas de desarrollo productivo, incluyendo la preparación de uno de los capítulos del libro *Rethinking Productive Development. Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*. La frecuente referencia a trabajos del BID en este documento es simplemente un reflejo de este trabajo previo por parte del autor.

# Índice

<b>Prefacio</b>	9
<b>1. El desempeño de la economía latinoamericana</b>	13
1.1 Una región que se rezaga tras la crisis de los ochenta	13
1.2 ¿Fue el intervencionismo estatal la causa del rezago latinoamericano?	17
1.3 La evolución de la productividad	20
1.4 La transformación productiva que no llega	23
1.5 El déficit de innovación	26
1.6 Predominio de empresas pequeñas y de baja productividad	29
<b>2. El retorno de las políticas industriales o de desarrollo productivo</b>	33
2.1 El papel de la macroeconomía y los ciclos de la economía global	33
2.2 ¿En qué consisten las políticas industriales o de desarrollo productivo?	34
2.3 Cuatro tipos de política de desarrollo productivo	35
2.4 Clasificación por ámbito y tipo de instrumento	36
2.5 Revaloración de las políticas de desarrollo productivo	38
<b>3. La OIT y las políticas de desarrollo productivo</b>	39
<b>4. Algunas discusiones recientes</b>	41
4.1 Rasgos generales	41
4.2 Las políticas industriales en el BID, el Banco Mundial y la CAF	43
4.3 Las propuestas de la CEPAL	49
<b>5. Las PDP y el trabajo</b>	51
5.1 Introducción	51
5.2 La relación general entre políticas de desarrollo productivo y la creación de empleo	53

<b>5.3 La participación de los trabajadores en la cooperación público-privada</b>	<b>55</b>
<b>5.4 Las capacidades empresariales y laborales para políticas de desarrollo productivo</b>	<b>55</b>
<b>5.5 Las organizaciones empresariales y laborales</b>	<b>56</b>
<b>5.6 El aporte laboral en planta para la productividad</b>	<b>56</b>
<b>5.7 Políticas de desarrollo para no transables</b>	<b>56</b>
<b>5.8 Nuevas formas de colaboración</b>	<b>57</b>
<b>5.9 La inserción en cadenas globales de valor</b>	<b>57</b>
<b>6. Comentario final</b>	<b>58</b>
<b>7. Referencias</b>	<b>59</b>

# Prefacio

Este estudio se ubica dentro de la Prioridad # 1 de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe: “Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos”, la cual a su vez está alineada con el Objetivo No. 8 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible<sup>1</sup>.

El énfasis en las PDP se justifica por ser ésta el área de política donde residen los instrumentos más poderosos para influir sobre la transformación estructural, la productividad, y las calidades o características que debe tener el crecimiento (sostenido, inclusivo, sostenible) para tener mayor tracción en los mercados de trabajo y crear empleos de calidad.

De hecho, este estudio fue uno de los primeros en realizarse en la segunda parte del 2015 y principios de 2016 como insumo para definir mejor el posicionamiento del trabajo de la OIT en el amplio campo de las políticas de desarrollo productivo y empleo. Lo que se le solicitó al Dr. Jorge Cornick fueron tres tareas estrechamente relacionadas: (1) revisar el diagnóstico básico sobre el desempeño de las economías latinoamericanas en materia de productividad, transformación productiva y políticas industriales, (2) hacer un mapeo de las aproximaciones o abordajes a estos temas de cuatro organismos con papeles protagónicos en el debate e importante influencia sobre las políticas de la región en estas materias: el BID, el Banco Mundial, el Banco Latinoamericano de Desarrollo (CAF), y la CEPAL, (3) a la luz de lo anterior y con especial atención en el vínculo de las PDPs con el empleo, hacer una identificación de brechas de conocimientos y temas en los que la OIT podría hacer una contribución al conocimiento y al debate de políticas. El presente estudio es el producto del trabajo del Dr. Jorge Cornick ante estos tres retos. El reporte presenta los criterios y opiniones del autor, que no necesariamente reflejan las de la OIT.

En el diagnóstico el documento parte de la discusión sobre las reformas económicas de los años 90s bajo el llamado “Consenso de Washington” y explica cómo, a pesar de las reformas, el desempeño económico de la región no fue satisfactorio, y más

---

<sup>1</sup> Para una explicación de las tres prioridades de trabajo de la OIT en la región, su diagnóstico básico, alineamiento con los mandatos de la OIT y líneas estratégicas de trabajo ver el documento # 4 en esta serie de Reportes Técnicos “Desarrollo Productivo, formalización laboral y normas del trabajo: Áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe”.

bien la región se rezaga en productividad y en transformación productiva y no avanza suficiente en materia de innovación.

También se plantea y responde preguntas relevantes tales como si fue el intervencionismo estatal la causa del rezago. La respuesta del autor es que aunque ambas regiones utilizaron instrumentos aparentemente similares (proteccionismos arancelario, crédito subsidiado y dirigido, incentivos fiscales), hubo grandes diferencias en cuanto al modo de aplicar estos instrumentos, el desarrollo de políticas complementarias y, como es obvio, en los resultados obtenidos.

La inversión en el sudeste asiático en instituciones de alto rendimiento para asimilar y difundir tecnología, al lado de un enorme esfuerzo en materia de educación y formación vocacional alineada con los planes de desarrollo productivo no tiene paralelo en América Latina; en la primera región, se aplicaron fuertes disciplinas sobre el sector privado en términos de resultados y competitividad internacional a cambio de los subsidios y la protección, mientras que en la segunda ni se aplicaron tales disciplinas ni se utilizó el mercado internacional como instrumento para evaluar la competitividad de las empresas locales; por último, contrasta la temporalidad en los regímenes de incentivos en el sudeste asiático con una protección que tendió a hacerse permanente y desvinculada del desempeño en América Latina.

El autor encuentra un consenso claro y amplio entre economistas y organismos internacionales en el sentido de que la brecha de ingreso de América Latina con respecto a las economías emergentes y desarrolladas se está ensanchando, a pesar de las reformas económicas de los últimos treinta años, y de que el crecimiento lento de la productividad es la principal causa de ese rezago. Y el consenso también es amplio en el sentido de que, a su vez, tres de las principales causas de ese crecimiento lento de la productividad son una transformación productiva que no llega (poco avance hacia la diversificación productiva, poca incorporación de tecnología e insuficiente complejidad económica); un serio déficit en materia de innovación y un predominio de empresas micro y pequeñas de baja productividad.

Con respecto al predominio de pequeñas empresas de baja productividad, el autor hace un punto importante al afirmar que una empresa de alta productividad puede pagar salarios bajos o altos, dependiendo de los términos en que se distribuya el excedente productivo. En contraste, una empresa de muy baja productividad no puede pagar salarios altos en ningún caso. Para estas últimas el problema no es distributivo, sino productivo.

El amplio consenso anterior sobre los retos de la productividad y sus causas es una de las principales razones que ha llevado a un renovado interés en las políticas industriales o de desarrollo productivo en la región analizado en la Sección 2, cuyo objetivo

principal es precisamente incrementar la productividad de una economía. Se elaboran en esta sección una serie de definiciones y distinciones que son importantes en la conversación sobre las PDPs.

La Sección 3 explica por qué de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, dos están indisolublemente ligados a las políticas de desarrollo productivo (derechos en el trabajo y promoción del empleo), el objetivo de protección social solo se puede alcanzar en la medida en que avance el desarrollo productivo, y el objetivo de diálogo social y tripartismo es elemento central para la promoción de la productividad y el desarrollo productivo.

La sección 4 contiene el mapeo propiamente dicho de los abordajes de los organismos internacionales y bancos de desarrollo mencionados, sus principales características y diferencias.

En la sección 5 el autor analiza algunos de los vínculos entre las políticas de desarrollo productivo, las de empleo, salarios y de formación de recursos humanos, las cuales son por naturaleza mutuamente complementarias, y argumenta que a pesar de la riqueza del debate reciente, en América Latina éstos vínculos no han sido objeto de estudio detallado y estas políticas tienden a ser formuladas y ejecutadas con una pobre, o ninguna, coordinación entre ellas. En este espacio de políticas el autor identifica una lista de temas específicos que hasta ahora no han sido abordados en profundidad, y que son de interés para una posible agenda de investigación, y de políticas, por parte de OIT.

En conclusión, el presente estudio es un importante aporte a la comprensión de los debates actuales alrededor de las políticas de desarrollo productivo y sus relaciones con las políticas de empleo y de talento humano. No hay duda de que los nexos y complementariedades entre PDPs, las políticas de empleo, salarios y formación de recursos son un tema central para la Prioridad 1 del trabajo de la OIT en la región, así como para el Objetivo No 8 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible.

En particular, esperamos que el reporte será de gran ayuda para el debate entre los constituyentes tripartitos de la OIT y todas las personas y organizaciones interesadas en estos temas, sobre la importancia de la productividad, y el papel de las PDPs en promover un crecimiento inclusivo con más y mejores empleos.

José Manuel Salazar-Xirinachs

Director Regional de OIT  
para América Latina y el Caribe



# 1. El desempeño de la economía latinoamericana

## 1.1 Una región que se rezaga tras la crisis de los ochenta

Tras la crisis de la deuda de los años 80, América Latina aplicó programas más o menos profundos de ajuste estructural que pretendían restablecer la estabilidad macroeconómica y sentar las bases para un crecimiento acelerado y sostenido de las economías de la región. Los conceptos centrales que orientaron dichos programas fueron resumidos en las distintas versiones del Consenso de Washington<sup>2</sup>.

Ni la magnitud de las reformas ni su impacto deben menospreciarse. Vale la pena citar, en extenso, el Informe sobre el Progreso Económico y Social de América Latina de 1997<sup>3</sup>.

*Durante los noventa la estabilidad macroeconómica perdida durante la crisis de los ochenta ha sido recuperada. La tasa promedio de inflación se ha reducido a cerca del 10% y al final de 1996 solo un país tenía una tasa de inflación superior al 30%. El déficit fiscal de la región en su conjunto en la actualidad no llega al 2 por ciento del PIB, y solo dos países tienen desequilibrios fiscales superiores al 5% del PIB. En el campo macroeconómico, países con inflación alta o desequilibrios fiscales severos se están convirtiendo en la excepción; en el área microeconómica o de política estructural se están tomando pasos más decisivos para que los mercados funcionen más fluidamente y para reducir la intervención estatal. Los cambios más importantes han tenido lugar en las políticas comerciales y financieras. Las restricciones a las importaciones han sido prácticamente eliminadas y las tarifas de importación se han reducido de un 41.6% en los años anteriores a la reforma a un 13.7% en la actualidad. En el campo financiero, medidas de liberación han conducido a la eliminación de los controles en las tasas de interés, desmantelamiento de los sistemas de crédito dirigido y reducción de las reservas a menos del 20% en la mayo-*

<sup>2</sup> Williamson (2004).

<sup>3</sup> IDB (1997).

*ría de los países. También ha habido avances notables, aunque no tan profundos, en las áreas de simplificación tributaria y modernización desde mediados de los 80s, y gracias a los esfuerzos de un grupo pequeño pero significativo de países, América Latina es responsable de una proporción sustancial de las privatizaciones que han tenido lugar en el mundo”<sup>4</sup>.*

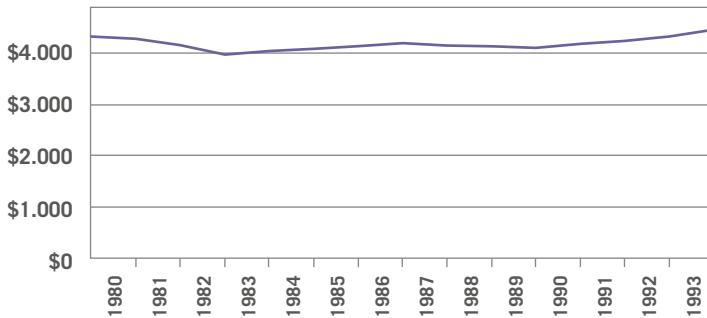
A pesar de la magnitud y profundidad de las reformas, el desempeño de la región en la década siguiente no fue satisfactorio. No fue sino en 1993 que la región volvió a alcanzar el PIB per cápita (medido en dólares constantes de los Estados Unidos de 2000) que había tenido en 1980, como lo ilustra el Gráfico 1.

Este pobre desempeño llevó a que ya en 1996 el BID y numerosos economistas se preguntaran si las reformas habían sido la receta equivocada, si no habían rendido sus frutos porque habían sido incompletas o no había pasado suficiente tiempo para que lo hicieran, o si las reformas económicas deberían ser complementadas con reformas sociales, reforma del estado y mejora de las instituciones<sup>5</sup>.

Por esta misma época, la CEPAL se planteaba la necesidad de “reformar las reformas” y revisar las relaciones entre el sector público y el privado<sup>6</sup>, mientras que muy poco después el Banco Mundial abordaba de frente el tema de las instituciones y planteaba que “Instituciones efectivas pueden hacer la diferencia en el éxito de las reformas de mercado”<sup>7</sup>.

---

**Gráfico 1. PIB per cápita de América Latina, 1980-1993. Dólares constantes de los Estados Unidos de 2000**



Fuente: Google Public Data Explorer con base en datos del Banco Mundial

4 DB (1997, pág. 31) traducción del autor.

5 IDB (1997) es un ejemplo, entre muchos, de este tipo de cuestionamiento.

6 CEPAL (1996), Ocampo (1998).

7 WB (2002, pág. III) traducción del autor.

Una nueva ola de reformas, “de segunda generación”<sup>8</sup>, de aplicación más desigual y más difíciles de medir, no logró elevar sustancialmente el desempeño económico de la región. En 2000, el PIB per cápita en dólares constantes apenas había crecido cerca de un 10% con respecto a su nivel en 1980.

Si el crecimiento de la región fue lento en términos absolutos en los años posteriores a la reforma, en términos relativos su rezago se hizo cada vez más pronunciado.

En el Gráfico 2 se muestra la evolución del PIB per cápita de la región y se le compara con la de Estados Unidos, Alemania y Corea del Sur. La región pasó de tener un PIB per cápita que más que duplicaba el de Corea del Sur, a uno que representa apenas la cuarta parte del de dicho país, mientras que su brecha de ingresos con respecto a Estados Unidos y Alemania también se incrementó. En la Tabla 1 se presenta esta comparación utilizando los datos de 1960 y 2014<sup>9</sup>.

**Tabla 1. PIB per cápita de América Latina y países seleccionados, 1960 y 2014. Dólares constantes de los Estados Unidos de 2000 y como porcentaje del PIB per cápita de América Latina**

	1960		2014	
	USD 2000	% LAC	USD 2000	% LAC
<b>América Latina</b>	2.311	100%	6.130	100%
<b>Corea del Sur</b>	1.107	48%	24.566	401%
<b>Alemania</b>			39.718	648%
<b>Estados Unidos</b>	15.791	683%	46.405	757%

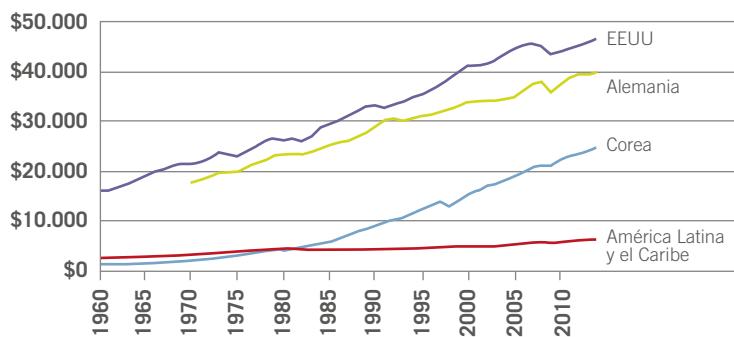
**Fuente:** Google Public Data Explorer con base en datos del Banco Mundial.

<sup>8</sup> En Camdesus (1999) se puede encontrar un breve resumen del contenido de estas reformas.

<sup>9</sup> No están disponibles los datos para Alemania correspondientes a 1960.



Gráfico 2. PIB per cápita de países seleccionados y América Latina. 1960 – 2014,  
Dólares constantes de los Estados Unidos de 2000

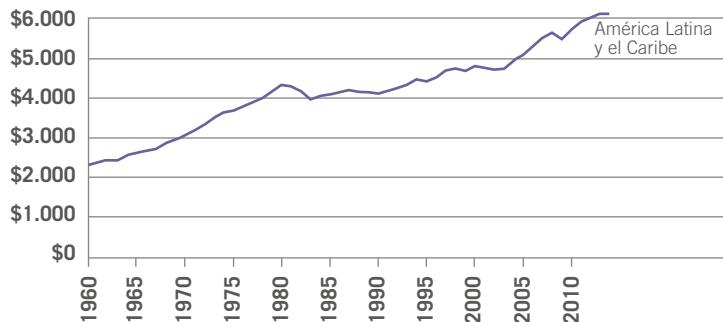


Fuente: Google Public Data Explorer con base en datos del Banco Mundial.

Antes de explorar algunas de las posibles explicaciones a este pobre desempeño, conviene mirar más de cerca la evolución del PIB per cápita de la región. Por un tema de escala, las fluctuaciones de corto plazo son difíciles de observar en el Gráfico 2. Por esta razón, en el Gráfico 3 se han excluido los datos correspondientes a Estados Unidos, Alemania y Corea del Sur, y se presentan únicamente los correspondientes a América Latina. Como puede verse en dicho gráfico:

- ▶ El crecimiento es más rápido entre 1960 y 1980 que en los años posteriores a la crisis y la reforma estructural. Esta pareciera ser una buena razón para echarle un nuevo vistazo a las políticas económicas de la época, y en particular a las políticas industriales o de desarrollo productivo.
- ▶ Por un largo período, aproximadamente de 1980 a 2000, el crecimiento de la región fue bastante modesto.
- ▶ Durante el último decenio, se produce una nueva aceleración del crecimiento de la región que, sin embargo, parece estar llegando a su fin, ya que fue impulsado por un alza temporal de los precios de las materias primas que redundó en una mejora de los términos de intercambio de muchos países de la región, a la que se sumó acceso a financiamiento externo en términos favorables. La desaceleración del crecimiento de China y el incremento en el suministro de petróleo gracias a la explotación del esquisto parece haber puesto punto final a este período de altos precios de las materias primas.

**Gráfico 3. PIB per cápita de América Latina, 1960 – 2014, dólares constantes de los Estados Unidos de 2000**



Fuente: Google Public Data Explorer con base en datos del Banco Mundial.

## 1.2 ¿Fue el intervencionismo estatal la causa del rezago latinoamericano?

Como lo ilustra el Gráfico 2, América Latina acumuló rezagos con respecto a las economías convergentes y las desarrolladas tanto antes como después de la crisis de los ochenta. Cabe preguntarse, entonces, si por lo menos en el período que va de 1960 a 1980 este rezago puede atribuirse al intervencionismo estatal y a las políticas industriales en particular. Responder a esta pregunta es indispensable como un paso previo a la reconsideración de las políticas industriales o de desarrollo productivo como parte de la respuesta al desempeño, todavía insatisfactorio, de las economías latinoamericanas.

En este informe se adopta el punto de vista de que estas diferencias en el desempeño económico de América Latina y los países más exitosos del Sudeste Asiático no se deben a que unos optaran por el intervencionismo estatal, con resultados previsiblemente pobres, mientras que los otros lo hicieron por el libre mercado, con resultados previsiblemente buenos. Por el contrario, el intervencionismo estatal, la protección de las “industrias nacientes”, la asignación administrativa del crédito y los subsidios de diverso tipo fueron comunes en ambas regiones<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Ver Little, Scitovsky, & Scott (1970) para un análisis comparativo que incluye, entre otras, las experiencias de Argentina, Brasil, México y Taiwán; Amsden (1989) para el análisis clásico de caso de Corea del Sur; Johnson (1982) para el de Japón; y Wade (2003) para el de Taiwán.

Asimismo, en ambas regiones la industrialización inicial (que en algunos casos empezó de manera espontánea durante la crisis de 1929 y las interrupciones al comercio internacional producto de la Segunda Guerra Mundial) fue acompañada por altos aranceles externos destinados a estimular el desarrollo de una industria local sustituidora de importaciones, así como de estímulos fiscales, créditos subsidiados y otros instrumentos de política industrial o, para usar un término más general, política de desarrollo productivo (PDP).

Corea del Sur<sup>11</sup> fue mucho más allá y llegó a ser una economía de minuciosa planificación central, aunque con dos diferencias cruciales en relación con las economías de países comunistas que también recurrieron a la planificación centralizada:

- ▶ En primer lugar, lejos de aislarse del mercado internacional, la economía coreana realizó un esfuerzo deliberado y exitoso de penetración de dicha economía.
- ▶ En segundo lugar, si bien las decisiones estratégicas en cuanto a selección de sectores prioritarios, fijación de precios y asignación de recursos eran estatales, lo mismo que la propiedad de los bancos comerciales, la producción propiamente dicha (con sus tareas asociadas de aprendizaje y desarrollo tecnológico, innovación, ingeniería de procesos, creación de nuevos productos, comercialización, mercadeo y penetración de nuevos mercados) fue siempre tarea del sector privado, sometido a una rigurosa disciplina tanto administrativa como de mercado (Amsden, 1989).

El papel del estado también fue prominente en el caso de Taiwán (Wade, 2003) y en la industrialización más temprana de Japón (Johnson, 1980).

En América Latina el estado también asumió funciones de planificación y dirección del desarrollo industrial, mediante el uso de incentivos como los ya mencionados, así como mediante la creación de empresas públicas, algunas de las cuales, tales como el ICE en Costa Rica y Embraer en Brasil, llegaron a ser muy exitosas.

Es más, a pesar de numerosas privatizaciones que tuvieron lugar como parte del proceso de “ajuste estructural” tras la crisis, en algunos campos las empresas estatales siguen jugando un papel muy importante, como lo ilustran los casos de las empresas públicas petroleras en México y Brasil y en minería en Chile.

---

<sup>11</sup> Se ha tomado a Corea del Sur muchas veces como punto de referencia en este documento no porque Corea sea un “modelo a seguir” para América Latina (no todo lo que se hizo en Corea es deseable, y mucho de lo que se hizo no es reproducible) sino porque Corea constituye un ejemplo bastante extremo de un modelo de “intervencionismo” o “dirigismo” estatal exitoso.

No hubo, pues, una enorme diferencia entre los instrumentos de política industrial o desarrollo productivo entre América Latina y los países del sudeste asiático, pero sí una gran diferencia en los resultados. ¿Qué la causó?

Tomando a Corea del Sur como caso paradigmático de las economías del sudeste asiático, pueden señalarse al menos tres diferencias cruciales entre dicha experiencia y la de América Latina<sup>12</sup>.

En primer lugar, Corea del Sur se preparó de manera muy deliberada para **aprender y dominar** la tecnología occidental. La inversión en la creación de instituciones de alto rendimiento con el doble propósito de asimilar primero, y difundir después la tecnología occidental fue considerable. De manera complementaria, se realizó un enorme esfuerzo por expandir la cobertura educativa, que progresivamente alcanzó todos los niveles educativos, y se mantuvo siempre muy alineada con los planes de desarrollo económico.

El contraste con América Latina es claro: con pocas excepciones (como la de la aeronáutica en Brasil)<sup>13</sup> no hubo en la región un desarrollo institucional comparable, no se realizó una inversión temprana en educación de la misma cobertura y calidad, y ciertamente, la oferta universitaria no se alineó rigurosamente con las necesidades del desarrollo productivo<sup>14</sup>.

En segundo lugar, en Corea del Sur los subsidios al sector productivo siempre fueron otorgados sobre la base de un principio de reciprocidad: el estado otorgaba subsidios, pero esperaba (y exigía) desempeño por parte de las empresas. En las industrias con potencial exportador, la penetración y el éxito en los mercados de exportación fueron uno de los criterios centrales para la evaluación del desempeño empresarial.

De nuevo, el contraste con América Latina es marcado: en la región los incentivos empresariales fueron otorgados de manera incondicional, y la estrategia privilegió el desarrollo del mercado interno, con un claro sesgo en contra de las exportaciones (resultado de la estructura de la protección industrial y la sobrevaloración de la

---

**12** La descripción de la experiencia coreana en los párrafos que siguen se basa fundamentalmente en Amsden (1989).

**13** Ver IDB (2012, Ch. 9).

**14** Costa Rica es un buen ejemplo de un país cuyas inversiones tempranas en educación dieron réditos importantes, aunque en la actualidad enfrenta problemas de disponibilidad de mano de obra calificada en algunos de los sectores potencialmente más dinámicos, como resultado de no haber alineado oportunamente la oferta educativa (capacitación, secundaria técnica y universitaria) a las nuevas necesidades del aparato productivo. Ver CEPAL (2014).

moneda) que las medidas de “promoción de las exportaciones” previas a la crisis no lograron compensar<sup>15</sup>.

En tercer lugar, los diversos incentivos públicos en el caso de Corea del Sur tuvieron carácter temporal. Tras un tiempo se esperaba que las industrias alcanzaran niveles de productividad que las hicieran competitivas, en cuyo caso los incentivos dejaban de ser necesarios, o bien que fracasaran en el intento, en cuyo caso los incentivos dejaban de ser justificados. En América Latina (así como en otros países de industrialización tardía) la protección tendió a hacerse permanente, lo que resultó en industrias ineficientes, de alto costo, que como además estaban dirigidas al mercado interno encontraron eventualmente límites para el crecimiento y la eficiencia derivados del tamaño de ese mercado (Little, Scitovsky, & Scott, 1970).

### 1.3 La evolución de la productividad

Pero si el intervencionismo estatal, por sí mismo, no explica el lento crecimiento de la región, si el restablecimiento de equilibrio macroeconómico y la reducción de la participación del estado no fue capaz de acelerar dicho crecimiento, y si los programas orientados a fortalecer las instituciones públicas tampoco dieron los resultados esperados, ¿a qué se debe el deficiente desempeño económico de la región?

Desde hace varios años, varios organismos internacionales han volcado su atención hacia la productividad y parece estar generando un consenso amplio en el sentido de que el lento crecimiento de la productividad del trabajo y de la productividad total de los factores constituyen la causa principal del lento crecimiento de las economías de la región.

La medición de la productividad es, por supuesto, un tema que no está exento de dificultades y polémicas. Sin embargo, aun dando por sentado que las mediciones disponibles están sujetas a errores derivados tanto de la calidad de los datos disponibles como de los métodos utilizados para evaluarlos, la evidencia parece ser consistente en el sentido de que la productividad de la región se está quedando rezagada con respecto a las economías desarrolladas como con respecto a las de los países en desarrollo de más rápido crecimiento. En otras palabras, parece poco probable que mejores datos o métodos de medición más precisos o confiables resultarían en conclusiones muy distintas sobre la evolución de la productividad en la región.

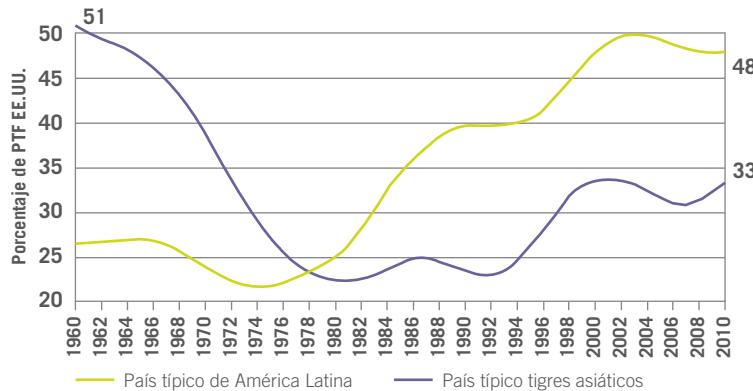
---

<sup>15</sup> Monge-González, Vargas, & Mata (2008) ilustran con detalle este argumento para el caso de Costa Rica.

Naturalmente, aún en el caso de que se acepte que el lento crecimiento de la productividad tiene un peso decisivo en la explicación del desempeño económico de la región, sería necesario examinar, a su vez, los determinantes de ese comportamiento de la productividad. Ese es justamente el objeto de las políticas de desarrollo productivo, que se discuten en la próxima sección. Antes, conviene examinar la evidencia sobre la evolución de la productividad en América Latina y el Caribe.

En el Gráfico 4 se compara la evolución de la brecha en la productividad total de los factores para el país latinoamericano y el “tigre asiático” típicos, con respecto a Estados Unidos.

**Gráfico 4. Brecha de Productividad con respecto a Estados Unidos. País típico de América Latina y “Tigre Asiático” típico**



**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, pág. 5 (original: cálculos propios sobre la base de Fernández-Arias (2014)).

Como puede observarse, al inicio del período la brecha de productividad del país típico de América Latina con respecto a Estados Unidos era inferior a un 30%, mientras que la del “tigre asiático” típico era superior a un 50%. Al final del período las posiciones se han invertido: la brecha del país latinoamericano típico es de casi un 50%, la del “tigre asiático” típico de un 33%.

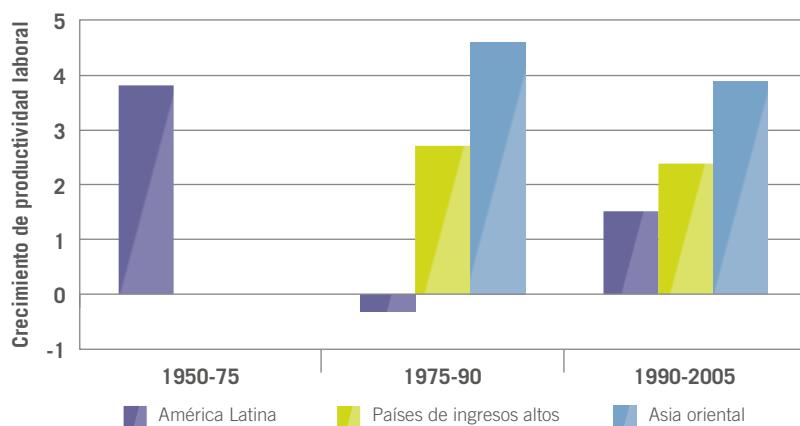
El Gráfico 5 ilustra el mismo fenómeno desde otra perspectiva. En él se compara el crecimiento de la productividad laboral por regiones para tres diferentes períodos. De dicho gráfico resultan evidentes tres fenómenos:

- ▶ El crecimiento más rápido de la productividad laboral en América Latina tuvo lugar mientras la región aplicaba la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones. Cualesquiera que hayan sido

los problemas en el manejo de la política macroeconómica, estos datos sugieren que “algo” se hizo bien en términos de política de productividad en ese período.

- ▶ En un extenso período que va de 1975 a 1990, el crecimiento de la productividad laboral es negativo.
- ▶ A partir de 1990, cuando puede considerarse que una primera oleada de reformas ha sido implementada en la región, el crecimiento de la productividad vuelve a ser positivo, pero se encuentra por debajo del observado tanto para los países de ingreso altos como para los de Asia Oriental.

**Gráfico 5. Crecimiento promedio anual de la productividad laboral por región y período, 1950-2005**



**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo, 2010, pág. 56 (original: cálculos de los autores con base en Timmer y de Vries (2007)).

El Gráfico 6 nos ofrece una última ilustración de las causas del deterioro relativo del ingreso per cápita de América Latina.

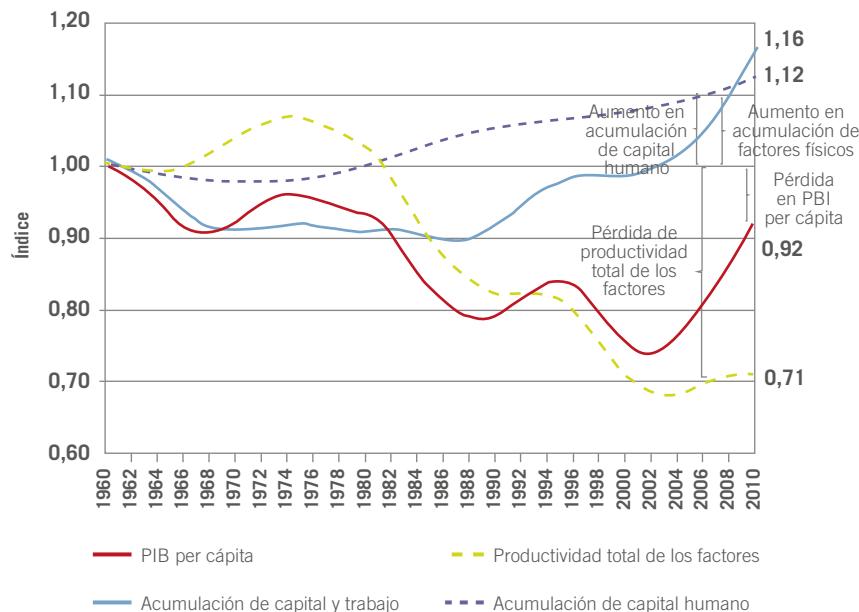
Como allí puede observarse, en términos de acumulación de capital humano y de acumulación total de factores, América Latina ha cerrado ligeramente la brecha con respecto a los Estados Unidos. A pesar de ello, la brecha de ingresos se ensancha, y ello se debe al deterioro de la posición relativa de la región en términos de productividad total de los factores.

Podrían citarse otras fuentes e indicadores, pero el mensaje general no cambiaría: la brecha de ingreso de América Latina con respecto a las economías emergentes y desarrolladas se está ensanchando, a pesar de las reformas económicas de los últi-

mos treinta años, y la evolución de la productividad total de los factores pareciera ser la causa de ese rezago<sup>16</sup>.

Si se acepta que el lento crecimiento de la productividad es la principal causa del rezago relativo de América Latina y el Caribe, la siguiente pregunta lógica es ¿cuál es la causa de ese lento crecimiento de la productividad?

**Gráfico 6. Desglose del PIB per cápita; país típico de América Latina vs. Estados Unidos, 1960-2010**



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, pág. 5.

## 1.4 La transformación productiva que no llega

Una de las regularidades empíricas del proceso de desarrollo consiste en que las economías pobres tienen estructuras productivas poco diversificadas y concentradas en actividades poco intensivas en conocimiento. Conforme las economías se desa-

<sup>16</sup> La medición de la productividad total de los factores no está libre de polémica. Ver, por ejemplo, Pritchett (2000). La comparación de datos de ingreso, inversión en capital humano e inversión en capital físico, menos polémica, sugeriría una conclusión semejante: algo no está del todo bien con la forma en que la región utiliza sus recursos productivos.

rrollan, aumentan tanto la diversificación como la complejidad de las actividades emprendidas. Finalmente, cuando las economías alcanzan un nivel de ingreso relativamente alto, se produce una re-concentración o especialización de la estructura productiva<sup>17</sup>.

En este campo, los logros de la región son, en términos generales, magros, como lo ilustra el Gráfico 7. En este gráfico, los colores más claros representan productos menos complejos e intensivos en conocimiento, mientras que los más oscuros representan los más complejos. El panel a. presenta los datos de Corea del Sur, el b. los de América Latina (es decir, el agregado para toda la región) y el panel c. los del país típico de la región<sup>18</sup>.

Como es evidente, el panel correspondiente a Corea del Sur se hace significativamente más oscuro con el paso del tiempo, es decir, el índice de complejidad de las exportaciones aumenta de manera muy significativa. El cambio es mucho menor si se considera a América Latina en su conjunto, y muy pequeño cuando se analiza el caso del país típico de la región<sup>19</sup>.

Una mirada alternativa al mismo fenómeno puede obtenerse mediante el examen del Gráfico 8. En este gráfico se presenta un mapa del mundo coloreado según el Índice de Complejidad Económica<sup>20</sup> de cada país. El rojo intenso corresponde a los países con un índice más alto y los colores más pálidos corresponden a valores más bajos. Como puede observarse, América Latina tiende a ubicarse en el rango medio (naranja pálido). México es el país con el índice de complejidad más elevado de la región (posición 21 entre 128 países evaluados), seguido por Panamá (30) y Costa Rica (49). Brasil se encuentra un poco más abajo (52).

Está claro que la región logró elevarse por encima de los niveles más bajos de complejidad económica. Es igualmente evidente que se encuentra muy lejos de los países más avanzados de acuerdo con este índice.

---

17 Lederman & Maloney (2012, pág. 92).

18 El lector interesado en la metodología utilizada para calcular la complejidad puede consultar Haussman *et al* (2014).

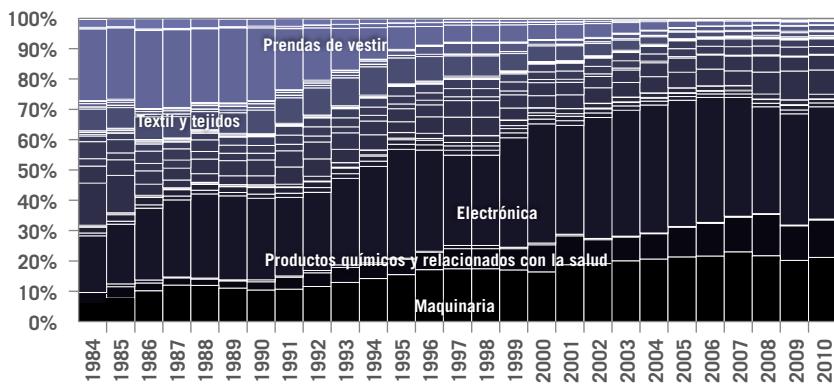
19 En los datos de conjunto tienen mucho peso algunos de los países más grandes de la región, que han avanzado más en el proceso de diversificación económica que el promedio regional.

20 Ver Haussmann *et al* (2011).

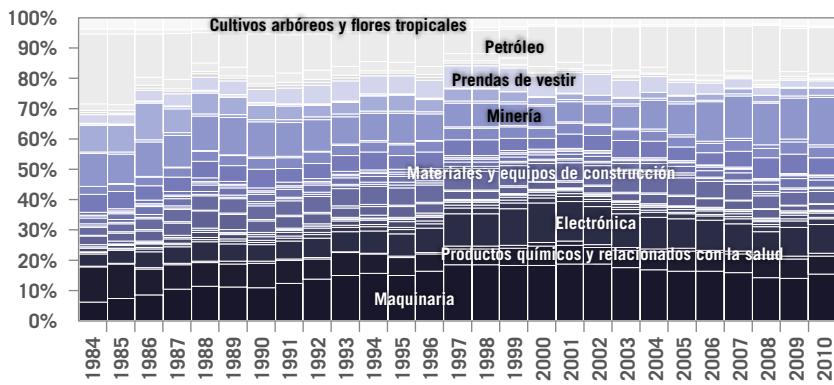


**Gráfico 7. Complejidad de las canastas de exportaciones de Corea del Sur y de América Latina y el Caribe, 1984-2010**

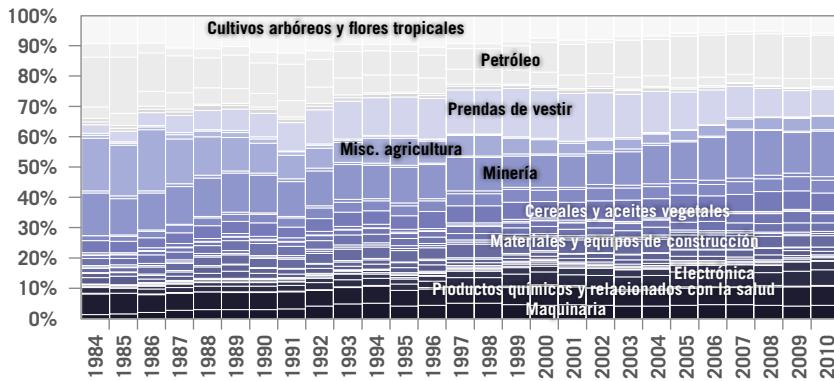
a. Corea



b. América Latina y el Caribe

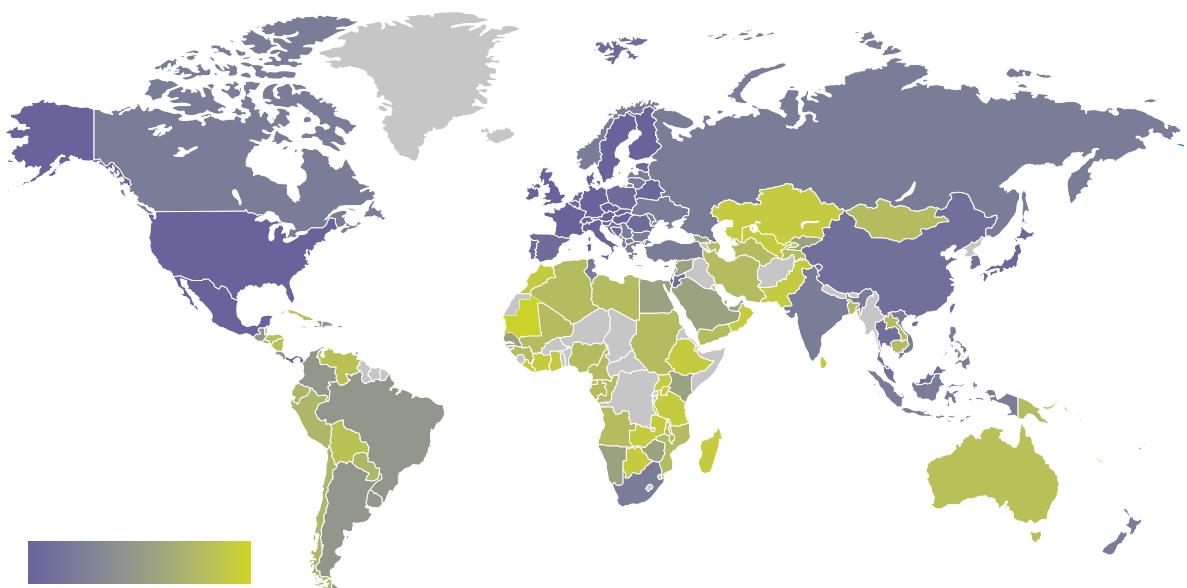


c. País típico de América Latina



Fuente: BID (2014, pág. 339).

Gráfico 8. Mapa de complejidad



Fuente: Hausmann *et al* (2011, pág. 67)

## 1.5 El déficit de innovación

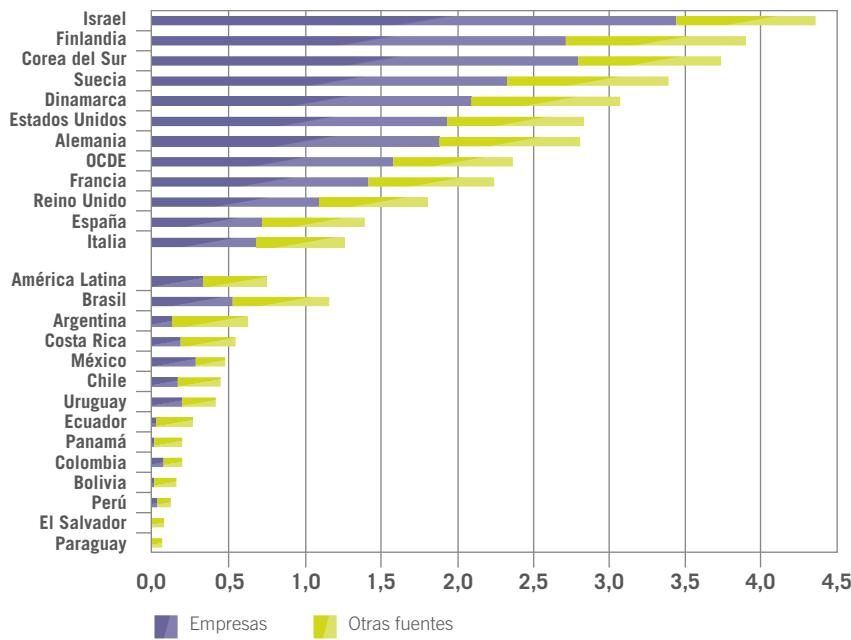
La innovación es difícil de medir y una parte de ella, la innovación que tiene lugar a nivel de planta y genera mejoras en calidad y productividad, quizás sea imposible de medir a nivel agregado. En general, los estudios sobre este tema utilizan indicadores indirectos, tales como los gastos en investigación y desarrollo, el número de investigadores por cada mil habitantes o el número de patentes registradas por una economía. Estos son indicadores imperfectos desde la perspectiva de la productividad, puesto que los gastos en investigación y desarrollo, el trabajo de los investigadores y el contenido de las patentes puede o no estar relacionado con la actividad productiva, ya sea en su vertiente de incrementar la productividad de actividades existentes, ya sea en la de introducir nuevos productos y servicios o la de abrir nuevos mercados y canales de comercialización.

Con estas notas de cautela (“caveats”) seguidamente se presentan tres indicadores que sugieren que el esfuerzo regional en este rubro es insuficiente, y que esta puede

ser, por tanto, una de las explicaciones del lento crecimiento de la productividad en la región.

En primer lugar, el gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB en la región es bajo comparado con el de los países desarrollados, y muy bajo si la comparación se hace con los líderes en innovación.

**Gráfico 9. Gastos en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB según fuente de financiamiento (2010 o último año disponible)**

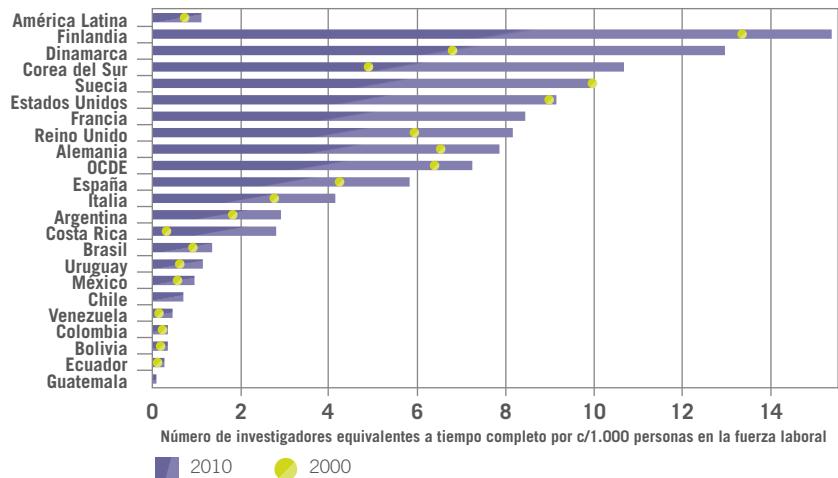


Fuente: BID (2015, pág. 67).

En segundo lugar, el número de investigadores como porcentaje de la fuerza laboral es muy bajo, como lo ilustra el Gráfico 10.



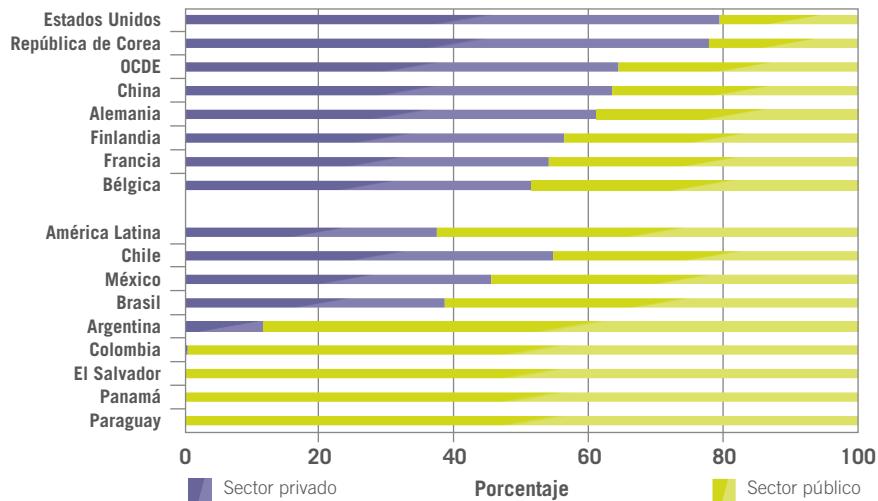
Gráfico 10. Investigadores por cada 1000 personas en la fuerza laboral



Fuente: BID (2015, pág. 68)

En tercer lugar, en comparación con los países desarrollados un porcentaje muy alto de los (pocos) investigadores en la fuerza laboral trabaja en el sector público, lo que sugiere la posibilidad de que el gasto en investigación esté asociado con proyectos científicos sin una conexión directa con la actividad productiva, como lo muestra el Gráfico 11.

Gráfico 11. Investigadores por sector de empleo, 2006



Fuente: BID (2010, pág. 283)

Lo anterior no debe interpretarse como si la investigación pública no tuviera un impacto positivo sobre la productividad. Por el contrario, en campos tan diversos como la agricultura, las ciencias de la salud y las tecnologías de la información el impacto de la investigación pública ha sido decisivo. Pero esto ha sucedido en contextos en los cuales existen mecanismos eficaces de articulación entre la investigación pública y la privada, y una inversión privada en investigación y desarrollo que no solo es considerable sino que supera la pública. Ausente este contexto, sea porque los mecanismos de articulación son poco eficaces, sea porque la investigación privada es insuficiente, las probabilidades de un impacto significativo sobre la productividad son mucho menores.

## 1.6 Predominio de empresas pequeñas y de baja productividad

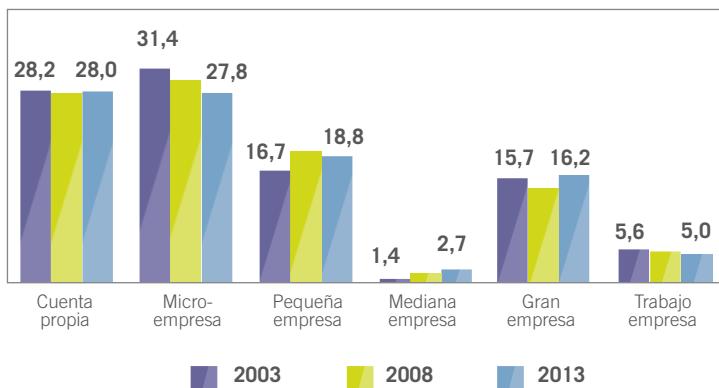
Para elevar su productividad una economía puede diversificarse (para lo cual puede reasignar parte de sus propios recursos, pero además atraer recursos externos), puede recurrir a la innovación (ya sea para elevar la productividad de sectores pre-existentes o para incursionar en nuevos sectores) y puede también reasignar sus recursos, trasladando los que se encuentran en empresas de baja productividad hacia empresas de mayor productividad.

Una forma de identificar oportunidades para el incremento de la productividad por esta vía consiste analizar la distribución del empleo y del número de empresas según el tamaño de las empresas, ya que, en términos generales, las empresas más pequeñas tienden a tener una menor productividad que las más grandes.

En América Latina, como se muestra en el Gráfico 12,56% del empleo corresponde a trabajadores por cuenta propia y microempresas. Si se suman las pequeñas empresas la cifra alcanza el 74,6%, y si se añade el trabajo doméstico el 79,6%. Las empresas medianas generan un porcentaje muy pequeño del empleo, y las grandes empresas apenas el 15%.



Gráfico 12. América Latina. Estructura del empleo por tamaño de empresa, 2003, 2008 y 2013 (Porcentajes)<sup>21</sup>



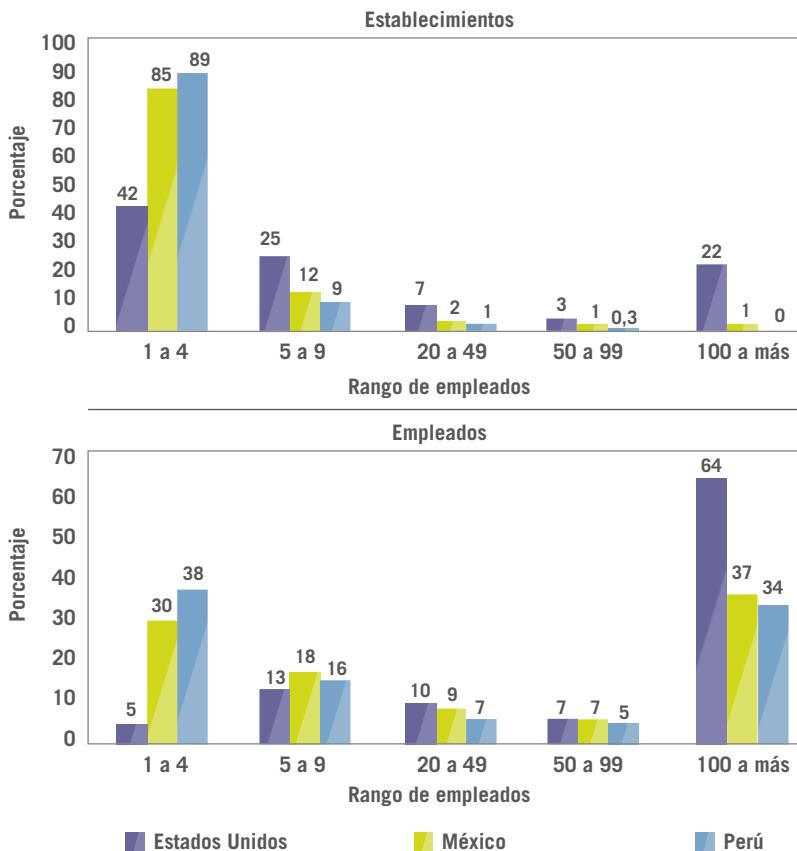
Fuente: OIT (2015, pág.24).

El problema con esta distribución del empleo es que los cuenta-propistas, las microempresas y las pequeñas empresas, típicamente son empresas de baja productividad comparadas con las grandes empresas.

El Gráfico 13 ilustra el mismo tema desde una perspectiva distinta. En el panel superior, se muestra la distribución del número de empresas según su tamaño en Estados Unidos, México y Perú. Como puede observarse, el porcentaje de empresas con 1 a 4 trabajadores en México y Perú más que duplica el que se observa en Estados Unidos. El contraste es mucho mayor cuando se considera el porcentaje de trabajadores ubicado en esas pequeñísimas empresas: un 5% en Estados Unidos, seis veces más en México (30%) y casi 8 veces más en Perú (38%).

<sup>21</sup> Se entiende por microempresas en este gráfico a aquellas con 2 a 10 empleados, pequeña empresa la que tiene 11 a 50, mediana de 51 a 100 y grande la de 101 empleados en adelante. Cabe anotar que una empresa de 100 empleados sería considerada pequeña o a lo sumo mediana en una economía como la de los Estados Unidos.

**Gráfico 13. Distribución de las empresas y el empleo por tamaño de la firma en países seleccionados (varios años)**



Fuente: Corporación Andina de Fomento (2013, pág. 24).

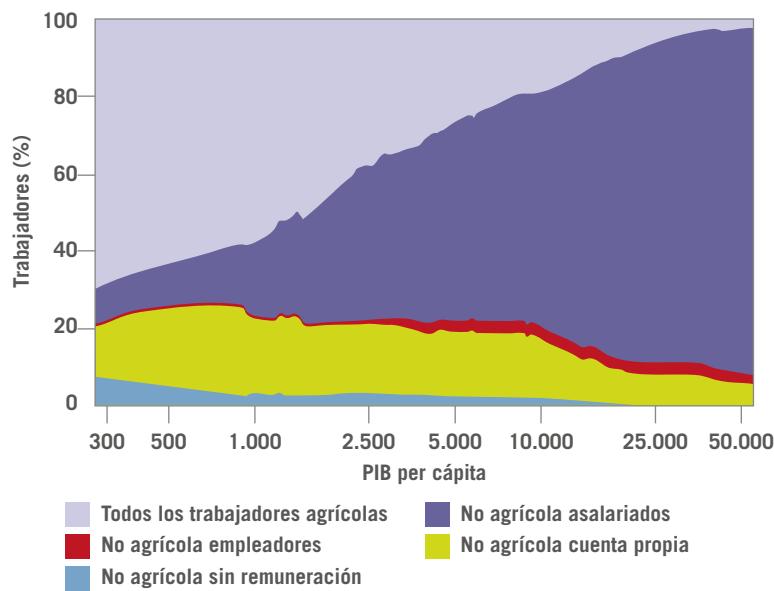
Esta distribución del empleo (y el alto porcentaje de personas autoempleadas) es significativo por dos razones, la primera de las cuales es de relevancia inmediata para la OIT: en promedio en América Latina las firmas que tienen entre 5 y 25 empleados pagan salarios 20% más altos que las firmas con 1 a 4 trabajadores, mientras que las firmas con más de 25 empleados pagan salarios que son de un 30 a un 60% superiores (Lederman, Messina, Pienknagura, & Rigolini, 2014, pág. 4)<sup>22</sup>. Si fuese posible trasladar más trabajadores de pequeñas a medianas empresas, y de medianas a grandes, el efecto positivo sobre los ingresos de los trabajadores sería inmediato.

22 Cálculos realizados con base en datos del Banco Mundial para 15 países latinoamericanos en 2010.

Desde una perspectiva de más largo plazo, la transición de una economía de bajos ingresos a una economía de altos ingresos es, simultáneamente, la transición de una economía en la que la mayor parte de la población es auto-empleada, a una economía en la que la mayor parte de la población tiene trabajo asalariado fuera del sector agrícola. El Gráfico 14 ilustra este fenómeno de manera bastante contundente.

En síntesis, el alto porcentaje de la fuerza laboral auto-empleado u ocupado en empresas de muy reducidas dimensiones es equivalente a una asignación importante de la fuerza laboral a empleos de baja productividad y que generan bajos ingresos para los autoempleados y para los empleados. Esta asignación está claramente asociada a un bajo nivel de PIB per cápita y el reto de incrementar el ingreso per cápita es simultáneamente el reto de una transición a una economía en la que la mayor parte de los trabajadores tiene trabajo asalariado fuera del sector agrícola, y el porcentaje de trabajadores auto-empleado es reducido.

**Gráfico 14. Tipo de empleo según PIB per cápita**



Fuente: Lederman, Messina, Pienknagura, & Rigolini (2014, pág. 2) (original: fuente Gindling y Newhouse (2012)).

## 2. El retorno de las políticas industriales o de desarrollo productivo

Un desempeño económico decepcionante, un conjunto de reformas macroeconómicas que fueron exitosas en sus propios términos pero que no se tradujeron en un período de crecimiento acelerado del producto y la productividad, una revaloración del papel e impacto de las políticas industriales en el proceso de desarrollo, la constatación de que América Latina no ha logrado avances en la transformación productiva, que tiene un déficit de innovación y que la mayor parte de su fuerza laboral está asignada a labores de baja productividad. Todos estos factores constituyen el amplio telón de fondo que ha llevado a un renovado interés en las políticas industriales (PI) o políticas de desarrollo productivo (PDP) en la región.

### 2.1 El papel de la macroeconomía y los ciclos de la economía global

¿No deberíamos, a pesar de todo lo anterior, seguir prestando una atención prioritaria a la política macroeconómica, y en particular a aquellos aspectos de la política macroeconómica que afectan el empleo, estimulan las exportaciones, y amortiguan los efectos de los ciclos económicos globales y las variaciones súbitas en los flujos internacionales de capital? Después de todo, un episodio de hiperinflación, una revaloración acelerada de la moneda nacional, o una súbita salida de inversiones de corto plazo puede destrozar, en poco tiempo, los logros de la más exitosa política de desarrollo productivo.

La respuesta es que la política macroeconómica no ha perdido su importancia, y que una política de desarrollo productivo exitosa presupone un manejo solvente –no necesariamente ortodoxo– de la política macroeconómica. Sin embargo, la experiencia post crisis hizo evidente que la estabilidad macroeconómica no es suficiente por sí misma para generar procesos sostenidos de crecimiento, incremento de la productividad, y diversificación de la economía. La política de desarrollo productivo, en cambio, se ocupa justamente de estos tres temas.

El renovado interés en la política de desarrollo productivo, en pocas palabras, añade una capa o conjunto de herramientas –precipitadamente abandonado– al arsenal de política económica, que lejos de sustituir, complementa las herramientas y buenas prácticas de política macroeconómica.

## 2.2 ¿En qué consisten las políticas industriales o de desarrollo productivo?

A un nivel general, las políticas industriales pueden definirse como intervenciones deliberadas del estado que tienen el propósito específico de incrementar la productividad de una economía. Es cierto que la diversificación o transformación productiva suele también plantearse como un objetivo de las PDP, pero esta transformación puede ser entendida como una herramienta para alcanzar el incremento de la productividad. Por una parte, las economías desarrolladas son, en términos generales, más diversificadas que las economías en desarrollo<sup>23</sup>. Por otra parte, está claro que no tendría sentido diversificar para incursionar en actividades de productividad inferior a la que ya se ha alcanzado en una economía.

En virtud de esta definición, las políticas macroeconómicas se han excluido del ámbito de análisis de este documento. No es que no tengan impacto sobre la productividad: es que sus objetivos son más amplios, y aquí el foco es en políticas que específicamente tienen por objetivo incrementar la productividad.

Nótese que la definición propuesta da cabida a todos los mecanismos de incremento de la productividad discutidos hasta ahora: la transformación de la estructura productiva mediante la creación de nuevos sectores, industrias o actividades o mediante la transferencia de recursos productivos entre sectores ya existentes, desde los de menor productividad hacia los de mayor productividad. También se incluye dentro del ámbito de la política de desarrollo productivo el incremento de la productividad de los sectores existentes, ya sea mediante el incremento general de la productividad de las empresas existentes en el sector o mediante el traslado de recursos desde las empresas de menor productividad hacia las de mayor productividad.

Cabe preguntarse, sin embargo, qué se debe entender por “incrementos en la productividad”. A efectos de nuestra discusión, una definición intuitiva e imprecisa es suficiente: incrementar la productividad es ser capaces de generar un mayor volumen de producto con una masa constante de insumos. La otra opción, claro está, es

---

<sup>23</sup> Ver, por ejemplo, Hausmann *et al* (2011).

producir más gracias a la utilización de más insumos. Como vimos anteriormente, América Latina y el Caribe han hecho un buen trabajo en el sentido de acumular más insumos. Sin embargo, se han rezagado en términos de ser capaces de incrementar el producto obtenido por cada unidad de insumos<sup>24</sup>.

## 2.3 Cuatro tipos de política de desarrollo productivo

A un nivel más específico, cabe distinguir entre cuatro tipos de intervención pública:

- ▶ Las que están orientadas a corregir una falla de mercado<sup>25</sup>
- ▶ Las que están orientadas a corregir una falla del sector público
- ▶ Las que están orientadas a la creación de un mercado
- ▶ Las que están orientadas a la creación de una industria

Las fallas de mercado como justificación (necesaria pero no suficiente) de las políticas industriales se discute con algún detalle en la sección 4, por lo que no es necesario detenerse a discutirla en esta sección.

Los otros tres tipos de intervención ameritan una breve explicación.

Aún si se acepta que la regulación de los mercados es esencial para su buen funcionamiento, está claro que regulaciones mal diseñadas, injustificadas o mal implementadas pueden constituirse en un impedimento para el buen funcionamiento de los mercados. Existe un ámbito dentro de las políticas industriales para examinar no qué cosas nuevas debe hacer el sector público para estimular el incremento de la productividad, sino más bien para identificar qué cosas (viejas) debe dejar de hacer o hacer de forma diferente. Este componente de la política de desarrollo productivo, por lo tanto, corrige fallas del sector público, no fallas del mercado.

Por otra parte, el supuesto de que en ausencia de intervención pública y fallas de mercado los mercados operan con eficiencia es una simplificación útil en ciertas circunstancias, pero no en todas. Muchas veces la existencia misma de un mercado depende del suministro de insumos públicos. Un buen ejemplo está constituido por

---

**24** El lector interesado en una discusión amplia y conceptualmente rigurosa sobre la productividad y su medición puede consultar Hulten (2001).

**25** Como se verá más adelante, desde algunas perspectivas teóricas la corrección de una falla de mercado es la única justificación posible de la política industrial.

los mercados para los certificados de emisiones de carbono. Pero aún en el caso de bienes que se podrían transar de manera más o menos espontánea, tales como materias primas y productos agrícolas, los mercados formales (como el *Chicago Mercantile Exchange*) para transacciones spot –ya no digamos para transacciones de futuros– demandan de una amplia serie de regulaciones públicas. La creación de mercados, entonces, pueden ser uno de los objetivos de la política industrial.

Finalmente, está la creación de industrias nuevas o las apuestas estratégicas. Dentro de ciertos límites, puede argumentarse que una economía no crea nuevas industrias en las que podría ser competitiva debido a fallas de mercado y, específicamente, a las externalidades que impiden a los innovadores recuperar el rédito completo de sus inversiones, o bien debido a fallas de coordinación en los casos en que el establecimiento de una industria demanda el establecimiento simultáneo de industrias complementarias.

Resulta difícil argumentar, sin embargo, que unos mecanismos ingeniosos para corregir esas externalidades hubieran bastado para que la economía coreana incursionara en las industrias químicas y pesadas que llegaron a convertirse en uno de los pilares del éxito económico de ese país. En todo caso, el objetivo de la política no era corregir una falla de mercado de manera que, hecho esto, los empresarios privados asignaran recursos a nuevas actividades o industrias en las que tenían una ventaja comparativa latente. La política de desarrollo productivo tenía como objetivo, directamente, la creación de las nuevas industrias.

## 2.4 Clasificación por ámbito y tipo de instrumento

El Banco Interamericano de Desarrollo ha propuesto una tipología de las políticas de desarrollo productivo que resulta útil reproducir aquí.

La primera distinción tiene que ver con el tipo de instrumento utilizado. Se propone distinguir entre “intervenciones de mercado”, que alteran los precios y por lo tanto la rentabilidad relativa de industrias, actividades o mercados de destino, y el suministro de “insumos públicos” tales como normativa, servicios de certificaciones de calidad o inocuidad, infraestructura, entre otros.

La segunda distinción tiene que ver con el ámbito de las políticas industriales, que puede ser el de la economía en su conjunto, o estar orientadas a determinados sectores específicos. Se propone así distinguir entre “políticas horizontales” y “políticas verticales” reconociendo, sin embargo, que en la práctica casi todas las polí-



ticas públicas tienen impactos diferenciados para distintas industrias o sectores económicos.

Combinando estas dos dimensiones se llega a una matriz de 2x2, que se presenta en el Gráfico 15. Como se verá más adelante, esta matriz es útil porque los riesgos y capacidades públicas asociadas a cada uno de los cuadrantes de la matriz son distintos y deben ser considerados por el sector público al momento de estructurar su “portafolio” de políticas industriales.

**Gráfico 15. Políticas industriales según ámbito y tipo de instrumento**

		Políticas horizontales	Políticas verticales
Bien público			
Intervenciones de mercado			

Las políticas orientadas a corregir fallos públicos caben fácilmente dentro de esta matriz, ya que estas políticas pueden consistir ya sea en la remoción de “males públicos” o en la de “intervenciones de mercado” contraproducentes. Las políticas orientadas a la creación de mercado caben también dentro de la matriz, ya que estas consisten en el suministro de insumos públicos (ya sean físicos o intangibles). Las apuestas estratégicas o políticas orientadas a la creación de una industria no calzan tan fácilmente y deben ser consideradas como una categoría aparte. Estas políticas pueden requerir de insumos públicos e intervenciones de mercado, pero a diferencia de la mayoría de las PDP, que crean incentivos para inducir un comportamiento deseado en el sector privado, lo que caracteriza las apuestas estratégicas es la decisión estatal de crear una industria. Que sea el sector privado quien la desarrolle o que se utilicen empresas públicas no cambia la esencia del tema: el estado decide y el sector privado ejecuta, en el primer caso, o el estado decide y ejecuta en el segundo. No se induce al sector privado a tomar ciertas decisiones, sino que las toma directamente el sector público.

## 2.5 Revaloración de las políticas de desarrollo productivo

El renovado interés en las políticas industriales no ignora ni los errores del pasado, ni los peligros inherentes a este tipo de política. Por el contrario, añade nuevas capas al análisis: una mayor atención a la economía política de las políticas industriales, al peso de los procesos de formación de políticas y al tema de las capacidades institucionales. Tampoco se ignora, en el debate contemporáneo, el cambio en las reglas del comercio internacional y la protección de los derechos de propiedad intelectual, que hacen que muchos de los instrumentos utilizados en su momento por países como Corea del Sur, Japón y Taiwán ya no estén disponibles para los países en desarrollo. Estos temas se examinan en la Sección 4 de este documento.

### 3. La OIT y las políticas de desarrollo productivo

Antes de presentar los contornos del debate reciente sobre políticas industriales o políticas de desarrollo productivo<sup>26</sup>, conviene examinar la cuestión de si este es verdaderamente un tema relevante para la OIT. ¿No son los derechos de los trabajadores, las cuestiones salariales y la seguridad social los temas en que se debería concentrar la OIT? ¿No son las políticas de desarrollo productivo tema que debería dejarse a instituciones financieras multilaterales, bancos de desarrollo y ministerios relacionados con el sector productivo?

Un rápido examen de los cuatro objetivos estratégicos de la organización<sup>27</sup> permite dilucidar la cuestión:

- ▶ Promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo
- ▶ Crear mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos decentes e ingresos dignos
- ▶ Mejorar la cobertura y la eficacia de una seguridad social para todos
- ▶ Fortalecer el tripartismo y el diálogo social

De estos objetivos, los dos primeros están indisolublemente ligados a las políticas de desarrollo productivo, el tercero solo se puede alcanzar en la medida en que dichas políticas sean exitosas, y el cuarto constituye un elemento central para ese éxito. Las razones se explican seguidamente.

En primer lugar, únicamente puede tener derechos laborales quien tiene un trabajo. El contenido de esos derechos, sea generoso o restrictivo, no genera ni ingreso ni bienestar para el desempleado. La creación de puestos de trabajo es el punto de partida, y las políticas de desarrollo productivo tienen una incidencia directa en cuanto al número y características de los puestos de trabajo creados en una economía. Bien concebidas, estas políticas tienen un impacto tanto sobre la demanda de

<sup>26</sup> Expresión que tiene la ventaja de que estas políticas no están restringidas al sector industrial y que, por el contrario, sugiere que pueden aplicarse a cualquier sector económico o a la economía en su conjunto.

<sup>27</sup> “Misión e impacto de la OIT”, ver en [www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--es/index.htm)

trabajo (creación de puestos de trabajo intensivos en conocimiento y bien remunerados) como sobre la oferta de trabajo (formación de recursos humanos con las destrezas necesarias para desempeñarse con éxito en esos puestos de trabajo intensivos en conocimiento y bien remunerados).

Más aún: aunque sea un tópico decir que “los derechos no se negocian”, los derechos formalmente reconocidos y efectivamente cumplidos (“enforced”) son siempre el resultado de una negociación política, y la posición negociadora de los trabajadores y sus organizaciones<sup>28</sup> es más fuerte en un mercado en el que la demanda de trabajo es intensa, relativa a la oferta, que en uno en el que se presenta la situación contraria<sup>29</sup>.

Tanto las oportunidades de empleo decente para hombres y mujeres como el respeto a los derechos laborales se ven directamente afectados, por lo tanto, por las políticas de desarrollo productivo.

Lo mismo puede decirse en cuanto a la cobertura de la seguridad social. Lograr la cobertura de la seguridad social es mucho más difícil en el caso de los trabajadores del sector informal que en el caso de los del sector formal. Pues bien, las políticas de desarrollo productivo tienen una incidencia directa sobre los procesos de transición de la informalidad a la formalidad, y en particular sobre la creación tanto de la oferta como de la demanda de puestos de trabajo en el sector formal.

Finalmente, está el tema del diálogo y el tripartismo. La colaboración público-privada es generalmente reconocida como un factor determinante para el éxito de las políticas de desarrollo productivo, tanto por razones técnicas como por razones de legitimidad social. En América Latina, la colaboración entre empresarios y el sector público está presente en varios países para las PDP, pero la colaboración tripartita, es decir, que incorpore a los trabajadores, es menos frecuente. En algunos países europeos, por el contrario, la participación de los trabajadores se ha institucionalizado con éxito.

En ambos casos (diálogo bipartito y diálogo tripartito) la OIT está en condiciones de jugar un papel particularmente importante, tanto por su experiencia en la promoción y gestión del diálogo tripartito, como por sus programas de capacitación para organizaciones laborales y empresariales. Estos temas se retoman en la Sección 5 de este documento.

---

**28** Como se está hablando de “derechos” y no de condiciones laborales individuales, es claro que las organizaciones de los trabajadores juegan un papel insustituible en la definición de dichos derechos, ya sea mediante negociaciones colectivas entre patronos y trabajadores, ya sea mediante instrumentos legales. Estos son temas centrales del trabajo de la OIT, sobre los cuales no es necesario extenderse en este documento.

**29** Dentro de ciertos límites: la movilidad internacional de ciertas industrias pone límites a la capacidad negociadora de los trabajadores, aunque las condiciones sean muy favorables a estos en un determinado mercado nacional.

## 4. Algunas discusiones recientes<sup>30</sup>

### 4.1 Rasgos generales<sup>31</sup>

El debate contemporáneo sobre políticas industriales se alimenta de cuatro fuentes:

- ▶ Una revaloración del papel que las políticas industriales pueden jugar y en algunos casos han jugado en el proceso de desarrollo económico.
- ▶ Un examen crítico del desempeño económico de América Latina tras el período de ajuste estructural.
- ▶ Un reconocimiento de las dificultades técnicas y riesgos políticos asociados con las políticas de desarrollo productivo.
- ▶ Una nueva concepción de la administración pública y de la importancia de las capacidades públicas para el diseño e implementación de las políticas industriales o de desarrollo productivo.

Simplificando, puede decirse que los principales argumentos de los proponentes de una nueva generación de políticas de desarrollo productivo son los siguientes:

- ▶ **El argumento teórico** en favor de las políticas industriales es sólido y se basa en fallas de mercado que incluyen externalidades técnicas (los seguidores se benefician del “aprender-haciendo” de los pioneros), externalidades de información (los beneficios de descubrir nuevas actividades competitivas no son apropiados plenamente por el innovador), fallas de coordinación

<sup>30</sup> Con esta expresión se hace referencia al debate post consenso de Washington. Muchas de las discusiones que tuvieron lugar de los 50s a los 70s siguen siendo relevantes, por supuesto, pero no constituyen el foco de este informe. Cabe anotar que en este informe no se hace referencia a los aportes de la OIT justamente porque es un informe para la OIT: la idea es sintetizar la discusión que ha tenido lugar **fuerá** de ella, en cuatro de las instituciones con papeles protagónicos en el debate sobre desarrollo latinoamericano.

<sup>31</sup> La caracterización que aquí se presenta toma como punto de referencia principal los trabajos de una serie de autores que incluyen a Dani Rodrik, Ricardo Hausmann, Charles Sabel, Ann Harrison, Andrés Rodríguez Clare, Ben Ross-Schneider, Robert Devlin, Ernesto Stein, Eduardo Fernández-Arce y Justin Yifu Lin, es decir, economistas vinculados a la tradición económica predominante (mainstream), aunque en una subsección se presentan la posición de la CEPAL, que no forma parte de dicha tradición. Una visión más amplia puede encontrarse en Salazar, Núbler y Kozul Wright (2014).

(ciertas actividades solo son posibles si se producen todas a la vez, y el mercado no puede generar la coordinación de escala) y externalidades *marshallianas* (las empresas que producen en *clusters* tienen costos más bajos que las que están fuera de *clusters*, y esos costos son decrecientes con la escala del clúster)<sup>32</sup>.

- ▶ **Las dificultades prácticas** asociadas con las políticas de desarrollo productivo, en particular, el conocimiento imperfecto por parte de tecnócratas y responsables de la formulación de políticas, y el peligro de captura por parte del sector privado o la burocracia, no son sustancialmente distintas, ni en naturaleza ni intensidad, de las que se encuentran en muchas otras áreas de la política pública, desde la defensa hasta la banca central<sup>33</sup>.
- ▶ **Las políticas de desarrollo productivo son inevitables**, en la medida en que los insumos públicos necesarios para la producción (desde normativa hasta infraestructura física) tienen siempre algún grado de especificidad sectorial. Es decir, la selección de insumos públicos a proveer constituye en sí misma una decisión de política de desarrollo productivo<sup>34</sup>.
- ▶ **La diversificación de la estructura productiva**, que la evidencia empírica señala como una regularidad sólida en el proceso de convergencia con las economías desarrolladas, rara vez –si es que alguna– ha tenido lugar sin políticas públicas expresamente diseñadas para inducirla, lo que es comprensible dado que el mercado está particularmente expuesto a fallas en cuanto al descubrimiento de nuevas actividades que pueden desarrollarse competitivamente en una economía<sup>35</sup>.
- ▶ Las políticas de desarrollo productivo deben concebirse como un **proceso de descubrimiento que incorpora mecanismos de autocorrección**<sup>36</sup>. El sector público no dispone de toda la información necesaria para identificar *ex-ante* ni las fallas de mercado relevantes, ni las mejores políticas para corregirlas, ni los sectores prioritarios para el incremento de la productividad y la transformación de la estructura económica. El proceso de política es un proceso de descubrimiento del qué y el cómo, que requiere de mecanismos de autocorrección. El gran reto no es el de “identificar ganadores”, sino del de “dejar ir a los perdedores”.

---

<sup>32</sup> Ver Rodrik (2008).

<sup>33</sup> Sobre estos dos primeros puntos ver Rodrik (2008).

<sup>34</sup> Hausmann & Rodrik (2006).

<sup>35</sup> Lederman & Maloney (2012, pág. 92).

<sup>36</sup> Rodrik (2008, pág. 24).

- ▶ **La cooperación público-privada es un ingrediente clave<sup>37</sup>** para el éxito de las políticas industriales porque el sector privado posee información indispensable a la que no puede acceder el sector público sin dicha cooperación, y porque es el sector privado el que tiene los mejores incentivos para descubrir nuevas actividades, nuevas formas de trabajo o nuevos mercados en los que pueda participar competitivamente.
- ▶ **Las capacidades del sector público juegan un papel crucial** para determinar las probabilidades de éxito de las políticas industriales. Las capacidades relevantes incluyen capacidades técnicas, organizacionales y políticas, en especial en lo que se refiere a la necesidad de poder diseñar e implementar políticas de largo plazo y protegerlas del peligro de captura.
- ▶ **La organización del sector público juega un papel igualmente importante** en al menos dos sentidos: las políticas industriales con frecuencia demandan la acción coordinada de amplios segmentos del sector público, lo que suele constituir un reto particularmente desafiante en la administración pública, y la cooperación público-privada exige una capacidad de ejecución y unos tiempos de respuesta que con frecuencia superan los de las organizaciones tradicionales del sector público, por lo menos en el contexto latinoamericano<sup>38</sup>.

Estos elementos son en buena medida comunes a las propuestas sobre políticas de desarrollo productivo del BID, el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento, que se sintetizan en la subsección 4.2. El enfoque de la CEPAL es un poco distinto, y se intenta sintetizarlo en la subsección 4.3.

## 4.2 Las políticas industriales en el BID, el Banco Mundial y la CAF

### 4.2.1 El BID

El BID es la institución, aparte de la CEPAL, en la que el tema ha tenido el perfil más alto. El penúltimo número de la publicación insignia del Banco, *Desarrollo en las Américas* que lleva por título *¿Cómo repensar las políticas de desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación productiva* está dedicado ente-

<sup>37</sup> Ver, entre otros, Banco Interamericano de Desarrollo (2015, capítulo 11).

<sup>38</sup> Sobre este punto y el anterior ver Banco Interamericano de Desarrollo (2015, capítulo 10).

ramente a ellas<sup>39</sup>. Dicha publicación, además, no es un esfuerzo aislado, sino más bien la culminación de un trabajo de años, que incluye varios proyectos de investigación, decenas de “working papers” y algunos libros previos.

El enfoque del BID está “anclado” en tres preguntas: ¿Cuál es la falla de mercado que se pretende corregir? ¿Se corresponde la política propuesta con la falla de mercado que fue identificada? ¿Tiene el sector público las capacidades requeridas para implementar la política propuesta?

Este es un enfoque que parte de reconocer la necesidad de las políticas de desarrollo productivo pero que reconoce al mismo tiempo sus dificultades técnicas y políticas y sugiere, en vista de ellas, proceder con cautela: una falla de mercado no justifica cualquier política, sino únicamente aquellas que la corrigen y que además tienen un beneficio esperado superior a su costo; aunque la política cumpla estos dos requisitos, no debe emprenderse, en su forma original, si demanda de capacidades públicas de las que no se dispone. En tal caso, es mejor optar por políticas que constituyen “la mejor adaptación” a las capacidades públicas iniciales que aquellas que se presentan como “mejores prácticas”<sup>40</sup>.

El enfoque enfatiza la importancia de las capacidades técnicas, operativas y políticas (capacidades TOP) del sector público, así como de formas organizativas y modelos operativos que permitan la experimentación, la retroalimentación con base en resultados y la adaptación. En este último tema, se alimenta del trabajo de autores como Charles Sabel (y sus colegas) sobre la “gobernanza experimentalista” y el de Lant Pritchett (y colegas) sobre la Adaptación Iterativa Enfocada en Problemas (PDIA o *Problem Driven Iterative Adaptation*)<sup>41</sup>.

En estos dos puntos, el enfoque del BID puede considerarse como una ruptura con el de la teoría tradicional de la administración pública que, por una parte, propone una estricta división entre la planificación y la implementación de las políticas públicas, y por otra supone, por lo menos implícitamente, que la tecnocracia responsable de la planificación puede diagnosticar con precisión los problemas a enfrentar y diseñar con criterios técnicos las soluciones requeridas para solventarlos. Una vez hecho esto, el principal problema de la administración pública es un problema de “agente-principal”: cómo lograr que las políticas diseñadas por los tecnócratas sean efectivamente implementadas por una burocracia que hay que controlar, porque sus

---

<sup>39</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (2015).

<sup>40</sup> Que además no son enteramente codificables y cuya eficacia depende en parte del contexto en el que se aplican.

<sup>41</sup> Ver por ejemplo, Andrews, Pritchett, & Woolcock (2012) y Sabel & Simon (2011).

intereses e incentivos pueden no coincidir con los de la política pública. El sector privado, en este enfoque, no juega un papel significativo: la política se concibe y ejecuta por tecnócratas y burócratas que lejos de involucrarse con el sector privado deben guardar una prudente distancia, a fin de evitar los peligros de la “captura privada” de las políticas públicas.

En el nuevo enfoque las cosas cambian de manera muy significativa.

El punto de partida es el reconocimiento de que el sector público tiene un conocimiento imperfecto tanto de los problemas que frenan el desarrollo productivo como de sus soluciones. De allí surge la necesidad tanto de colaborar con el sector privado en un proceso abierto de descubrimiento de problemas y soluciones, como de experimentar, es decir, de ensayar de manera sistemática diversas soluciones y formas de implementarlas. Esta experimentación rompe la separación entre diseño e implementación de políticas, o por lo menos la hace borrosa: el funcionario que está en las líneas frontales de implementación de la política, al probar diversas variantes, al mismo tiempo está diseñando la política.

Pero, ¿Cuáles de estas variantes son efectivas, y en qué circunstancias lo son? Al plantear la pregunta de este modo, el problema de control de “agente-principal” se transforma en un problema de evaluación de políticas, retroalimentación y adaptación, en el cual la distinción entre unos agentes que diseñan y otros que implementan la política se desdibuja. El objetivo del control no es castigar a quien se debía del diseño o los procedimientos, sino identificar sistemáticamente qué sirve y qué no sirve, y mejorar tanto el diseño como la implementación de las políticas públicas<sup>42</sup>.

Por otra parte, si el conocimiento imperfecto (y asimétricamente distribuido) entre agentes públicos y privados hace que la cooperación y los procesos de descubrimiento conjunto sean un imperativo, esto no hace menos real el peligro de captura, por lo que el diseño de los mecanismos de colaboración, evaluación y rendición de cuentas cobra particular importancia. Esta es un área en la cual los trabajos del mismo BID sobre los procesos de formación de las políticas públicas pueden ofrecer algunas pistas importantes<sup>43</sup>.

Finalmente, el BID incursiona en el “tema tabú” de la selección de sectores prioritarios y procesos deliberados de transformación de la estructura económica, y explora la utilidad de métodos empíricos basados en el “espacio-producto” de Hausmann y

**42** Aunque se refiere a la educación y no a las políticas productivas, el trabajo de Sabel sobre Finlandia es particularmente ilustrativo para entender esta nueva concepción y dinámica de las políticas públicas. Ver Sabel, Saxenian, Miettinen, Kristensen, & Hautamäki (2011).

**43** Ver IDB (2006 y 2008).

colaboradores<sup>44</sup> como guía para la selección de dichos sectores. Independientemente del método seleccionado, lo que es notable es el planteamiento de que la selección de sectores estratégicos tiene cabida dentro de la concepción moderna de las políticas de desarrollo productivo, a diferencia de las prescripciones generalizadas contra “escoger ganadores” que prevalecían hace pocos años. No se trata, sin embargo, de un retorno ingenuo a la confianza en la capacidad del sector público para escoger ganadores acertadamente, e implementar con solvencia las políticas necesarias para desarrollarlos. El contexto en el que se plantea el tema de selección de sectores estratégicos es un contexto de plena conciencia acerca de la incertidumbre y la información incompleta que rodea la formulación de las políticas públicas, del peligro de captura y de las enormes capacidades técnicas, operativas y políticas que estas políticas suelen demandar.

Se trata nuevamente de un planteamiento que, si bien por una parte puede calificarse de audaz, al incursionar en un terreno difícil, por otra parte es cauteloso en cuanto a cómo transitar por este terreno. Dadas las dificultades ya mencionadas, y la experiencia no siempre exitosa de la región en políticas que implican la selección de sectores prioritarios, esta cautela parece plenamente justificada.

Por otra parte, la cuestión de los métodos de selección de sectores prioritarios permanece abierta. El método propuesto por el BID es uno entre varios enfoques posibles<sup>45</sup>.

## 4.2.2 El Banco Mundial

A diferencia del BID, el Banco Mundial no tiene una publicación insignia dedicada al tema de las políticas industriales, que sintetice el pensamiento de la institución sobre este tema. Pero si existen numerosas publicaciones que asumen puntos de vista diversos en materia de políticas de desarrollo productivo.

En las publicaciones sobre el “nuevo estructuralismo”<sup>46</sup> propuesto por Justin Yifu Lin, y en una serie de trabajos centrados en propuestas para África y análisis de algunas experiencias en Asia, la transformación productiva y las políticas para promoverla ocupan un lugar central. En este enfoque, se concibe el proceso de desarrollo como un continuo, en el cual la estructura de la producción óptima depende de la dotación de factores a lo largo del proceso de desarrollo económico, por lo que las políticas de industrializa-

---

<sup>44</sup> Hausmann *et al* (2011).

<sup>45</sup> Cabe señalar que, a diferencia de la CEPAL (ver sección siguiente) la cuestión de seleccionar sectores prioritarios es vista como un asunto complejo y en donde la probabilidad de cometer errores es grande. La CEPAL considera esta una cuestión técnica cuya solución no presenta dificultades extraordinarias.

<sup>46</sup> Lin (2011).



ción no deben necesariamente intentar emular, prematuramente, la estructura de la producción en los países desarrollados, sino que deben estar alineadas con la ventaja comparativa que corresponde a determinado nivel de desarrollo, y el mercado debe ser utilizado como el principal mecanismo de asignación de recursos.

La intervención estatal es, aun así, indispensable, pues la dotación de infraestructura tangible e intangible (insumos públicos) es indispensable para el funcionamiento de los mercados y porque las firmas no pueden resolver por sí mismas los problemas que plantea la transformación productiva, así como para compensar las externalidades positivas generadas por los pioneros.

La propuesta se orienta hacia políticas de desarrollo productivo livianas, que ve en las empresas y no en el estado el principal agente de la transformación productiva, y que explícitamente rechaza la dicotomía centro/periferia, así como las estrategias de industrialización basadas en la política fiscal y las distorsiones de precios.

En otras publicaciones, la propuesta es estrictamente pragmática: de un análisis de experiencias exitosas, definidas como aquellas en que la brecha de ingreso con los Estados Unidos se logró reducir en 10 puntos porcentuales o más, se deducen “principios operativos” para la conducción de las políticas industriales, partiendo del argumento de principio de que los mercados no pueden funcionar sin bienes públicos cuya provisión constituye, inevitablemente, políticas de desarrollo productivo<sup>47</sup>. Estas publicaciones no están focalizadas en una discusión teórica sobre las políticas de desarrollo productivo o los principios que deben orientar su formulación a un nivel más general, sino que más bien se plantean la pregunta de cómo las han gestionado los países exitosos, e intentan derivar lecciones prácticas del análisis de dichas experiencias.

Temas relacionados con la innovación, las pymes y el emprendedurismo<sup>48</sup> o la importancia del clima de negocios<sup>49</sup>, que claramente están relacionados con el tema de las políticas industriales, pero no pretenden ser un tratamiento exhaustivo del tema o estar centrados en él también han sido abordados.

Finalmente, el tema de la importancia relativa de qué se produce versus cómo se produce, de si los productos o las actividades son la unidad correcta de análisis y de la búsqueda de guías prácticas para la conducción de la políticas de desarrollo productivo también ha sido discutido<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Hausmann y Rodrik (2006).

<sup>48</sup> Lederman, Messina, Pienkganura y Rigolini (2014).

<sup>49</sup> Fajnzylber, Guasch y López (2009).

<sup>50</sup> Lederman y Maloney (2012).

Al igual que en el caso del BID, se trata de un enfoque que por una parte está anclado en la teoría de las fallas de mercado y de las ventajas comparativas, y por otra reconoce el posible aporte de las políticas de desarrollo productivo. Podría decirse que es un enfoque aún más cauteloso que el del BID, particularmente en cuanto a las políticas verticales (“selección de ganadores”) se refiere y que opta por las políticas industriales “suaves” antes que por las “duras”.

### 4.2.3 La Corporación Andina de Fomento

Dos ejemplares recientes del Reporte de Economía y Desarrollo de la CAF abordan temas directamente relevantes para las políticas de desarrollo productivo, aunque al igual que las publicaciones, ninguna de ellas pretende ser un abordaje comprensivo del tema. *Emprendimientos en América Latina. Desde la subsistencia hacia la transformación productiva* (Corporación Andina de Fomento, 2013) asume una perspectiva similar a la del Banco Mundial<sup>51</sup> y señala que, contrariamente a lo que suele afirmarse, América Latina no tiene un déficit de emprendedurismo, pero sí quizás sí un déficit en cuanto a la calidad de los emprendedores. Los emprendimientos en la región tienden a ser más pequeños y a crecer menos que los de otras regiones de similar nivel de ingreso. En muchos casos, una política de transformación productiva debería facilitar el tránsito del trabajo independiente de baja productividad al trabajo asalariado de alta productividad, en vez de tratar de viabilizar firmas que no tienen ni potencial ni vocación de crecimiento.

Por otra parte, *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas* (CAF, 2013) estudia un tema que también es crítico en el enfoque del BID y, al igual que aquel, presenta algunas propuestas para identificar, evaluar y mejorar dichas capacidades. Este estudio, al igual que el capítulo dedicado a este tema en ¿Cómo repensar las políticas productivas?<sup>52</sup>, tiene el defecto de que si por una parte presenta un argumento convincente en cuanto a la importancia de las capacidades públicas, por otra parte no logra presentar un método que permita identificar dichas capacidades con independencias de los resultados de la gestión pública. De esta manera, la proposición de que, *ceteris paribus*, las capacidades públicas juegan un papel independiente en el éxito o fracaso de las políticas de desarrollo productivo, si bien parece eminentemente razonable, debe asumirse como una hipótesis de trabajo, no como un hecho fehacientemente documentado.

---

<sup>51</sup> (Lederman, Messina, Pienknagura y Rigolini (2014).

<sup>52</sup> Y en los documentos que este autor ha preparado sobre este tema.

## 4.3 Las propuestas de la CEPAL

El enfoque de la CEPAL merece tratamiento aparte, por lo menos por tres razones:

- ▶ Mientras que la transformación productiva es un tema más o menos importante para las otras tres organizaciones, no parece exagerado afirmar que **la transformación productiva para la igualdad es el tema central** de la CEPAL. Mientras que las otras tres organizaciones tratan de presentar un análisis técnico de una serie de problemas económicos, la CEPAL propone directamente una propuesta global de transformación económica y social.
- ▶ Mientras que las otras tres organizaciones trabajan dentro de los (amplios) límites de la economía ortodoxa o “mainstream”, el pensamiento de la CEPAL se presenta a sí mismo justamente como una alternativa a esa ortodoxia. No como una teoría totalizante y cerrada, ni un enfoque incapaz de diálogo con la economía ortodoxa y con otras corrientes de pensamiento, pero ciertamente si como un paradigma distinto.
- ▶ Mientras que en las publicaciones de las otras organizaciones se aclara siempre que las ideas, opiniones y planteamiento presentados en ellas son responsabilidad de los autores y que no necesariamente corresponden con los de la organización, las principales publicaciones de la CEPAL en esta materia<sup>53</sup> son documentos oficiales, presentados ante y aprobados por los integrantes de la organización.

En concreto, la CEPAL se plantea la **igualdad**<sup>54</sup> como “valor y orientación estratégica”<sup>55</sup> y esto permea todos sus planteamientos.

Además, y en contraste con enfoques que encuentran en las fallas de mercado la justificación de las políticas de desarrollo productivo y ven en la ventaja comparativa un criterio de orientación indispensable para el contenido de esas políticas, la CEPAL plantea que “El patrón de especialización productivo de los países de América Latina y el Caribe ha llevado a un cierre o candado... en una estructura productiva centrada en actividades poco intensivas en conocimiento... Superar ese candado implica cambiar la estructura de rentabilidades relativas en favor de sectores intensivos en

<sup>53</sup> Y concretamente las tres correspondientes al ciclo sobre la igualdad (CEPAL 2010, 2012 y 2014).

<sup>54</sup> No simplemente la equidad. No se trata, en la visión de la CEPAL, de la mera igualdad de oportunidades, sino de plena igualdad en el disfrute de derechos sustantivos. El empleo decente y bien remunerado, en una coincidencia central con los planteamientos de la OIT, es visto como el elemento esencial para alcanzar dicha igualdad o el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía.

<sup>55</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012).



conocimiento, resultado que solo se puede obtener mediante... políticas industriales tendientes a crear nuevos sectores”<sup>56</sup>.

En contraste con las otras tres organizaciones y la literatura académica “ortodoxa”, por lo tanto, la CEPAL apuesta de manera decidida por una política de desarrollo productivo “dura” y que se apoya en intervenciones de mercado, en vez de una políticas de desarrollo productivo “suave”, que utiliza de preferencia insumos públicos y que se mueve con mucha cautela en el tema de seleccionar sectores prioritarios.

No es conveniente, sin embargo, exagerar las diferencias de enfoque entre la CEPAL y las demás organizaciones.

En 1996<sup>57</sup> la CEPAL planteaba que la competitividad debe basarse en la productividad, que la competitividad es sistemática y demanda un amplio conjunto de insumos públicos, y sus principales propuestas eran el equilibrio macroeconómico, la promoción del progreso técnico y la innovación, facilitar la creación de empresas, la colaboración público-privada y el apoyo a las pymes. Ni el BID, ni el Banco Mundial ni la CAF tendrían objeción alguna, salvo quizás en el tema de las pymes.

En 2002<sup>58</sup> planteaba el desarrollo de sistemas de innovación, el apoyo a la transformación productiva y los encadenamientos y la provisión de insumos públicos como los componentes centrales de la estrategia de competitividad, y la diversificación de la base exportadora y los mercados de destino, la promoción de encadenamientos productivos y el apoyo a la formación de clusters como las prioridades de la transformación productiva, es decir, un conjunto de recomendaciones contra las cuales la economía “ortodoxa” no tendría nada que objetar en principio. Existe pues terreno común, y no poco, entre todas las organizaciones reseñadas.

*Cambio Estructural para la Igualdad*<sup>59</sup> plantea, a pesar de ese terreno común, énfasis claramente diferenciados con respecto al BID, el Banco Mundial y la CAF: la necesidad de recuperar la políticas de desarrollo productivo en su función de crear nuevos sectores, la confianza en la existencia de criterios técnicos relativamente precisos para identificar los sectores prioritarios, la recomendación de utilizar un amplio conjunto de herramientas que incluyen la banca de fomento, los estímulos fiscales, la inversión pública, las empresas públicas y el uso del poder de compra del estado.

---

<sup>56</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012 pág.250).

<sup>57</sup> CEPAL (2006).

<sup>58</sup> (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2002).

<sup>59</sup> (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012).

# 5. Las PDP y el trabajo

## 5.1 Introducción

América Latina y el Caribe enfrentan, como se ha mostrado, un serio desafío en términos de crecimiento del ingreso y de la productividad. Los retos en términos de la creación de “trabajo decente”, es decir, de empleos decentes y bien remunerados, no son menos graves y, como ya se argumentó antes, están íntimamente ligados a los del crecimiento y la productividad.

Dos gráficos presentados en la Sección 1.6 permitieron ilustrar este problema.

En el Gráfico 12 se mostró que en 2013 más del 55% de los trabajadores de la región estaban auto-empleados o trabajaban en microempresas. Sumando los que trabajaban en pequeñas empresas, el porcentaje se elevaba a prácticamente el 75% de los trabajadores. Esto resulta problemático porque estas empresas, típicamente, son de baja productividad y en consecuencia son incapaces de generar altos ingresos para sus trabajadores<sup>60</sup>.

El Gráfico 13 ilustraba el mismo problema desde una perspectiva ligeramente distinta. En él se comparaban la distribución de establecimientos y la del empleo según el tamaño del establecimiento en los casos de Estados Unidos, México y Perú. En el primer país, el 42% de las empresas tiene entre 1 y 4 trabajadores, pero generan apenas el 5% del empleo total. En contraste, en México y Perú las microempresas representan el 85% y 89% del total de empresas, respectivamente, pero lo que es más importante es que generan el 20% y el 38% del empleo. Si se suman las empresas de 5 a 19 trabajadores las cifras aumentan al 48% del empleo en México y el 54% en Perú.

Frente a estas cifras, caben dos opciones: o bien políticas que busquen incrementar la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, o bien políticas que faciliten el crecimiento de las grandes empresas y el traslado de trabajadores hacia ellas (todo esto, claro está, sin perjuicio de las políticas orientadas a elevar la productividad general y las de las grandes empresas). En ambos casos, estamos hablando

---

<sup>60</sup> Una empresa de alta productividad puede pagar salarios bajos o altos, dependiendo de los términos en que se distribuya el excedente productivo. En contraste, una empresa de muy baja productividad no puede pagar salarios altos en ningún caso. El problema no es distributivo, sino productivo.

de políticas de desarrollo productivo que, si bien no resuelven la cuestión distributiva, crean al menos espacio para plantearla: cuando el excedente es insignificante, ninguna posible distribución entre ganancias y salarios redundará en salarios altos. Cuando el excedente es significativo, la cuestión queda abierta.

No se sugiere con lo anterior que hay que incrementar la productividad **primero** y preocuparse por la distribución **después**. Por el contrario, la evidencia de los países convergentes sugiere, en opinión de este autor, que una distribución relativamente igualitaria del ingreso puede estar asociada a un incremento más acelerado de la productividad, y quizás incluso hasta contribuir a ella, tanto por razones de legitimidad política de la estrategia de desarrollo y los gobiernos que la impulsan, como porque la cooperación entre trabajadores y empleadores puede jugar un papel importante en el proceso de aprendizaje y adaptación tecnológica que es característico de la industrialización tardía.

Si esta hipótesis es correcta, las políticas de desarrollo productivo, las de empleo y salarios, y las de formación de recursos humanos en sentido amplio (es decir, tanto las de capacitación de la fuerza laboral como las de educación académica, técnica y universitaria) pueden reforzarse mutuamente y contribuir unas al éxito de otras.

Sin embargo, y a pesar de la riqueza del debate reciente sobre políticas de desarrollo productivo, la relación entre dichas políticas y las políticas de empleo, salarios y formación de recursos humanos no ha sido objeto de un estudio detallado.

Empleo y salarios suelen ser temas que caen bajo el dominio de Ministerios de Trabajo o equivalentes, cuyo trabajo no suele estar estrechamente coordinado con el de los ministerios del sector productivo (agricultura, industria, comercio u otros). En la medida en que dichos ministerios propician diálogos tripartitos, estos suelen estar enfocados enteramente en cuestiones relativas a salarios y derechos de los trabajadores, sin vinculación alguna con los temas de productividad y diversificación productiva.

En el caso de la formación de recursos humanos el panorama es algo más variado.

Los institutos de capacitación de trabajadores, por definición, tienen una tarea que está directamente ligada al mundo de la producción, aunque no necesariamente exista un buen ajuste entre la oferta de capacitación de dichos institutos y los requerimientos del sector productivo.

En el caso de la educación primaria, secundaria y universitaria, este autor tiene la impresión<sup>61</sup> de que el vínculo es con frecuencia menos estrecho, inexistente o incluso

---

**61** Que en este momento no pasa de ser eso, una impresión, o en el mejor de los casos una hipótesis de trabajo.

de antagonismo. Se plantea en algunas ocasiones una disyuntiva entre una “formación para la vida, la ciudadanía y el pensamiento crítico” y una “formación para el trabajo”, como si la vida no incluyera el trabajo, como si la ciudadanía no pudiera ejercerse con más vigor cuando se cuenta con un buen trabajo, y como si el pensamiento crítico no fuese una habilidad crítica para el éxito en el trabajo.

Esto contrasta fuertemente con lo sucedido en el caso de la industrialización coreana, por lo menos hasta hace poco, en el que la oferta educativa estaba estrictamente alineada con las necesidades del sector productivo y las políticas de desarrollo productivo, o en el caso del desarrollo irlandés, en el cual las universidades formaron parte del diálogo sobre políticas de desarrollo productivo y se sumaron al consenso que surgió de dicho diálogo, o finalmente, con la educación dual en Alemania, en el cual los estudiantes son al mismo tiempo aprendices, trabajan mientras estudian, y se da por sentado que es ventajosa una educación que prepara al estudiante para el trabajo.

Sean correctas o no estas apreciaciones, el punto fundamental es que las relaciones entre las políticas de desarrollo productivo, las de empleo y salarios, y las de formación de recursos humanos no han sido estudiadas con detalle, por lo menos no en el caso de América Latina y el Caribe y que dichas políticas tienden a ser formuladas y ejecutadas con una pobre (o ninguna) coordinación entre ellas.

Seguidamente se plantea una lista de temas específicos que hasta ahora no han sido abordados en profundidad. La lista no pretende ser exhaustiva sino más bien contribuir a estimular una discusión que permita, primero, identificar los temas clave de la relación entre PDPs, política de empleo y política de formación de recursos humanos en los que se debe focalizar la atención y, segundo, establecer los lineamientos de un programa de investigación que permita avanzar en el conocimiento de dichos temas y en la formulación de políticas que permitan enfrentar con éxito los problemas identificados.

## 5.2 La relación general entre políticas de desarrollo productivo y la creación de empleo

El tema de la relación entre políticas de desarrollo productivo y la creación de empleo prácticamente no ha sido estudiado en detalle.

Si bien es cierto que el objetivo de las políticas de desarrollo productivo **no** es la creación de empleo, también es obvio que ellas tienen un impacto directo en cuanto al número y calidad de empleos que se generan en una economía.

Además, los países no necesariamente tienen que escoger, desde el inicio, entre industrias intensivas en empleo pero poco intensivas en conocimiento e industrias intensivas en conocimiento pero poco intensivas en empleo. El caso de Corea del Sur ilustra claramente que durante un amplio periodo de transición se pueden impulsar ambas, hasta que la combinación de la expansión del sector más moderno y la capacitación de la fuerza de trabajo permita que la mayor parte del empleo se genere en el sector más moderno, productivo e intensivo en conocimiento. Algunas preguntas específicas que ameritan investigación:

- ▶ ¿Es posible “afinar” o “ajustar” el diseño de las políticas de desarrollo productivo de manera que, sin perjuicio de los objetivos de productividad, generen un mayor volumen de empleos de calidad? Los cambios requeridos con tal propósito, ¿deben tener lugar en el ámbito de las políticas de productividad propiamente dichas, o en ámbitos relacionados, tales como las regulaciones del mercado de trabajo, la seguridad social, la formación y capacitación de recursos humanos u otros?
- ▶ Con frecuencia se ha planteado la preocupación de que el crecimiento de los sectores modernos y de alta productividad genera relativamente pocos empleos. Sin embargo, ¿las restricciones vinculantes se encuentran solo del lado de la demanda de trabajo, o cabe pensar que se encuentran también del lado de la oferta de trabajo? Uno de los rasgos destacados de la experiencia coreana es la estrecha coordinación entre la política de desarrollo productivo y la política de formación de recursos humanos. Cabe examinar si la falta de una coordinación semejante no constituye una limitación para el crecimiento del empleo en América Latina y el Caribe, y si los sectores de más alta productividad no podrían crecer más rápidamente y generar más empleos de calidad si fuera más abundante la oferta de mano de obra con las calificaciones y competencias que esos sectores demandan.
- ▶ Algunos estudios sugieren que una de las fuentes más importantes de creación de nuevos empleos en las economías desarrolladas y convergentes son los nuevos emprendimientos de alto potencial de crecimiento, pero en América Latina los emprendimientos suelen nacer más pequeños que los de países con un nivel de desarrollo semejante, y a crecer menos después de creados. ¿Cuáles son los obstáculos que se deben remover a fin de que en la región se eleve el número de emprendimientos de alto potencial y se facilite su crecimiento, con la consecuente generación de nuevos empleos?

- ▶ Finalmente, cabe examinar la cuestión de cómo diseñar PDP que en materia de empleo sean capaces, por una parte, de aprovechar la ventaja comparativa inicial que tenga un país en fuerza de trabajo (abundante, barata y de baja productividad, en algunos casos) y por otra de simultáneamente construir las bases de una ventaja comparativa basada en la acumulación de destrezas, la capacidad de aprendizaje y la productividad de la mano de obra.

## 5.3 La participación de los trabajadores en la cooperación público-privada

En la mayor parte de los estudios sobre alianzas público-privadas para políticas de desarrollo productivo el énfasis está en el diálogo entre empresarios y sector público. Las experiencias de diálogo que incluyan a trabajadores son menos frecuentes y han sido menos estudiadas. Sin embargo, en experiencias extra-regionales los trabajadores han sido parte integral de dichos diálogos y su incorporación puede ser particularmente necesaria y útil en una región en que la conflictividad laboral es frecuente. ¿Qué puede aprender la región de las experiencias regionales y extra-regionales de participación laboral exitosa en los procesos de formación de las políticas de desarrollo productivo? ¿Qué acciones sería necesario emprender para impulsar una participación más frecuente y más exitosa del sector laboral en la formación de las políticas de desarrollo productivo en América Latina?

## 5.4 Las capacidades empresariales y laborales para políticas de desarrollo productivo

Está claro que las capacidades públicas son esenciales para el éxito de las políticas públicas en general y de las políticas industriales en particular. El tema ha sido objeto de una discusión intensa, aunque el conocimiento del que hasta el momento disponemos es más bien limitado. Pero si el proceso de las políticas de desarrollo productivo ha de ser un proceso bi o tripartito, debería ser evidente que las capacidades de los otros participantes son igualmente importantes. ¿Cuál es el estado de esas capacidades (capacidades específicas para las políticas industriales) en las organizaciones empresariales y laborales de la región? ¿Cuál es el mapa de centros de pensamiento (“think-tanks”) laborales y empresariales en la región? ¿Cuáles serían las acciones críticas para lograr una mayor difusión de las capacidades existentes, y para incrementar el stock de capacidades disponibles?

## 5.5 Las organizaciones empresariales y laborales

La laguna en el conocimiento sobre este tema es paralela a la que recién se anotó en cuanto a capacidades: el tema de las formas de organización estatal requeridas para políticas de desarrollo productivo exitosas ha sido objeto de atención y debate, aunque el estado de nuestro conocimiento es aún precario.

Pero si las políticas de desarrollo productivo han de tener forzosamente elementos de cooperación público-privada, tanto con el sector empresarial como con el laboral, la organización de estos dos sectores es igualmente importante que la del sector público y por análogas razones. El tema no ha sido estudiado en profundidad.

## 5.6 El aporte laboral en planta para la productividad

El aporte de los trabajadores en planta ha jugado un papel crucial en los procesos de industrialización tardía, caracterizados, durante una primera y extensa etapa, por los esfuerzos de apropiación y aprendizaje de tecnologías importadas<sup>62</sup>. Este es un tema que ha estado ausente en la discusión sobre políticas industriales en la región, pero sobre el cual precisamente la OIT ha realizado una serie de investigaciones que la ha permitido acumular una considerable cantidad de conocimiento. Es un tema que resulta indispensable incorporar en el debate de las políticas industriales.

## 5.7 Políticas de desarrollo para no transables

La internacionalización ha sido uno de los factores de éxito en los procesos de transformación económica de los países convergentes. El mercado internacional permite aprovechar economías de escala, y obliga a cumplir con estándares de calidad y eficiencia de clase mundial.

Sin embargo, una parte importante de la producción y el empleo tienen lugar en el sector de no transables, que no puede, por lo tanto, ser abandonado ni desde la perspectiva de la productividad ni desde la del empleo. ¿Cuáles son, en este caso, los mecanismos que permiten impulsar al sector privado a alcanzar niveles altos de calidad y eficiencia? Una parte de los productores de no transables son proveedores de productores de transables, de manera que el mercado global sigue funcionando

---

<sup>62</sup> Amsden (1989).

como un mecanismos de disciplina, aunque sea de manera indirecta. Para el resto del sector, esta es una pregunta abierta.

## 5.8 Nuevas formas de colaboración

El surgimiento de formas no tradicionales de colaboración entre trabajadores y empresas, por una parte, y entre empresas y sus proveedores o aliados por otra, plantea desafíos importantes en cuanto a cómo dar “voz” en los diálogos bi y tripartitos a las personas y empresas que participan en esas novedosas formas de colaboración. Este tema podría verse como un sub-tema dentro de la cuestión de las formas de organización de trabajadores y empresarios para participar en el diálogo de políticas de desarrollo productivo. Sin embargo, dado lo novedoso y disruptivo de este tema y, potencialmente, su creciente importancia, merece atención por sí mismo.

## 5.9 La inserción en cadenas globales de valor

Las políticas de desarrollo productivo tradicionalmente han buscado elevar la eficiencia de un determinado sector o industria operando en un país concreto, o bien elevar la productividad e incrementar la diversificación económica de un territorio determinado, nacional o sub-nacional.

Pero el surgimiento de las cadenas globales de valor implica una transformación de la geografía de la producción: en un sentido estricto no puede afirmarse ni que los aviones Boeing sean fabricados en Seattle ni que los iPad sean fabricados en China. Las cadenas de proveedores, incluyendo funciones avanzadas de diseño, se distribuyen por el mundo entero.

Esta transformación de la geografía de la producción tiene consecuencias importantes para las políticas de desarrollo productivo y particularmente para la intersección entre esas políticas y la creación de más y mejores empleos en un determinado territorio. Este es un tema más que apenas se empieza a estudiar y comprender.

## 6. Comentario final

Tras un período de relativo abandono de las políticas de desarrollo productivo, que fue simultáneamente un período de bajo crecimiento en la productividad y de logros magros en términos de diversificación de la estructura económica, el interés en este tipo de política se ha renovado en la región. En este documento se ha explorado un aspecto de ese renovado interés, a saber, el abordaje de las políticas de desarrollo productivo por parte de cuatro instituciones de desarrollo de fuerte influencia en la región. Un examen de las políticas públicas que están implementando los gobiernos de la región, aunque no se abordó en este documento, confirmaría este renovado interés.

En este documento se ha argumentado que las políticas de desarrollo productivo, las de empleo y las de formación de recursos humanos son mutuamente complementarias, pero que su relación no ha sido explorada en detalle en la literatura, y que en la práctica la coordinación entre ellas es con frecuencia pobre. Existe aquí, por lo tanto, un enorme campo abierto a la investigación y para un mejor proceso de diseño e implementación de políticas públicas.

El avance en ambos campos tiene una incidencia directa sobre el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la OIT, tanto a nivel global como a nivel regional. Lo que es más, la OIT puede jugar un papel decisivo en ambos: en el desarrollo del conocimiento y en el desarrollo de mejores prácticas que permitan realizar el potencial de complementariedad y refuerzo mutuo entre las políticas de empleo, las de formación de recursos humanos y las de desarrollo productivo. Esa es la lógica detrás del establecimiento de la Prioridad de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe: “Políticas de desarrollo productivo para un crecimiento inclusivo con más y mejores empleos.”



## 7. Referencias

- Amsden, A. H.** (1989). *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization.* Oxford University Press, Inc.
- (1994). Why isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop? Review of The East Asian Miracle. *World Development*, 22(4), 627-933.
- Andrews, M.** (2013). *The Limits of Institutional Reform in Development. Changing Rules for Realistic Solutions.* Cambridge University Press.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M.** (2012). *Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation.* Center for Global Development. Center for Global Development.
- BID** (2010). *La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos.* (C. Pagés, Ed.) Washington D.C.: Banco Inter-American de Desarrollo.
- (2014). *¿Como repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica.* (G. Crespi, E. Fernández-Arias, & E. Stein, Edits.) Banco Interamericano de Desarrollo.
- Camdesus, M.** (8 de November de 1999). *Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges.* Obtenido de International Monetary Fund: <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/110899.htm>
- CEPAL** (1996). *Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa.* Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- (2002). *Globalización y Desarrollo.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Corporación Andina de Fomento** (2013). *Emprendimientos en América Latina. Desde la subsistencia hacia la transformación productiva. Reporte de Economía y Desarrollo 2013.* Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.

- (2015). *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Reporte de Economía y Desarrollo 2015.* Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Devlin, R., & Moguillansky, G.** (2011). *Breeding Latin American Tigers. Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies.* Santiago de Chile y Washington D.C.: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean and The World Bank.
- Fajnzylber, P., Guasch, J. L., & López, J. H.** (2009). *Does the Investment Climate Matter. Microeconomic Foundations of Growth in Latin America.* Washington D.C.: The World Bank.
- Hausmann, R., & Rodrik, D.** (2006). *Doomed to choose: industrial policy as predilection.* Draft, unpublished.
- Hausmann, R., Hidalgo, C. A., Bustos, S., Coscia, M., Chung, S., Jimenez, J., ... Yildirim, M. A.** (2011). *The Atlas of Economic Complexity. Mapping Paths to Prosperity.* Cambridge, MA and London: MIT Press.
- Hulten, C. R.** (2001). Total Factor Productivity. En C. R. Hulten, E. R. Dean, & M. J. Harper, *New Developments in Productivity Analysis* (págs. 1-54). University of Chicago Press.
- IDB** (1997). *Latin America after a Decade of Reforms.* Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- (2006). *The Politics of Policies.* (E. Stein, M. Tommasi, K. Echedbarría, & M. P. Eduardo Lora, Edits.) Washington D.C.: Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- (2008). *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies.* (E. Stein, & M. Tomasssi, Edits.) Washington D.C.: Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Lederman, D., & Maloney, W. F.** (2012). *Does what you export matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies.* Washington D.C.: The World Bank.
- Lederman, D., Messina, J., Pienknagura, S., & Rigolini, J.** (2014). *Latin American Entrepreneurs. Many Firms but Little Innovation.* Washington D.C.: The World Bank.
- Lin, J. Y.** (2011). New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development. *The World Bank Research Observer*, 193-221.



- Little, I., Scitovsky, T., & Scott, M.** (1970). *Industry and Trade in Some Developing Countries. A Comparative Study*. Oxford University Press.
- Monge Gonzalez, R., Vargas Aguilar, J., Mata Solano, A.** (2008). *CINDE y el desarrollo reciente de Costa Rica*. San José. Fundación CAATEC.
- Ocampo, J. A.** (1998). Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL. *Revista de la CEPAL*(66), 7-28.
- OIT** (2015). *Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las Mype de America Latina y el Caribe*. Lima: Organizacion Internacional del Trabajo.
- Pritchett, L.** (2000). *The Tyranny of Concepts. CUDIE (Cumulated, Depreciated Investment Effort) is Not Capital*. Washington D.C.: The World Bank.
- Rodrik, D.** (2008). *Normalizing Industrial Policy*. Commission on Growth and Development. World Bank.
- Sabel, C., & Simon, W.** (2011). Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *The Georgetown Law Journal*, 100(53), 53-93.
- Sabel, C., Saxenian, A., Miettinen, R., Kristensen, P. H., & Hautamäki, J.** (2011). *Individualized Service Provision in the New Welfare State. Lessons from Special Education in Finland*. SITRA and Ministry of Employment and Economy. SITRA.
- Salazar-Xirinachs, J. M., Nübler, I., & Kozul.-Wright, R.** (2014). *Transforming Economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development*. Geneva: International Labour Organization.
- Wade, R.** (2003). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press.
- WB** (2002). *Building Institutions for Markets*. Washington, D.C., United States: The World Bank.
- Williamson, J.** (2004). *A Short History of the Washington Consensus*. Unpublished . Obtenido de <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>





**OIT Américas**  
**INFORMES**  
**TÉCNICOS**  
2016

## OTROS TÍTULOS DE ESTA SERIE

### **/1 La promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro en América Latina y el Caribe**

PRINCIPALES PROBLEMAS, BUENAS PRÁCTICAS, LECCIONES APRENDIDAS Y VISIÓN POLÍTICA

### **/2 La migración laboral en América Latina y el Caribe**

DIAGNÓSTICO, ESTRATEGIA Y LÍNEAS DE TRABAJO DE LA OIT EN LA REGIÓN

### **/3 Políticas de clústeres y de desarrollo productivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco**

LECCIONES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

### **/4 Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo**

ÁREAS PRIORITARIAS DE TRABAJO DE LA OIT EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE





## Políticas de desarrollo productivo en América Latina

DISCUSIONES RECIENTES,  
CREACIÓN DE EMPLEO Y LA OIT



Organización  
Internacional  
del Trabajo

