

21ª Conferencia Bradford sobre el Desarrollo¹

POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO (PDP) PARA EL CRECIMIENTO INCLUSIVO Y MÁS Y MEJORES EMPLEOS

José M. Salazar-Xirinachs
Director Regional para América Latina y el Caribe
Organización Internacional del Trabajo

Universidad de Bradford
Jueves, 18 de junio de 2015

I. EL CRECIMIENTO INCLUSIVO

En su libro “En busca del crecimiento” publicado en 2001 en su versión original en inglés, ya considerado un clásico moderno sobre economía del desarrollo, William Easterly comparó, como es sabido, la búsqueda del crecimiento por los economistas con el antiguo tema de la búsqueda de un objeto precioso con propiedades mágicas.

El debate sobre políticas ha avanzado bastante desde 2001 y en la actualidad no sólo se busca el crecimiento en sí, sino el crecimiento inclusivo. Este cambio refleja la lección, ya bien documentada, de que no hay nada automático en la relación entre el crecimiento económico, la creación de empleo y la reducción de la pobreza. También refleja la aspiración legítima de crecimiento de un cierto tipo, con ciertas cualidades en función del desempeño económico, la generación de empleo, los beneficios sociales, la equidad y la cohesión social.

Por tanto, el concepto de *crecimiento inclusivo* se ha convertido en los últimos años en el eje central de los esfuerzos en pro del desarrollo y del debate sobre el desarrollo.

De hecho, lo más probable es que forme parte de la Agenda Mundial de Desarrollo para el periodo posterior a 2015. El borrador preliminar del documento final que se presentará a la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación del Programa de Desarrollo post 2015, publicado a principios del presente mes, contiene un Objetivo 8 que dice: “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

Y sin embargo, esta noción es aún algo confusa como concepto y en lo que atañe a las políticas necesarias para promoverlo.

Por lo tanto, quisiera empezar esta conferencia ofreciendo una definición del crecimiento inclusivo que recoge todos los elementos pertinentes del amplio y enriquecedor debate sobre crecimiento y prosperidad económica en el que se encuentra inmersa la comunidad internacional del desarrollo en estos días.

¹ Véase <http://www.brad.ac.uk/ssis/bcid/bdl/21st-bdl>

Definimos entonces el **crecimiento inclusivo** como un crecimiento que:

1. Es sostenido a lo largo de varias décadas.
2. Tiene una amplia y diversificada base de sectores económicos.
3. Crea empleo productivo que respeta los derechos de los trabajadores.
4. Reduce la pobreza.
5. Reduce la desigualdad en los ingresos.
6. Mejora el acceso a la educación y la salud.
7. Ofrece protección social básica para todos los ciudadanos.

Estas son las características que se relacionan directamente con la inclusión. Y por supuesto, también quisiéramos que el crecimiento sea sostenible, es decir, respetuoso con el medio ambiente.

Esta es una lista larga y ambiciosa. Como visión del progreso económico, social y ambiental, esta definición es inspiradora. Tan inspirador como el sueño de una tierra prometida de Martin Luther King y uno que puede ser compartido fácilmente no sólo por los economistas sino también por la población de todas las naciones, una vez que se entiende debidamente. El crecimiento inclusivo combina los objetivos de la prosperidad económica, la justicia social y la sostenibilidad ambiental.

Este es el motivo por el que los economistas deben ocuparse de cómo lograr el crecimiento inclusivo y sostenible y dedicarse a su búsqueda.

La buena noticia es que cada vez más los economistas y las instituciones internacionales, así como los responsables de formular las políticas nacionales, están haciendo justamente eso. Pero como dije, todavía hay cierta confusión sobre el concepto y mucho desacuerdo sobre las políticas que tienen como objetivo promover el crecimiento inclusivo.

Después de todo, hasta hace muy poco, la creencia convencional era que el Estado debería limitarse a crear un entorno propicio y que el sector privado haría el resto. En cambio, la idea misma de crecimiento inclusivo, de un crecimiento con el tipo de cualidades y características que acabo de mencionar, lleva implícita la suposición de que una *mano visible* puede acelerar el aprendizaje y el crecimiento convergente, y hacerlo más inclusivo y beneficioso socialmente, de manera que los resultados sean superiores a los que se obtendrían si se dejase al mercado actuar por su cuenta.

La gran diferencia en la actualidad es que la mano visible no se concibe simplemente o puramente como un Estado o gobierno ilustrado que lidera el camino; la *nueva mano visible* se concibe hoy como un proceso de aprendizaje colectivo basado en la cooperación público-privada, que es el resultado de un amplio diálogo social en el que participan múltiples actores y que da lugar a una visión nacional sólida y el consenso general. En otras palabras, que trabaja mediante acuerdos institucionales para llevar a la acción colectiva en la dirección deseada.

Esta conferencia

En esta conferencia no voy a examinar los siete ingredientes del crecimiento inclusivo que he mencionado, sino que quisiera profundizar en un conjunto de políticas que son fundamentales para lograr el crecimiento inclusivo, y me refiero a las políticas de desarrollo industrial o productivo.

Aplicación a América Latina

Antes de entrar al tema, permítanme ilustrar la utilidad del concepto de crecimiento inclusivo como referente para evaluar la realidad en el caso de América Latina. Esto es importante para entender el gran significado práctico de las cuestiones que acabo de plantear.

Si se aplica este concepto a América Latina, ¿qué encontramos?

Al examinar la historia reciente de América Latina es evidente que la primera década del siglo XXI se recordará como un periodo de gran crecimiento que dio lugar a un progreso considerable en el ámbito social, económico y del empleo. Consideremos estos indicadores de progreso en la década de 2002 a 2013:

- La pobreza se redujo de 44% a 28%.
- La tasa de empleo aumentó de 52% a 56% y el desempleo bajó a un mínimo histórico.
- Los salarios reales promedio crecieron en un 1,8% anual.
- La cobertura de la seguridad social, los sistemas de salud y las pensiones se amplió de aproximadamente 52% a 60%.
- El empleo informal se redujo de 52% a 48%.
- La clase media creció en varios países.

Sin embargo, con el fin del boom de los productos básicos y el menor crecimiento de la economía mundial, este progreso económico y social no va a ser sostenible con las políticas actuales. América Latina está entrando a un nuevo ciclo de crecimiento más débil.

De modo que AL no pasa la primera prueba de la definición del crecimiento inclusivo, el crecimiento que es sostenido a lo largo de las décadas. El crecimiento sigue siendo volátil e irregular, y esta vez no se debe al tradicional ciclo macroeconómico de expansión/contracción, sino que se debe a las enormes diferencias en la productividad y la continua dependencia de los productos básicos.

Veamos algunos de los hechos estilizados de la productividad y la transformación estructural en la región:

- La productividad promedio de AL es la mitad que la de EE.UU. La mayoría de países no está cerrando la brecha sino que la está ampliando. En un estudio de 2010, el BID calificó este hecho como la “tragedia de América Latina”.
- Gran parte del crecimiento de AL se explica por la acumulación de factores y sólo una pequeña proporción por el aumento de productividad.

- Las estructuras productivas se siguen caracterizando por lo que la CEPAL tradicionalmente ha llamado la “heterogeneidad estructural”, las enormes diferencias en productividad entre sectores y regiones.
- En promedio, la mitad del empleo en la región sigue siendo empleo informal y se calcula que 7 de cada 10 puestos de trabajo creados en la región en los últimos 15 años son informales, la mayoría de ellos en microempresas y en empleo por cuenta propia.
- La transformación estructural de la región no ha logrado movilizar a una cantidad suficiente de trabajadores de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad. Más bien, hay indicios de que ha sucedido lo contrario (Rodrik y McMillan, 2012).
- En muchos casos, las exportaciones siguen concentradas en unos cuantos productos básicos.
- Por último, la región muestra enormes brechas en innovación, educación y competencias de la mano de obra. Por ejemplo, los indicadores de innovación, como el contenido tecnológico de las exportaciones, el porcentaje del PIB que se invierte en investigación y desarrollo, el número de patentes y otros, son bastante débiles.

De modo que la región tiene dificultades para pasar la segunda y la tercera pruebas de la definición del crecimiento inclusivo: un crecimiento con amplia y diversificada base de sectores y que crea empleo productivo. El bajo crecimiento de la productividad es sin duda el talón de Aquiles del proceso de crecimiento en la región y una de las principales razones por la que muchos temen que América Latina esté atrapada en la llamada trampa de la renta media.

En cuanto al quinto criterio del crecimiento inclusivo, un crecimiento que reduce la desigualdad de los ingresos, lamentablemente América Latina es conocida por ser una de las regiones más desiguales del mundo.

Es muy importante comprender que los retos de la productividad y la desigualdad no están separados sino que por el contrario, están estrechamente relacionados.

Porque en América Latina, como en otras partes del mundo, las desigualdades se basan en un patrón muy heterogéneo de crecimiento y productividad que combina unos cuantos sectores de alta productividad y salarios altos con una gran mayoría de sectores y actividades de baja productividad y salarios bajos.

Esto significa que no es posible hacer frente a las grandes desigualdades únicamente con las palancas de las políticas sociales. Es preciso que algo más fundamental cambie. Además de políticas sociales innovadoras, los países de la región deben redoblar esfuerzos para poner en práctica PDP más innovadoras y eficaces que influyan en los mercados laborales a fin de crear buenos puestos de trabajo formal y promover la transición de sectores y actividades de baja productividad y salarios bajos a los de alta productividad y salarios altos.

Este breve análisis de América Latina usando el concepto del crecimiento inclusivo muestra su utilidad como lente o punto de referencia para juzgar el desempeño del crecimiento y el desarrollo a largo plazo.

Espero que la definición presentada ayude a esclarecer este concepto y las políticas necesarias para promoverlo.

A fin de aclarar aún más las características del crecimiento inclusivo y las políticas para alcanzarlo, voy a profundizar ahora en la cuestión de las políticas de desarrollo productivo como uno de los pilares fundamentales del crecimiento inclusivo.

II. EL REGRESO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO

Para presentar el tema es bueno empezar con un hecho de la historia económica: ningún país ha recorrido el difícil camino de la pobreza rural generalizada a la riqueza posindustrial sin políticas gubernamentales proactivas y una sólida colaboración público-privada que afecten la estructura y el dinamismo de la economía.

Lamentablemente, la creencia convencional de los últimos 30 años era abrumadoramente contraria a las políticas industriales y las PDP, especialmente en el ámbito académico y el discurso político angloamericano. Los defensores de la política industrial eran duramente criticados y marginados. Con el Consenso de Washington en las décadas de los 80 y 90, la política industrial casi desapareció del discurso económico... mas no de la práctica. Muchos países continuaron utilizándolas de manera intensiva bajo distintos nombres: políticas para promover la competitividad, promover conglomerados o *clusters* a lo Michael Porter y otros.

Afortunadamente, por una serie de motivos que comentaré luego, el debate económico ha evolucionado de una discusión muy estéril sobre si tener o no políticas industriales, a la cuestión más concreta y práctica de cómo hacerlo, cómo diseñar estrategias de transformación productiva y cómo ponerlas en práctica según la situación concreta de cada país.

Al respecto hay una amplia gama de aportes recientes:

- Joseph Stiglitz y Justin Lin publicaron recientemente dos tomos titulados *The Industrial Policy Revolution*.
- Dani Rodrik ha escrito extensamente sobre el tema.
- Justin Lin formuló un planteamiento que llama *New Structural Economics*.
- Robert Devlin y Graciela Mognillansky, en su libro *Breeding Latin American Tigers*, analizan en detalle una gran variedad de mecanismos institucionales a escala internacional y regional.
- Mariana Mazzucato publicó un libro muy influyente sobre el Estado emprendedor en el que sostiene que se debe redefinir el propio lenguaje con el que nos referimos a la colaboración público-privada, y muestra muy convincentemente que en los países desarrollados la mayoría de tecnologías generales que llevan a la innovación se han desarrollado ya sea enteramente con recursos públicos o con un gran apoyo de las políticas públicas.
- El informe Desarrollo en las Américas 2014 del Banco Interamericano de Desarrollo, titulado *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?*, es un análisis muy sólido de experiencias de las políticas y las instituciones necesarias para lograr con éxito la aplicación de las PDP.
- En 2014 edité conjuntamente con dos colegas un libro titulado *Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and*

development con contribuciones de 27 distinguidos especialistas en el tema y la inclusión de ocho casos prácticos.

De modo que en los últimos años se ha observado un extraordinario resurgimiento del interés y evidencia acerca de la política industrial, y lo que es más importante, no se trata solamente de la atención por parte de los economistas y el mundo académico: el resurgimiento está sucediendo en la práctica. Muchos gobiernos alrededor del mundo, el sector privado y los sindicatos están buscando maneras de colaborar a escala local, sectorial y nacional para acelerar el crecimiento y crear más y mejores empleos.

Por ejemplo, en la OIT, las conclusiones de un debate importante sobre políticas de empleo en 2014, acordadas por consenso por las delegaciones tripartitas de los 185 Estados miembros, comprometían a cada uno de ellos a promover un marco global de políticas de empleo que incluyera entre otros elementos “políticas comerciales, industriales, impositivas, de infraestructura y sectoriales que fomenten el empleo, mejoren la productividad y faciliten los procesos de transformación estructural.”²

Antes de adentrarnos más en el tema, considero importante explayarnos un momento sobre las razones de este renovado interés en las políticas industriales. Pienso que hay varios factores que han influido en ello:

1. Una mejor comprensión de la evidencia acerca de la forma en que los Estados desarrollistas del este asiático han usado modalidades e instrumentos de la política industrial con mucho éxito para promover el aprendizaje, absorber y desarrollar tecnologías, diversificar la producción y crear empleo.
2. Esto se ha complementado con la evidencia de que las políticas pro mercado y anti Estado por sí solas no han logrado mucho en lo que respecta a la transformación productiva y el crecimiento convergente.
3. Un tercer factor ha sido las exigencias de los ciudadanos de un apoyo proactivo por parte del gobierno a fin de afrontar las múltiples crisis que han golpeado a los países, como las financieras, alimentarias, ambientales y las relacionadas con el cambio climático. De hecho, el desarrollo de energías renovables ha sido uno de los campos más activos de la política industrial en la última década.
4. Un cuarto factor ha sido el deseo de ciertas industrias de desarrollar y liderar la innovación en países desarrollados y en desarrollo. Algunos ejemplos incluyen las tecnologías limpias, las energías renovables como la solar y la eólica, la impresión 3D, las biotecnologías, la acumulación duradera de energía en baterías de nueva generación y muchos otros.
5. También ha influido el objetivo de los países en desarrollo de vincularse, en términos favorables y efectivos, con las cadenas de valor mundiales.
6. En algunos casos, el renovado interés también ha estado asociado al verdadero riesgo de algunos países de caer en la “trampa de la renta media”, es decir, la posibilidad de que luego de gozar de un periodo de crecimiento alto y relativamente exitoso, algunas economías emergentes queden atascadas debido a la falta de continuidad de la transformación económica y la diversificación productiva y a una innovación insuficiente.

² http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_246173.pdf

7. Otro factor influyente en esta nueva actitud ha sido el Informe de la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo del Banco Mundial **Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente** publicado en 2008. En el informe se llega a la conclusión de que los economistas no comprenden bien el proceso de crecimiento, especialmente los vínculos entre la educación, la capacitación y el desarrollo tecnológico por una parte, y el crecimiento por la otra. Sostiene además que los países difieren en cuanto a sus instituciones y su capacidad productiva y que por lo tanto deberían experimentar a fin de desarrollar sus ventajas competitivas.
8. Por último, la crisis financiera de 2008-2009 recordó a todos que los mercados no regulados combinados con Estados débiles ofrecen un entorno institucional muy deficiente para transformar las economías y promover el crecimiento. Esto abrió espacios a la innovación y experimentación en materia de políticas.

Por todas estas razones, es poco probable que la renovada atención que se está prestando a las PDP sea una moda pasajera. Por el contrario, podemos esperar y confiar en que el interés se va a mantener y que las PDP tendrán tanta legitimidad como las políticas sanitarias, educativas o sociales.

Quisiera presentarles ahora un panorama de este amplio resurgimiento del interés analizando tres aspectos:

- 1) Primero, las principales perspectivas teóricas en economía para el análisis y diseño de las PDP, además de algunas cuestiones esenciales.
- 2) Segundo, cuatro breves casos de PDP en cuatro países.
- 3) Tercero, me concentraré en dos ejemplos de interacción y la importancia de la coherencia entre las PDP y otras políticas que se suelen considerar y manejar como compartimentos estancos, con el fin de hacer hincapié en la importancia de un enfoque integrado de las PDP.

Terminaré con lo que considero que es la frontera en el análisis de este tema: los desafíos institucionales que afrontan las PDP.

III. PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Permítanme empezar con las principales perspectivas teóricas en economía para analizar y formular una PDP. Las principales perspectivas son: economía neoclásica, estructuralismo, teoría evolutiva y economía institucional.

1. La economía neoclásica

La economía neoclásica es el paradigma estándar de la economía. Como es bien sabido, utiliza un mercado con competencia perfecta basado en la elección racional de los agentes económicos como una norma idealizada o referente para evaluar la realidad y justifica las intervenciones de políticas como manera de corregir “las fallas del mercado”. La tecnología es tratada como una variable externa.

Hacer economía sin la lógica neoclásica y la economía de bienestar afín es como tratar de viajar a otros planetas sin conocimientos de física. Sin embargo, lamentablemente, la forma en que muchos economistas neoclásicos tratan el tema

lleva a una discusión estéril en la que se rechazan las intervenciones verticales o sectoriales como intentos cuestionables de “escoger ganadores”, o la discusión queda atrapada en el falso dilema de tener que elegir entre “las fallas del mercado” y “las fallas del gobierno”.

La buena noticia es que recientemente la llamada economía institucional ha evolucionado como una extensión de esta tradición y ha proporcionado herramientas para romper este falso dilema y hablar con seriedad y de forma más analítica sobre las instituciones para la cooperación público-privada, la coordinación entre los sectores públicos, y la estructura, comportamiento, incentivos y desempeño de los distintos modelos institucionales.

Justin Lin, quien fuera economista jefe del Banco Mundial entre 2008 y 2012, propuso una aplicación moderna de la economía neoclásica para seleccionar y priorizar los sectores que deben recibir apoyo gubernamental.

El objetivo de Lin es abordar la limitada operatividad de las recomendaciones de política de los enfoques neoclásicos sin abandonar la lógica de la economía de bienestar. Propone seis pasos para seleccionar y priorizar los sectores que deben recibir apoyo gubernamental. Recomienda promover las actividades que tengan las siguientes características:

- Que hayan mostrado un crecimiento dinámico durante 20 años en economías de rápido crecimiento con dotación de factores de producción similares y que tienen aproximadamente el doble del PIB. Esto es lo que llama países comparables.
- Y, por otra parte, dar prioridad a las actividades que las empresas nacionales ya han emprendido de manera espontánea.

La intención de esta metodología es poder desarrollar una política industrial evitando las intervenciones que **desafían la ventaja comparativa** y promoviendo las que **siguen la ventaja comparativa**.

El planteamiento de Lin ha sido objeto de un amplio debate, del que quisiera recatar tres puntos:

En primer lugar, la intención de superar las limitaciones del planteamiento neoclásico, en especial el debate estéril sobre tener que escoger entre “las fallas del mercado” y “las fallas del gobierno” es un paso positivo. Como dije, este debate se ha polarizado innecesariamente y ha causado un grave perjuicio a las PDP.

Segundo, como ha sostenido Ha Joon Chang, Lin tiene razón al decir que cuanto más se desvíe una política industrial de la ventaja comparativa más arriesgada será la política, pero al mismo tiempo el planteamiento no reconoce que muchos países han asumido esos riesgos de política con gran éxito.

Tercero, un problema de este planteamiento es que al concentrarse solamente en las ventajas comparativas estáticas, no presta suficiente atención a la dinámica de la modernización tecnológica, las actividades con rendimientos crecientes y los

impresionantes procesos de aprendizaje acelerado y desarrollo de capacidades que son posibles, como lo demuestra el caso de Corea, entre otros.

2. Estructuralismo

Otra perspectiva de las PDP es la estructuralista, fuertemente asociada a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Según un análisis de José Antonio Ocampo (2014), la perspectiva estructuralista se basa en tres premisas básicas:

- Que el crecimiento, la creación de empleo y el desarrollo se dan a través de aumentos en la productividad de las empresas y los sectores basados en cambios tecnológicos y organizativos.
- Que el crecimiento se da a través de cambios en la composición de las actividades económicas, es decir, mediante la transformación estructural de la economía. Lo que produce el crecimiento de los ingresos no es tanto la especialización productiva sino los procesos de diversificación productiva.
- Que los países necesitan estrategias de desarrollo productivo, las cuales requieren un papel proactivo y no pasivo del gobierno.

Además, los estructuralistas insisten en la necesidad de mantener tipos de cambio competitivos como ingrediente esencial de las estrategias de desarrollo productivo. Algunas veces esto se criticó como “la obsesión de CEPAL” pero es un punto que la investigación y la experiencia han hecho valer al demostrar claramente que una apreciación real del tipo de cambio es un fuerte des-incentivo para las exportaciones y la industrialización.

3. La economía evolutiva: tecnología, aprendizaje, innovación, complejidad

Un tercer enfoque de las PDP es la llamada economía evolutiva o evolucionista. Se centra en analizar cómo suceden los procesos de aprendizaje, cambio tecnológico e innovación que impulsan la transformación productiva y el crecimiento de la productividad.

La economía evolutiva sostiene que las economías de alto rendimiento son aquellas que han encontrado la manera de cambiar las estructuras de producción y empleo, pasando de ser:

- “actividades de baja calidad” caracterizadas por rendimientos decrecientes, un aprendizaje plano, baja productividad y salarios bajos, a ser
- “actividades de alta calidad” caracterizadas por economías de escala y rendimientos crecientes, aprendizaje acentuado, avances tecnológicos rápidos, alta productividad y salarios altos.

Este planteamiento concibe el crecimiento como un proceso acumulativo y enfatiza que lo que una economía produce y exporta hoy es importante para el potencial de producción y exportación del futuro. En otras palabras, las trayectorias de crecimiento de mañana dependen de los esfuerzos, el grado de diversificación y las capacidades productivas de hoy.

Recientemente, Ricardo Hausmann, César Hidalgo y otros de la Universidad de Harvard han elaborado una variante de este enfoque. Se centran en las fuentes y la dinámica de la acumulación de conocimientos productivos de una sociedad, que se refleja en la complejidad de los productos que esta sociedad produce, y consideran que el desarrollo económico de los países es un proceso de descubrir los productos cuya producción puede dominar el país, proceso que llaman de autodescubrimiento.

La idea básica es que la cantidad de conocimiento productivo que utiliza una sociedad se refleja en la variedad de empresas que tiene, en la variedad de ocupaciones que requieren estas empresas y en el alcance de las interacciones entre las empresas. La complejidad económica es una medida de cuán intrincada es esta red de interacciones y cuánto conocimiento productivo moviliza una sociedad.

Una contribución muy importante de este grupo de Harvard es la medición. Ellos calculan varios índices de complejidad económica. Mediante la representación gráfica de lo que llaman el “espacio de los productos” pueden determinar las capacidades y el potencial de una sociedad para la diversificación económica y el crecimiento. Todo esto se encuentra en *The Atlas of Economic Complexity*, que es publicado desde 2011.

4. La economía institucional

En la intersección de estas perspectivas diferentes de la transformación productiva, la tecnología y la innovación, encontramos una nutrida literatura sobre economía institucional aplicada a las PDP. Estas publicaciones hacen hincapié en el papel de los mecanismos institucionales en la coordinación entre los distintos agentes que participan en las PDP, en la aplicación eficiente de las políticas y en la imposición de disciplina a la captura de rentas y los abusos.

Se podría decir que el análisis riguroso de los distintos mecanismos institucionales para la colaboración público-privada y entre los múltiples agentes y grupos interesados es en la actualidad la nueva frontera del debate académico y profesional sobre políticas de desarrollo productivo e innovación.

Las cuestiones básicas sobre políticas que muchos gobiernos, responsables de las políticas y académicos están abordando, y que implican desafíos institucionales, incluyen:

- ¿Qué papel cumple la experimentación en las PDP y cuál es la mejor manera de organizar la cooperación público-privada para descubrir los problemas y plantear soluciones?
- ¿Cómo acumulan los países capacidades para el desarrollo productivo?
- ¿Cómo acumulan capacidades técnicas, operativas y políticas (TOP) a fin de aplicar con éxito las PDP?
- ¿Cómo puede organizarse el sector público para romper la compartimentación y lograr la necesaria cooperación entre los organismos?
- ¿Cómo se pueden identificar los sectores que vale la pena apoyar y decidir sobre las apuestas competitivas con la máxima probabilidad de éxito?
- ¿Qué mecanismos se pueden utilizar para fomentar mayor colaboración y protegerse de la captura por el sector privado?

En la parte final de mi conferencia tocaré nuevamente algunos puntos relativos a las instituciones para las PDP.

IV. CUESTIONES CLAVE

Me gustaría examinar ahora tres cuestiones clave del debate y la literatura sobre las PDP: el concepto de capacidades; la cuestión de las políticas industriales en la era de las cadenas de valor mundiales (CVM); y una perspectiva renovada acerca del papel del Estado en la innovación.

1. Capacidades

Como sin duda habrán notado, el denominador común de gran parte de esta literatura es el papel de las capacidades en la transformación estructural; cómo influyen en el aprendizaje y la convergencia del crecimiento; y cómo influyen en la flexibilidad de la economía para permitir su diversificación.

Pero el concepto no ha estado muy claro. Cuestiones como: ¿dónde radican las capacidades?, ¿cómo evolucionan?, ¿cómo pueden apoyarlas las políticas? no han tenido una respuesta satisfactoria.

Uno de mis colegas de la OIT, Irmgard Nübler, y coeditor del libro sobre la transformación de las economías ha abordado estas cuestiones en un artículo reciente (Nübler, 2014).

Irmgard hace una distinción entre las *capacidades productivas (productive capacities)* que radican en los factores de producción de una economía definida convencionalmente: tierra, mano de obra y capital; y las *potencialidades productivas (productive capabilities)* que existen más bien en la esfera del conocimiento inmaterial de la sociedad, en el conocimiento que radica en los individuos y también a nivel colectivo en las empresas, organizaciones y cadenas de valor.

En este sentido, el conocimiento técnico productivo está relacionado con la educación formal, pero aún más importante es el aprendizaje que tiene lugar en las empresas, cadenas de valor y organizaciones públicas y privadas y en su manera de interactuar. Esto es lo que define las potencialidades productivas de una sociedad.

Desde esta perspectiva, las políticas de desarrollo productivo comprenden la promoción de estrategias de aprendizaje en todos los niveles. Una publicación reciente, más teórica y de orientación matemática, que comparte estas ideas fue escrita por Joseph Stiglitz y Bruce Greenwald (2014) y se titula *Creating a Learning Society*. Otros autores que han hecho contribuciones importantes sobre el tema de las capacidades son Matt Andrews, Lance Pritchett y Michael Woolcock (2012), Sabel y Reddy (sin fecha), Sabel y Zeitlin (2011), Cornick (2013) y Cornick y Stein (en prensa).

2. La política industrial en la era de las CVM

En tiempos recientes, las cadenas de valor mundiales han concitado enorme atención a causa de que gran parte del comercio y la inversión mundial se organiza alrededor de ellas, y se ha escrito mucho sobre la cuestión de cómo hacer que la política industrial sea eficaz en la era de las CVM.³

No se trata realmente de un planteamiento conceptual distinto, pero hay una nueva realidad en cuanto a la forma en que se organiza la producción internacional en las redes mundiales de producción y por lo tanto la cuestión es importante. Me gustaría llamar su atención a tres conclusiones que surgen de estas publicaciones.

En primer lugar, si se desea facilitar la integración exitosa de empresas locales como proveedores en las CVM, las intervenciones de política local deben ser bastante detalladas y específicas a la cadena. En otras palabras, se requiere más en lugar de menos selectividad y focalización.

En segundo lugar, las CVM por lo general tienen unas cuantas empresas importantes en la cima de la pirámide y muchos proveedores, reales o potenciales, en la base, es decir, tienen estructuras de mercado y gobernanza muy asimétricas. Esto significa que las políticas y las medidas de los gobiernos y los proveedores locales deben comprender muy bien las estrategias empresariales de las principales compañías multinacionales que el país procura atraer para que inviertan en el país o para hacer negocios con ellas.

Y por último, no basta con concentrarse en la dimensión de la mejora económica, las políticas también deben integrar la mejora de la dimensión social y la ambiental. La dimensión social incluye el empleo, los salarios, las condiciones de trabajo y el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. La responsabilidad social de la empresa es importante pero no es suficiente.

El punto es que una parte esencial de la política industrial moderna son las instituciones y medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento de las normas, y esto incluye las relativas a los productos, procesos, mano de obra y medio ambiente.

3. El Estado emprendedor

Finalmente, quisiera mencionar brevemente una contribución sumamente importante de Mariana Mazzucato en su influyente libro de 2012: *El Estado emprendedor: Mitos del sector público frente al privado*.

Mazzucato, profesora de la Universidad de Sussex especializada en ciencia y tecnología, se centra en la innovación en los países desarrollados y sostiene, sobre la base de casos muy bien documentados de los sectores farmacéutico, de la tecnología de la información y otros, que si bien el espíritu emprendedor es importante, la entidad que asume los riesgos más audaces y logra los avances más trascendentales no es el sector privado sino el tan vilipendiado Estado.

³ Véase Milberg, Jian y Gereffi (2014).

Muestra por ejemplo, que todas las tecnologías que hacen al iPhone ‘inteligente’ fueron financiadas por el Estado: Internet, las redes inalámbricas, el sistema de posicionamiento global, la microelectrónica, las pantallas táctiles y el asistente personal SIRI activado por voz. Sostiene que la genialidad de Apple fue poner todo esto junto, pero Apple estaba cosechando los frutos que siete décadas de innovación apoyada por el Estado habían puesto al alcance de la mano.

Mazzucato también muestra que la promoción de la innovación necesita algo más que el apoyo del Estado a la investigación y el desarrollo. Presenta ejemplos en los que el Estado actúa como un empresario activo, asumiendo riesgos y, como es inevitable, fracasando en algunos casos. Nos recuerda cómo el gobierno de los Estados Unidos ha sido un Estado desarrollista desde los días de Alexander Hamilton.

Mazzucato ha emprendido una cruzada para cambiar el debate sobre el papel del Estado y el sector privado en la promoción de la innovación y las nuevas tecnologías, y parece que lo está logrando. Su objetivo no es restar importancia al espíritu emprendedor del sector privado sino reconocer debidamente el papel del gobierno en impulsar la innovación y comprender mejor las detalladas interacciones entre la política pública y las contribuciones del sector privado.

V. LAS PDP EN LA PRÁCTICA: CUATRO CASOS

Paso ahora a presentar brevemente casos de PDP en cuatro países: la República de Corea, Brasil, China y los Estados Unidos.

República de Corea

En los casi 40 años transcurridos desde principios de la década del 60 hasta la crisis asiática de 1997, la República de Corea mantuvo tasas de crecimiento de 7% o más. Los ingresos per cápita se elevaron de 17% del promedio OCDE en 1970 a 90% en 2010. El motor de este crecimiento fue el aumento de la productividad, que duplicó el de la OCDE. El gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB aumentó de 1,8% en 1990 a 2,9% en 2005, más alto que el de los países de la OCDE y el de Estados Unidos.

Uno de los aspectos más interesantes en el caso de Corea fue la estrecha coordinación entre las políticas educativas y de formación profesional y las políticas industriales. El milagro económico fue de la mano de un milagro educativo. Corea construyó escuelas, politécnicos, universidades y una gran red de centros de formación profesional públicos y privados. La educación formal se fortaleció con una gran inversión, incluso en educación secundaria.

La organización de todo el sistema educativo se orientó firmemente a satisfacer la demanda de los sectores productivos. Alrededor del año 2000, Corea produjo la más alta proporción de graduados en ciencia e ingeniería de todos los países del mundo.

Desde 2001 una política fundamental para el desarrollo productivo fue la estrategia de desarrollo de los recursos humanos. Se fusionaron los ministerios de Educación y de Recursos Humanos y el ministro fue ascendido a viceprimer ministro. Se creó una

Comisión Ministerial para el Desarrollo de los Recursos Humanos con la participación de 14 ministerios. Se elaboró una serie de planes destinados a activar la colaboración entre el sector privado y el académico y mejorar los recursos humanos en sectores estratégicos, y se fortaleció el sistema de previsión de competencias técnicas. En 2003 se estableció un programa llamado “Industrias líderes para el crecimiento de nueva generación” y uno de sus principales aspectos fue la inversión en recursos humanos para dichas industrias.

Brasil

En 2004, el gobierno del presidente Lula de Brasil restableció la política industrial luego de un largo periodo de abandono. Una primera fase que duró hasta 2007 comprendió un programa llamado *Política industrial, tecnológica y de comercio exterior*. El programa promulgó legislación para promover la innovación, estableció una comisión tripartita de alto nivel y creó varios organismos facilitadores.

En una segunda fase, de 2008 a 2010, la llamada *Política de desarrollo productivo* se centró en la promoción de la inversión como parte de la política anticíclica cuando golpeó la crisis. Además se amplió la cobertura sectorial del programa.

Desde 2011 hasta la fecha, el *Plan Brasil Mayor* (Plano Brasil Maior) se centró en el valor agregado y la innovación y en la mejora de la competitividad de las empresas locales. Este Plan definió 10 objetivos estratégicos en tres dimensiones: desarrollo de las competencias esenciales, promoción del cambio estructural y fomento de la expansión del mercado. Las industrias energéticas recibieron una prioridad alta.

Uno de los aspectos que ha llamado mucho la atención internacional en Brasil ha sido el papel del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) que participa en la dirección y el financiamiento de la política industrial. Debido a su tamaño y a los instrumentos a su disposición, el BNDES ha cumplido una función muy importante en varios ejes de acción:

- Financiamiento directo para grandes proyectos industriales y de infraestructura.
- Financiamiento para maquinaria y equipos a través de los bancos comerciales.
- Apoyo a la exportación de bienes y servicios que hacen un uso intensivo de la ingeniería.
- Crédito y garantías de crédito para las PYME.
- Fondos de valores, capital de riesgo e inversión directa en las empresas.

Los sectores prioritarios recibieron el 80% de los desembolsos del Banco entre 2006 y 2012.

Todavía no hay un veredicto final sobre el impacto de toda esta actividad, y Brasil continúa teniendo el reto de aumentar significativamente su productividad agregada, pero el Banco de Desarrollo brasileño ha sido una institución líder en el proceso de la política industrial.

China

En cuanto a China, es bien sabido que las políticas industriales han sido un factor clave para el éxito de sus exportaciones y su desarrollo, pero con características únicas que las hacen difícil o imposible de emular.

Un aspecto interesante es la forma en que China vinculó las políticas fiscales y sociales con sus objetivos de transformación productiva. Durante el primer periodo de la reforma, en la década del 90, se hizo hincapié en la inversión pública en infraestructura y en el desarrollo industrial intensivo en capital. Sin embargo, desde finales de esa década las políticas cambiaron hacia la construcción de una “sociedad armoniosa”.

Esto fue mucho más que un eslogan: en realidad reflejó un cambio de la política para prestar más atención a las políticas sociales y del mercado de trabajo, con el fin de abordar la creciente desigualdad y polarización social que estaba generando el modelo de crecimiento.

Esta nueva orientación de la política procuró conciliar mejor las remuneraciones de los trabajadores con el crecimiento de la productividad, en lugar de continuar con el modelo de crecimiento basado en una mano de obra barata. Además, estableció salarios mínimos, promulgó legislación laboral compatible con los convenios de la OIT para mejorar el respeto de los derechos de los trabajadores y dio mayor prioridad al gasto social.

Todo esto también fue parte de la reorientación del modelo de crecimiento chino hacia el mercado nacional y la reducción de la excesiva dependencia de las exportaciones. El 12º Plan de desarrollo quinquenal también ha renovado el énfasis en la innovación como motor del desarrollo.

El aspecto en el que quisiera hacer hincapié es la estrecha relación entre los objetivos y políticas macroeconómicas, los objetivos y políticas de transformación productiva y los objetivos del empleo y el mercado laboral.

Estados Unidos

Resulta irónico que, especialmente entre los economistas angloamericanos, la opinión generalizada es que Estados Unidos no tiene políticas industriales y que la columna vertebral de la competitividad estadounidense es únicamente el sector privado y el espíritu emprendedor. Al menos en el debate público, se ha hablado exageradamente del modelo de “capitalismo empresarial” de los Estados Unidos y se ha dejado de lado o se ha negado el papel de las políticas públicas.⁴

Es cierto que en Estados Unidos no existe un organismo de coordinación importante a nivel del gobierno federal; sin embargo, como han demostrado Robert Wade (2014) y otros, existen políticas industriales muy proactivas y eficaces a otros niveles: en los gobiernos estatales, en las ciudades y regiones y en algunos organismos importantes del gobierno federal que han financiado redes de investigación, vinculando

⁴ Véase por ejemplo Baumol, Litan y Schramm (2007).

laboratorios, empresas, universidades, capitales de riesgo y otras entidades públicas y privadas.

Los principales organismos federales que tienen estas características son el Departamento de Defensa, el Departamento de Energía, los Institutos Nacionales de Salud (NIH), el Instituto Nacional de Normas y Tecnología (NIST), el Organismo Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa (SBA) y la Fundación Nacional de Ciencias (NSF). Todos estos y otros organismos cuentan con fondos para la innovación, organizan concursos, asignan recursos y fomentan las alianzas en torno a tecnologías y sectores específicos.

Muchas tecnologías básicas han sido desarrolladas con fondos públicos, como por ejemplo las computadoras, la energía nuclear, el transistor, la tecnología láser y los satélites. Ejemplos más recientes incluyen las tecnologías básicas en las que se basa el iPhone, como ya he mencionado, así como los semiconductores y las biotecnologías. En la actualidad, el Programa DARPA (organismo de proyectos de investigación avanzada del Departamento de Defensa) está promoviendo la innovación en el campo de la robótica y los automóviles eléctricos, entre otros.

Robert Wade sostiene de manera provocadora que Estados Unidos ha tenido lo que él llama un “estado desarrollista encubierto” y que la idea de que no ha tenido o no tiene una política industrial es un mito.

Conclusiones

¿Qué lecciones podemos extraer de estos casos? Hay muchas, pero resumiendo:

- De Corea, que no es posible tener una revolución económica o, si desean, un milagro, sin una revolución en la educación y la formación profesional.
- Del Brasil, que es importante utilizar enérgicamente los mecanismos de la banca de desarrollo.
- De China, que las políticas macro, fiscales, industriales y de inclusión social no deben mantenerse separadas sino que deben interactuar a fin de promover un crecimiento más inclusivo.
- Y de Estados Unidos, la lección es: “haz lo que ellos hacen, y no lo que nos dicen los economistas convencionales”. En otras palabras, hay mucho que aprender de los mecanismos e instituciones que tiene Estados Unidos para promover la innovación, las redes de colaboración, la competitividad regional y el papel preponderante de las instituciones públicas y privadas.

VI. LAS PRINCIPALES INTERACCIONES ENTRE POLÍTICAS

Quisiera abordar ahora una serie de cuestiones muy importantes sobre las PDP, relacionadas con la interacción con otras áreas de política y la necesidad de coherencia entre las políticas. Voy a referirme a la interacción con las políticas macroeconómicas y comerciales, pero también hay interacciones muy importantes con las políticas educativas y de formación profesional (como ya lo hemos ilustrado con el caso de Corea) y las políticas de infraestructura, de innovación y ambientales.

La política macroeconómica y la industrial

Tradicionalmente, la macroeconomía y la economía industrial se han mantenido separadas. Esto se ha traducido en una desconexión en los debates sobre políticas y en la aplicación de las políticas. La excepción fue la tradición estructuralista.

El mecanismo por el cual las políticas macroeconómicas influyen más directamente en la transformación productiva es el tipo de cambio y, como he mencionado, el mantenimiento de tipos de cambio competitivos es generalmente reconocido como un ingrediente esencial para la transformación productiva exitosa.

Por otra parte, las políticas fiscales y monetarias también son importantes. La crisis reciente llevó a reconsiderar el pensamiento tradicional en macroeconomía y sus vínculos con el crecimiento y el empleo. Por ejemplo, Olivier Blanchard, economista jefe del FMI, y sus colegas han examinado nuevamente los umbrales estándar de lo que el FMI considera buenas prácticas en materia de metas de inflación, relaciones deuda-PIB y déficits fiscales. La idea básica es que es posible e incluso conveniente elevar estos umbrales para dar cabida a un mayor crecimiento y empleo sin poner en peligro la estabilidad macroeconómica en un marco de programación financiera responsable.

En este sentido, en una ruptura muy significativa con el pasado, la Reserva Federal de Estados Unidos anunció en noviembre de 2013 que el desempleo tendría que bajar a 6,5% antes de que la Fed empiece a elevar la tasa de interés. Con ello se estableció un vínculo estrecho entre la política monetaria y los objetivos de empleo que los bancos centrales habían abandonado en los últimos 30 años.

La política comercial y las PDP

Otra interacción fundamental de las políticas ocurre entre las PDP y la política comercial. Uno de los temas más candentes sobre la relación entre el comercio, el desarrollo productivo y el empleo es la cuestión del espacio de las políticas. Los críticos de una liberalización profunda del comercio sostienen que los acuerdos comerciales, no solo la OMC sino en especial los acuerdos de comercio bilaterales que han proliferado y los recientes mega-acuerdos regionales, prohíben muchos de los instrumentos de política que los países de industrialización temprana y los que tienen un alto nivel de desempeño han utilizado con éxito. Estos instrumentos incluyen un cierto grado de protección arancelaria, requisitos de desempeño para la inversión y subsidios a la exportación. Además, la pregunta sobre si la protección de la propiedad intelectual es un factor que reduce la transferencia de tecnología o que, por el contrario, impulsa la innovación, ha sido y sigue siendo objeto de acalorados debates.

La literatura que aborda estas cuestiones es abundante y el tema en sí solo podría ser objeto de una conferencia, pero en pocas palabras, las conclusiones a las que llegamos los dos coeditores y yo en un libro publicado en 2011 bajo el título de *Trade and Employment: From Myths to Facts* son:

- 1) Primero, que las economías exitosas han utilizado combinaciones inteligentes de apertura comercial, promoción de las exportaciones y apoyo a las industrias incipientes. No se trata de simples historias de liberalización del comercio.

- 2) Segundo, que el tiempo y la oportunidad así como la secuencia de los cambios al sistema de comercio son sumamente importantes.
- 3) Tercero, que las reformas del comercio no se deben emprender como un objetivo aislado sino que deben ir acompañadas de otras políticas de infraestructura, educación y formación, desarrollo empresarial, innovación, ciencia y tecnología y de políticas financieras y sociales. En otras palabras, si se desea sacar el máximo partido de la apertura comercial es preciso contar con un paquete de políticas que mantengan el equilibrio entre comercio y competitividad.

No se puede negar entonces la tensión que existe entre el renovado interés en las políticas industriales y de desarrollo productivo que fomentan el crecimiento inclusivo, por una parte, y por otra, las continuas presiones para negociar acuerdos que buscan una integración comercial profunda, como la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP) entre la Unión Europea y Estados Unidos, y la Asociación Transpacífica (TPP) de 12 miembros. Muchos países y autoridades están analizando qué camino tomar.

Los mega-acuerdos comerciales regionales tienden a ampliar y consolidar el tipo de ortodoxia económica que siempre ha estado en contra de ciertos tipos de intervención de la política industrial; una ortodoxia que no logró hacer realidad un crecimiento satisfactorio. En realidad, el renovado interés en la política industrial constituye, en cierta medida, una reacción frente a dicho resultado y está llevando a las políticas económicas en una dirección distinta y más compleja.

No me estoy pronunciando en contra de la participación en acuerdos comerciales per se, pero el hecho es que las tensiones entre una integración profunda a través de los tratados de libre comercio y las políticas de desarrollo productivo son reales. Los responsables de las políticas deben considerar cuidadosamente los compromisos que van a asumir en los acuerdos comerciales. Mucho depende del lugar que ocupa un país en la escala del desarrollo. Hay mucho que debatir y aclarar entre la comunidad del comercio y la comunidad de política de desarrollo productivo antes de llegar a una situación coherente.

Actualmente hay un flujo continuo de documentos que analizan la medida en que los acuerdos comerciales restringen la experimentación y el uso de instrumentos de política convenientes, y qué enfoques de la política industrial no se ven limitados por el marco normativo emergente del comercio mundial y regional.

Este es un territorio de frontera para la investigación y la definición de lecciones y conclusiones sobre las políticas.

VII. LA NUEVA FRONTERA DE LAS PDP: DISEÑO, APLICACIÓN E INSTITUCIONES

Tal como dije al inicio de esta conferencia, otro territorio fronterizo con respecto a las PDP es el diseño, estructura y desempeño de las instituciones.

En lo que concierne al diseño institucional y de la política, como en toda formulación de políticas, las PDP tienen una dimensión *tecnocrática* y una de *economía política*.

El conocimiento tecnocrático significa que es necesario tener una burocracia dedicada y calificada con un buen conocimiento de la gama de instrumentos de política y las capacidades para evaluar el desempeño y negociar con todas las partes interesadas. Si los países no cuentan con esta burocracia, tendrán que crearla.

La dimensión de economía política se refiere a que, al igual que cualquier otra política, los organismos encargados de las políticas y los burócratas están inmersos en contextos económicos, políticos y sociales. Las economías exitosas son las que cuentan con instituciones dedicadas a desarrollar y aplicar las políticas y adaptarlas a las nuevas circunstancias. Sabemos que el mercado por sí solo no estará a la altura de lo esperado y que únicamente los mecanismos institucionales adecuados, lo que antes llamé *la nueva mano visible*, podrán acelerar el aprendizaje y el crecimiento.

Se ha aprendido mucho sobre el diseño de incentivos e instituciones para evitar el abuso y la captura, entre los que podemos mencionar el establecimiento de normas, las cláusulas de extinción automática, los sistemas de revisión incorporados en los programas, el seguimiento, el establecimiento de parámetros claros para determinar el éxito o el fracaso y los ejercicios periódicos de evaluación. Su aplicación exige organismos competentes que impongan la disciplina y la rendición de cuentas.

Otra lección extraída es que las políticas de desarrollo productivo deben movilizar no sólo a los líderes empresariales y a los organismos públicos responsables de las políticas sino también a los académicos, los sindicatos y los grupos de la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional como en el regional y municipal. Todos estos actores tienen una función legítima que cumplir. El ejercicio efectivo y coherente de esta función requiere mecanismos de coordinación eficaces, como los consejos nacionales de competitividad, los comités o consejos sectoriales, las redes informales de comunidades de práctica y las alianzas entre el sector público y el privado.

Todos los sistemas de políticas requieren además una buena medición del desempeño. Una cultura de evaluación sistemática y rigurosa es fundamental.

Finalmente, la transformación estructural exige un grado de consenso y apoyo social. Las instituciones de consulta, debate, participación y diálogo social son imprescindibles para la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas.

VIII. COMENTARIO FINAL

Recapitulando, en este panorama general de las PDP y su papel en el logro del crecimiento inclusivo y la creación de más y mejores empleos, les he presentado en primer lugar una definición del crecimiento inclusivo; en segundo lugar he trazado un mapa de las principales perspectivas teóricas de la economía que son útiles para el diseño de las PDP; en tercer lugar, he compartido con ustedes el caso de cuatro países a fin de ilustrar la gama y el impacto de estas políticas; y en cuarto lugar, he analizado algunas interacciones entre políticas para hacer hincapié en la necesidad de coherencia entre las PDP y otras políticas que suelen verse, o lo que es peor, manejarse como compartimentos estancos o aislados.

Permítanme concluir destacando un punto sumamente importante acerca de la relación entre el crecimiento y el empleo. La opinión general explica el lento crecimiento de empleos de buena calidad sosteniendo que el factor principal que restringe el crecimiento del empleo son las distorsiones o imperfecciones de los mercados de trabajo. Por lo tanto, se suele equiparar las políticas de empleo con las políticas del mercado de trabajo.

Si al finalizar esta conferencia hubiese un mensaje principal que llevarse a casa, permítanme sugerirles que sea el siguiente: los mercados de trabajo y las instituciones del mercado de trabajo son muy importantes para reducir las desigualdades y construir sociedades justas. Sin embargo, y especialmente en los países en desarrollo, la política de empleo no se reduce a las políticas del mercado de trabajo, como con frecuencia se piensa, sino que lo que realmente es fundamental para los desafíos del empleo es la política de desarrollo productivo.

En otras palabras, las PDP son el principal instrumento para la creación de más y mejores empleos. Al mejorar los resultados del mercado de trabajo, se convierten además en el principal instrumento para avanzar hacia el logro de los objetivos de desarrollo más anhelados: reducir la pobreza, disminuir la informalidad, mejorar la equidad y la justicia social, en pocas palabras, fomentar el crecimiento inclusivo tal como se ha definido al inicio de esta conferencia.

Esto es así porque la pobreza, la desigualdad, la informalidad, la baja productividad y el bajo crecimiento son fenómenos anclados en las estructuras productivas de los países. Y el único modo de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, inclusivo y sostenido, de la Agenda 2030, por ejemplo, es cambiando dichas estructuras de producción.

Bibliografía

Andrews, M., L. Pritchett y M. Woolcok, M. (2012). *Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation*. Documento de trabajo, Center for Global Development.

Banco Mundial (2008) *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo, Washington DC.

Banco Mundial (2012) *Informe sobre el desarrollo mundial 2013. Empleo*, Washington DC.

Baumol, W.J., R. Litan y C. Schram (2007) *Good Capitalism, Bad Capitalism and the Economics of Growth and Prosperity*, Yale University Press, New Haven y Londres.

Berg, J. (2015) (editor) *Labour Market Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Reino Unido, OIT, Ginebra, Suiza.

Ciurak, D. y H. Singh (2014) *Mega-Regionals and the Regulation of Trade: Implications for Industrial Policy*, Iniciativa E-15, ICTSD-WEF, Ginebra.

Cornick, J. (2013) “The organization of public-private cooperation for Productive Development Policies”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Cornick, J. y E. Stein (en prensa). *The challenge of public capabilities for successful PDPs. Hopeless task or pragmatic program*. Documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo.

Crespi, G., E. Fernández-Arias, E. Stein (2014) *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Productive Transformation*, Banco Interamericano de Desarrollo, Palgrave, Macmillan.

Devlin, R. y G. Mogueillansky (2011) *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, CEPAL-Banco Mundial, Washington DC.

Easterly, W. (2003) *En busca del crecimiento. Andanzas y tribulaciones de los economistas del desarrollo*, Antoni Bosch editor, Barcelona.

Hausmann, R., C. Hidalgo, S. Bustos, M. Coscia, A. Simoes, M. Yildirim (2013) *The Atlas of Economic Prosperity*, The MIT Press, Cambridge, Mass.

Islam, R. e I. Islam (2015) *Employment and Inclusive Development*, Routledge Studies in Development Economics, Londres y Nueva York.

Jansen, M., R. Peters, JM Salazar-Xirinachs, I. Nübler (2011) *Trade and Employment: From Myths to Facts*, OIT, Ginebra.

- Mazzucato, M. (2014) *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*, RBA Libros, Barcelona.
- Ocampo, J.A. (2014) “Latin American Structuralism and production development strategies”, en Salazar-Xirinachs et. al.
- Pagés, C. (editor) (2010) *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*, Banco Interamericano de Desarrollo, Palgrave, Macmillan.
- Pritchett, L., M. Woolcock y M. Andrews. 2010. “Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure”. Center for Global Development. Documento de trabajo 234.
- Rodrik, D. 2004. “Industrial Policy for the Twenty-First Century.” Documento de debate núm. 4767. Centro para la Investigación Económica y Política. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=617544
- . 2007. *One Economics, Many Recipes*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 2008. “Normalizing Industrial Policy.” Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo, Documento de trabajo núm. 3. Washington, DC, Banco Mundial.
- Sabel, C. y S.G. Reddy (sin fecha). *Learning to Learn: Untying the Gordian Knot of Development Today*. Columbia Law and Economics Working Paper.
- Sabel, C. y J. Zeitlin (2011) Experimentalist Governance. En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*.
- Salazar-Xirinachs, J.M., I. Nübler y R. Kozul-Wright (2014) *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*, OIT-UNCTAD.
- Stiglitz, J. y D. Greenwald (2014) *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development and Social Progress*, Columbia University Press, Nueva York.
- Wade, R. (2014) “The Paradox of US Industrial Policy: The developmental state in disguise”, en Salazar-Xirinachs et al.