



La serie Desarrollo en las Américas es la publicación insignia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cada año, el BID presenta un estudio en profundidad de un tema de actualidad en América Latina y el Caribe. El número de este año, titulado *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, lanza una mirada novedosa sobre el espinoso tema de la política industrial. ¿Cómo se puede transformar la política industrial, que a menudo ha sido contraproducente, en un instrumento *útil* para aumentar la productividad? El Informe propone un nuevo marco conceptual para ayudar a los responsables de la toma de decisiones a evaluar mejor y a adoptar las políticas de desarrollo productivo necesarias para prosperar sin caer en los errores del pasado.

Esta sinopsis pasa una breve revista al análisis de las fallas de mercado que subyacen al marco conceptual, destaca unos pocos casos seleccionados de su aplicación, como la innovación, y señala los requisitos institucionales clave para que las intervenciones de política sean exitosas. En conjunto, esta sinopsis y el Índice ofrecen un primer avance de la rica información y las valiosas conclusiones de política que distinguen al número del DIA de este año.

# Para explorar una política industrial diferente

“No dejaremos de explorar  
Y el fin de toda nuestra exploración  
Será llegar a donde empezamos  
Y conocer el lugar por primera vez.”

*T.S. Eliot, Cuatro Cuartetos*

Las experiencias de crecimiento exitoso en el mundo han estado frecuentemente ligadas a políticas de desarrollo productivo (PDP) activas.<sup>1</sup> Las economías avanzadas de hoy en día les deben mucho. Para mencionar tan solo uno de los muchos ejemplos recientes, la República de Corea, probablemente el caso de desarrollo más exitoso del siglo XX, dio forma a su economía mediante políticas activas de apoyo a sectores específicos en diferentes etapas de desarrollo, desde los fertilizantes a la construcción naviera, los automóviles, y más recientemente la electrónica.

Al mismo tiempo, la política industrial ha causado con frecuencia más perjuicio que beneficio. En América Latina y el Caribe, en particular, ciertas políticas industriales mal concebidas llevaron a que toda esta clase de políticas adquiriera una mala reputación. Durante un tiempo, la visión predominante en la

---

<sup>1</sup> En su mayor parte, en este informe se utiliza la frase “políticas de desarrollo productivo” en lugar de “políticas industriales”. Esta elección pretende hacer hincapié en que el informe analiza políticas que van más allá de la industrialización y del sector manufacturero, que cubre tanto la agricultura como los servicios, y que ofrece una nueva perspectiva que se aleja de la política industrial tradicional. Además, el uso de la frase “políticas de desarrollo productivo” evita una terminología que ha adquirido una carga ideológica.

región fue que la mejor política industrial era la que no existía. Sin embargo, librarse de las políticas activas no arrojó los resultados esperados. La baja productividad y su lento progreso en la región están ahora llevando a los países a mirar el desarrollo productivo con una nueva perspectiva, y a considerar estas iniciativas de política que van más allá de la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales de mercado. Los países están buscando activamente políticas de desarrollo productivo que no caigan en los fracasos del pasado, pero no siempre con claridad analítica. Para ello gastan cuantiosos recursos, pero no siempre con acierto.

El punto de vista en este informe es que las políticas de desarrollo productivo son un componente valioso de una estrategia de desarrollo más amplia. La cuestión no es tanto “si” los países deben hacer uso de estas políticas, sino más bien “qué” políticas y “cómo” hacerlo. En un contexto donde las políticas pueden traer beneficios pero también hacer daño, este informe aporta maneras sistemáticas de repensar las políticas de desarrollo productivo para separar la paja del trigo. Este punto de vista pragmático y no ideológico puede contribuir tanto a examinar de forma crítica las políticas y las instituciones vigentes, como a construir otras nuevas y fructíferas con miras al futuro. ¿Cómo se ven las políticas e instituciones actuales bajo esta luz? ¿Cómo podrían ser reestructuradas para obtener un mejor rendimiento, conservando y fortaleciendo las buenas y reformando o suprimiendo las no tan buenas? ¿Cómo pueden desarrollar los países nuevas políticas prometedoras? ¿Cómo pueden construir nuevas capacidades institucionales para posibilitar políticas más ambiciosas?

Este informe emprende un viaje de exploración de la política industrial con una nueva óptica.

# Contenido del informe

## Parte I El rol de las políticas de desarrollo productivo

- 1 Hora de repensar el desarrollo productivo
- 2 Un marco conceptual para las políticas de desarrollo productivo

## Parte II Políticas sólidas en áreas clave

- 3 Invirtiendo en ideas: políticas de estímulo a la innovación
- 4 Nacimiento y crecimiento de empresas de alta productividad
- 5 Más allá del aula: formación para la producción
- 6 Dar crédito a la productividad
- 7 Más que la suma de las partes: políticas de clusters
- 8 Un mundo de posibilidades: internacionalización para el desarrollo productivo
- 9 Un tema tabú: la selección de sectores prioritarios para la transformación productiva

## Parte III Instituciones para políticas exitosas

- 10 La parte difícil: construir capacidades públicas
- 11 Dos para tanguear: la colaboración público-privada

Disponible para la venta en **Amazon.com** o cualquiera de las filiales del Fondo de Cultura Económica.

Ver la última página para mayor información.

Para acceder en forma electrónica, ver **[www.iadb.org/dia](http://www.iadb.org/dia)**.



# PARTE I

## El rol de las políticas de desarrollo productivo

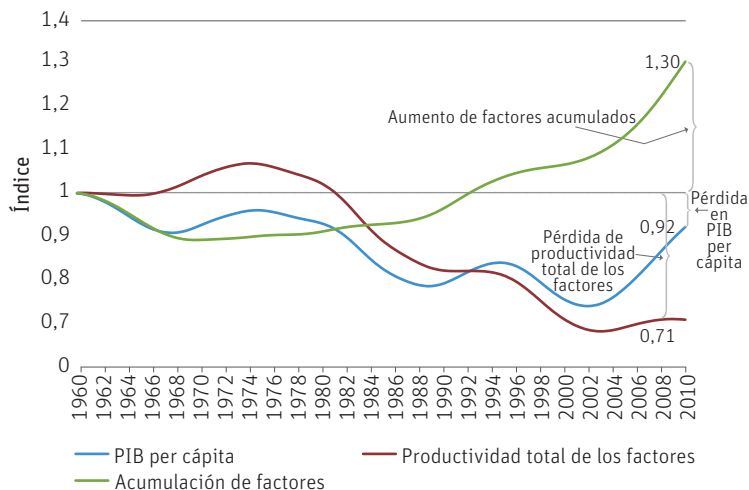
La primera parte del informe sitúa la política industrial en el contexto de las políticas públicas actuales y se centra en el importante rol de las políticas activas para la promoción de la transformación económica y el crecimiento sostenido en la región. Sienta las bases para un enfoque sólido de las políticas de desarrollo productivo (¿cuándo tiene sentido implementarlas y tienen una probabilidad razonable de tener éxito?) y proporciona un marco conceptual para reflexionar acerca de ellas de manera sistemática. El resto del informe se asienta en estos fundamentos analíticos e ilustra el modo en que esta forma de pensar puede generar pautas de política útiles para la acción.

A pesar del éxito alcanzado en la estabilización macroeconómica y los claros avances en materia de reformas estructurales de mercado, la región no logró el alto desempeño esperado en materia de crecimiento. Si bien la acumulación de factores de producción, tanto capital físico como humano, ha ayudado a estrechar la brecha de ingresos con los Estados Unidos, la productividad es baja y su mal desempeño sigue siendo un obstáculo para la convergencia de ingresos (gráfico 1). En cambio, otras regiones en desarrollo exitosas, como los tigres del este asiático, han logrado estrechar marcadamente su brecha de productividad (gráfico 2). ¿Qué más podría hacer la región en términos de políticas de desarrollo productivo para impulsar la productividad y el crecimiento? Ésta es la pregunta que hacen los responsables de formular políticas y que el presente informe intenta responder.

Las cuestiones relativas a las políticas de desarrollo productivo son controvertidas. Las políticas industriales mal inspiradas les generaron mala reputación en la región y todo lo que parezca

## GRÁFICO 1

Desglose del PIB per cápita: país típico de América Latina vs. Estados Unidos (1960 = 1)

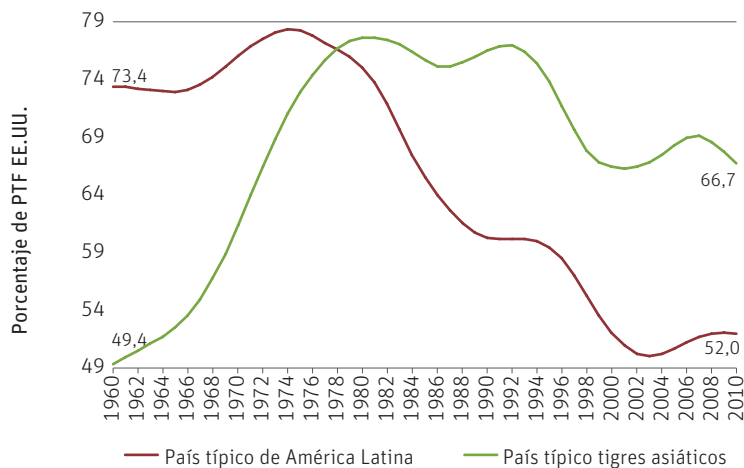


Fuente: Cálculos propios sobre la base de Fernández-Arias (2014).

Nota: El país típico de América Latina se calcula utilizando el promedio simple entre países.

## GRÁFICO 2

Productividad total de los factores relativa a Estados Unidos



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Fernández-Arias (2014).



siquiera remotamente similar a menudo provoca aprensión, pagando justos por pecadores. Al mismo tiempo, sin embargo, los casos exitosos en materia de desarrollo en el mundo típicamente utilizaron una política industrial fuerte. Los países exitosos suelen menospreciar en su discurso las políticas activas para la transformación productiva pero las apoyan en la práctica.<sup>2</sup> Renunciar a las herramientas de la política industrial que fueron decisivas en la mayoría de los casos exitosos solo porque se las puede utilizar mal es un lujo que la región no puede darse. Rechazar de plano todas las políticas que se parezcan a las políticas industriales a causa de los fracasos pasados en la región equivaldría a tirar por la borda lo bueno junto con lo malo. Por el contrario, una formulación de políticas sensata aprendería de la experiencia, tanto de los éxitos como de los fracasos, y procuraría construir en base a aquello que funcionó y descartar lo que no lo hizo. En particular, identificaría los puntos débiles que llevaron a los fracasos en el pasado con el fin de buscar formas de evitarlos. La agenda de políticas en este ámbito no es acerca de si adoptar o no políticas activas sino cómo hacerlo, no necesariamente gastando más pero sin duda alguna gastando bien. Este informe proporciona orientación para la clase de replanteamiento que esa agenda requiere.

Un error clave de las políticas industriales del pasado en la región radicó en que no se centraron en las ventajas comparativas latentes de los países en desarrollo, un pilar fundamental del éxito de las políticas de desarrollo en el resto del mundo. Las políticas subjetivas y arbitrarias que van a contracorriente de la competitividad internacional dieron lugar a una cultura de búsqueda

---

<sup>2</sup> Estados Unidos, por ejemplo, adoptó esas políticas activas a pesar del arduo debate con respecto al desarrollo productivo entre los jeffersonianos (que consideraban que el libre mercado era el mejor modo de organizar la producción) y los hamiltonianos (quienes estaban a favor del gobierno activo). Quizás, como lo sugirió Mazzucato (2013), el éxito reside en “hablar como jeffersonianos pero actuar como hamiltonianos.” (Véase, también, The Economist, 2013)

de rentas, condujeron a la ineficiencia económica y, en última instancia, desembocaron en un callejón sin salida.

Otra enseñanza clave es que una política industrial exitosa requiere fortalezas institucionales que la sostengan. En el este asiático, la política industrial orientada a la exportación, en la que la promoción brindada dependía del éxito exportador, surgió en el contexto de sectores públicos sólidos capaces de implementar políticas y hacerlas cumplir. En cambio, los sectores públicos de la región no fueron lo suficientemente fuertes para desarrollar una estrategia de desarrollo sólida y resistir la captura por parte de los intereses del sector privado. En este informe, esas lecciones se toman en cuenta cabalmente a lo largo de todo el análisis para garantizar que el proceso de reflexión no derive en un péndulo que vuelva a las prácticas del pasado, sino que abra un camino hacia una política industrial diferente.

Si algunas políticas pueden ayudar y otras pueden ser perjudiciales, ¿de qué modo pueden los países constatar la efectividad de una política de desarrollo productivo? El informe sugiere tres pruebas clave (“la Sagrada Trinidad”) para evaluar los méritos de una política, pruebas que son suficientemente eficaces como para separar la paja del trigo:

- **¿Cuál es la falla de mercado que se ha diagnosticado para justificar la política?** Los agentes de mercado poseen información detallada acerca de sus negocios y un fuerte incentivo para usarla. En ausencia de fallas de mercado, las decisiones privadas tomadas sobre esta base conducen a la eficiencia económica. Los argumentos en favor de una intervención de política pública deben basarse en razones identificables que apunten a la existencia de fallas de mercado, de modo que la intervención genere retornos sociales superiores. Las iniciativas de política que no se sujetan a estos fundamentos pueden fácilmente interferir con lo que funciona en forma adecuada y resultar contraproducentes. Las políticas

que se proponen en economías de mercado pueden y deben someterse a una pregunta sencilla: ¿por qué el mercado no saca partido de las oportunidades que aparecen como deseables?

- **¿Se corresponde la política propuesta como remedio con el diagnóstico que la justifica, ya sea aliviando la falla o corrigiendo su impacto?** Una política adecuada debe ser una solución para el problema identificado, de modo tal que el mercado funcione mejor una vez que la política se haya implementado. Con demasiada frecuencia, la política adoptada no está diseñada para dar solución al problema que justificó la intervención, o su implementación se desvía de la intención del diseño y termina ocupándose de los síntomas en lugar de la causa en su raíz. Las políticas deben ser soluciones efectivas al problema identificado.<sup>3</sup>
- **¿Son las capacidades institucionales lo suficientemente fuertes para diseñar y ejecutar la política tal como se concibió?** Aun si existe una falla de mercado que, en principio, justificase una intervención de política, las agencias de desarrollo productivo del sector público pueden ser débiles y carecer de las capacidades requeridas para adoptarla en forma adecuada. Por ejemplo, algunas políticas pueden verse expuestas a captura por parte de intereses privados o políticos, o bien pueden requerir una estrecha colaboración entre agencias gubernamentales. La insuficiencia de las capacidades institucionales necesarias para dar respuesta adecuada a esas cuestiones debe ser vista como una restricción al conjunto de

---

<sup>3</sup> Estos métodos analíticos para la evaluación de políticas de desarrollo productivo son poderosos pero imprecisos. Aprender de la experiencia mediante la evaluación del impacto de las políticas con el fin de refinar las estimaciones iniciales constituye un componente esencial de un sistema vigoroso. Como parte de un sistema integral, la evaluación de impacto también se sometería a la “Sagrada Trinidad” y mediría la efectividad con la que se enfrenta la falla de mercado que justifica la intervención, en lugar del mero impacto sobre los beneficiarios directos de la política.

políticas factibles en un país. En otras palabras, las políticas que funcionan en países con fuertes capacidades institucionales pueden resultar inefectivas o incluso perjudiciales en países que carezcan de ellas.

La formulación de estas preguntas o pruebas claves varía según la naturaleza de las políticas de desarrollo productivo, que son de una gran diversidad. Con el fin de facilitar el análisis sistemático de los riesgos y méritos de cada política, en este informe se emplea un sencillo marco conceptual para clasificar las políticas en diferentes categorías. Se argumenta que las consideraciones a tomar en cuenta a la hora de pensar en las políticas varían en función de la categoría en cuestión.

### *El marco de políticas*

El marco de políticas analiza el alcance de la aplicación y el tipo de instrumento, que son factores críticos para formular acertadamente las tres preguntas identificadas más arriba. En términos de alcance, las políticas pueden ser verticales (aplicables a determinados sectores de manera selectiva) u horizontales (aplicables a todos los sectores con relación a una actividad específica). Al mismo tiempo, el instrumento de política puede tomar la forma de un insumo público/colectivo útil para la producción privada o de una intervención de mercado que afecta la ecuación de beneficios de las empresas privadas y, en consecuencia, altera su comportamiento. El gráfico 3 presenta esta clasificación de políticas bajo la forma de una matriz de 2x2, y provee un ejemplo para cada uno de los tipos resultantes.

La tipología ayuda a analizar la naturaleza de la falla de mercado que justifica la política y la adecuación de la respuesta de política, comprendidas en las dos primeras pruebas. En el caso de las intervenciones de mercado horizontales, tales como los subsidios para fomentar actividades como la investigación

### GRÁFICO 3

#### Tipología de intervenciones de PDP

	Políticas horizontales	Políticas verticales
Bien público	Garantizar derechos de propiedad	Control fitosanitario
Intervenciones de mercado	Subsidio a la I&D	Exoneraciones impositivas al sector turismo

y el desarrollo (I+D), la capacitación laboral o la inversión en equipos, las preguntas clave deberían ser: ¿cuáles son las fallas de mercado que se deben abordar en la actividad en cuestión?, y ¿en qué medida los instrumentos de política existentes o propuestos las abordan de una manera suficientemente directa y precisa? Lamentablemente, las políticas de este tipo no siempre se guían por estas preguntas. Por ejemplo, demasiados programas en la región subsidian la inversión de las empresas en equipos independientemente de si ella involucra tecnologías nuevas que luego pueden difundirse al resto de la economía mediante un efecto de demostración. Si todos los beneficios recayesen en la empresa que hace la inversión, no habría externalidad y el subsidio no estaría bien justificado.

Las políticas verticales bajo la forma de insumos públicos comprenden la provisión de bienes o servicios que son importantes para la competitividad de un sector pero que no pueden ser provistos por el sector privado, por ejemplo las regulaciones y el control fitosanitario en el sector de frutas y verduras; o bien la asistencia del sector público para coordinar la provisión de un insumo colectivo clave por parte del sector privado. Las preguntas

clave en este caso son cómo identificar los insumos faltantes clave y cómo proveerlos de la mejor manera, una vez identificados. La identificación de estos insumos en determinados sectores puede requerir un diálogo público-privado bien estructurado. A su vez, la provisión de los insumos públicos faltantes puede exigir la cooperación entre diferentes agencias del sector público que tienen responsabilidad por dichos insumos.

Las políticas verticales del tipo intervención de mercado son las más controvertidas porque “escogen ganadores” para otorgarles una ventaja económica. Si bien estas políticas pueden estar justificadas en la medida que apoyen a sectores prometedores que no surgirían si no existiera la intervención, este tipo de políticas a menudo aparece gracias a la capacidad de un sector de influenciar las políticas públicas (a través del “*lobby*”), no de competir. La preocupación principal en este tipo de políticas es cómo estructurar la selección de los sectores empleando criterios razonablemente objetivos y un proceso de selección transparente, libre de influencias indebidas por parte de los actores privados y políticos; y cómo limitar en el tiempo los beneficios asociados a intervenciones de mercado que se justifican sólo de manera temporaria, que luego se pueden complementar con apoyo en forma de insumos públicos en caso de que la apuesta resulte exitosa.

Este marco conceptual también es útil para aplicar la tercera prueba clave sobre las capacidades institucionales. Los distintos tipos de políticas tienen distintos requisitos en cuanto a estas capacidades. Por ejemplo, las políticas verticales suelen ser más riesgosas que las horizontales porque concentran beneficios y generan fuertes intereses creados. En forma similar, las intervenciones de mercado son más riesgosas que la provisión de insumos públicos porque van directamente a las ganancias de los beneficiarios. Por lo tanto, las capacidades políticas para aislar las políticas de la captura pueden resultar particularmente relevantes para las intervenciones de mercado verticales. Los países

deben tener en cuenta sus capacidades a la hora de considerar el conjunto de políticas a adoptar, porque las políticas que excedan las capacidades tienen altas probabilidades de fracasar. Por eso, las políticas que resultan apropiadas en un país determinado pueden no funcionar en otro. Por este motivo, las políticas de desarrollo productivo sólidas deben estar guiadas no por las “mejores prácticas” sino por la “mejor adecuación” entre las políticas y las capacidades institucionales existentes.

Los casos contrastantes del sector del arroz en Costa Rica y Argentina que se muestran en el recuadro 1 ilustran cómo la calidad de las políticas marca la diferencia. El primer país muestra los peligros potenciales asociados con la adopción de políticas del tipo vertical / intervención de mercado cuando responden a la capacidad de ejercer influencia de sectores específicos y no a consideraciones estratégicas. El segundo país muestra cómo es posible abordar problemas similares en el mismo sector utilizando insumos públicos verticales específicos (acordados por el sector público y el privado en forma colaborativa) para aumentar la productividad. Así, es un ejemplo de cómo se puede utilizar el marco conceptual del presente Informe para analizar los méritos y los peligros de los distintos tipos de políticas de desarrollo productivo.

## Recuadro 1: Historia de dos intervenciones

### Intervenciones de mercado disfuncionales en Costa Rica

El arroz es uno de los productos básicos más protegidos de Costa Rica. Los aranceles son altos (35%) y los precios están controlados en cada etapa del proceso de producción. En total, los subsidios del arroz en el país equivalen al 45% del precio interno, es decir que son más altos que los de Estados Unidos (31%) y los de la Unión Europea (32%) (Monge-González, Rivera y Rosales-Tijerino, 2010). Un actor central en la política del arroz ha sido la Corporación Arrocera Nacional (Conarroz), creada en 2002 para proteger a los productores de los shocks de precios internacionales y mejorar las condiciones de la producción local. Sin embargo, los esfuerzos de Conarroz, que tiene una gran capacidad de influenciar las políticas públicas del sector, se han centrado en su totalidad en el primer objetivo (la protección) y no en el segundo (la productividad).

Cuando la producción local de arroz cae por debajo de la demanda local (como suele suceder), se asignan cuotas de importación a actores del sector privado, que pueden importar arroz sin pagar los aranceles correspondientes. Conarroz es responsable de gestionar estas cuotas, que se asignan a los procesadores del arroz según su capacidad de procesamiento. Así, los procesadores pueden comprar arroz a precios del mercado mundial y vender el arroz procesado en Costa Rica a precios que reflejan el alto nivel de protección. Esto genera rentas extraordinarias para los procesadores de arroz, sobre todo los grandes. En su conjunto, la política del arroz en Costa Rica implica una transferencia importante de los consumidores (sobre todo los pobres, para quienes el arroz representa una parte importante de su canasta básica) a los productores y procesadores medianos y grandes.

### Insumos públicos eficaces y solución de problemas de coordinación en Entre Ríos, Argentina

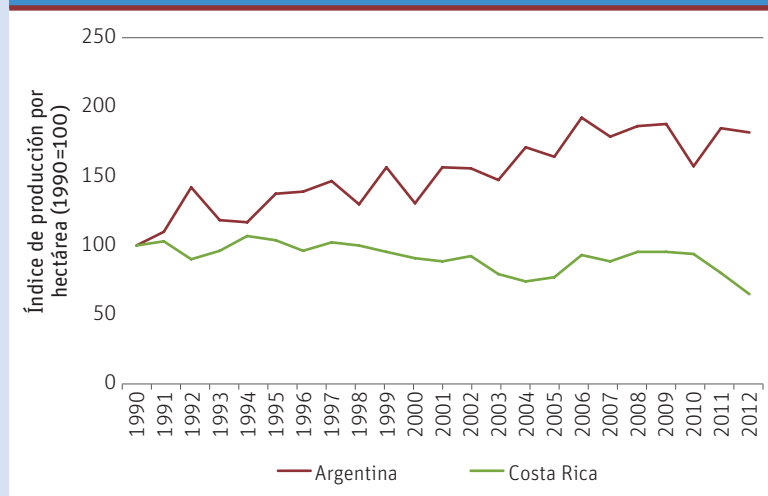
La experiencia de Costa Rica contrasta con la de Entre Ríos, Argentina, donde los problemas del sector del arroz fueron abordados utilizando insumos públicos. En este caso, los actores principales fueron el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y Pro-Arroz, una fundación de productores locales de dicho cereal. Hasta 1998, esta provincia producía una variedad de baja calidad y baja productividad, fundamentalmente para exportar al mercado brasileño. Con la devaluación de la moneda brasileña en 1999, el sector perdió competitividad. Desde comienzos de los años noventa, el INTA venía desarrollando una nueva variedad de arroz (Camba) de mejor calidad y mayor productividad.



En lugar de ejercer presión para obtener protección o subsidios, Pro-Arroz organizó a los productores para complementar el financiamiento de la sucursal local del INTA, INTA-Concepción, coordinando las contribuciones de sus miembros. Posteriormente, y respondiendo a la solicitud de Pro-Arroz, el gobierno provincial introdujo un impuesto a los productores destinado directamente a financiar las actividades de investigación del INTA Concepción. Este es un claro mecanismo para impedir el *free riding*, es decir, para evitar que algunos saquen provecho del esfuerzo colectivo sin hacer el aporte que les corresponde. En este caso, el Estado ayuda a solucionar los problemas de coordinación del sector privado. Los productores de arroz colaboraron además prestando sus campos para la experimentación necesaria con la nueva variedad. Gracias a la introducción exitosa de esta nueva variedad, la productividad del sector aumentó rápidamente, dando un fuerte impulso a su competitividad. El INTA se convirtió en un líder mundial de la tecnología del arroz y, desde entonces, ha desarrollado una variedad más sofisticada (Puita), que ha sido introducida con éxito en muchos países, en asociación con BASF, la empresa química alemana. Los resultados en cada país en términos de productividad son muy claros, según se observa en el gráfico 4.

#### GRÁFICO 4

##### Productividad del arroz en Argentina y Costa Rica, 1990–2012



Fuente: Cálculos propios sobre la base de FAO (2013).



## PARTE II

# Políticas sólidas en áreas clave

El análisis de las políticas de desarrollo productivo —sus fundamentos, diseño, y las capacidades institucionales requeridas para su implementación— con la ayuda de un marco conceptual simple genera conclusiones de política económica valiosas.

A lo largo de sus siete capítulos, la Parte II muestra cómo se puede utilizar este enfoque para repensar la política y derivar principios sólidos en un amplio conjunto de áreas clave en las que normalmente se aplican políticas de desarrollo productivo, a saber: la innovación por parte de las empresas establecidas, el nacimiento y crecimiento de empresas de alta productividad, la educación y formación para la producción, el financiamiento del desarrollo productivo, la promoción de la coordinación en *clusters* de empresas, el aprovechamiento de las oportunidades que brinda la internacionalización, y el estímulo a sectores prometedores.

En la medida de lo posible, estas áreas se analizan en forma paralela. En lugar de dar por sentado que las políticas están justificadas, cada capítulo comienza planteando o cuestionando el fundamento que justifica la intervención de política, y discute conceptualmente las consideraciones de política relevantes en el área específica así como algunos de sus requisitos institucionales. Cada capítulo luego presenta un análisis pragmático de experiencias interesantes, pasadas y presentes, dentro y fuera de la región. La revisión de los casos de países está acompañada, cuando es factible, de nuevas evaluaciones de impacto de programas coherentes con el enfoque analítico, que permiten ilustrar qué funciona de manera adecuada y qué no.

El informe se centra en los desafíos para el desarrollo predominantes en la mayoría de los países de la región en su búsqueda de converger con los países más avanzados. Por lo tanto, y con el objetivo de ser relevante, se enfoca en el problema de la

insuficiente transformación económica mediante la adopción y adaptación de nuevos desarrollos originados en otros países, en vez de enfatizar la clase de desafíos en materia de investigación e innovación que experimentan los países avanzados en la frontera tecnológica. El énfasis en políticas orientadas a desarrollos nuevos y transformadores en sintonía con la competitividad internacional en un mundo globalizado es un denominador común a lo largo de todos los capítulos.

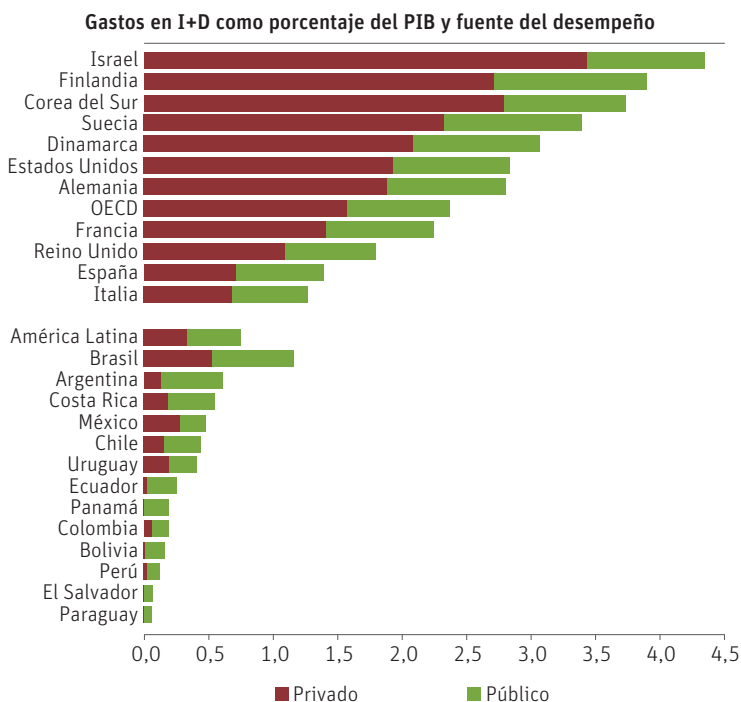
La presente sección desarrolla algunas de las ideas descubiertas en esta exploración de áreas de aplicación clave. Las siguientes viñetas, extraídas de algunos capítulos seleccionados del informe, muestran el modo en que el examen conceptual que se sugiere en el informe para evaluar los méritos de las políticas de desarrollo productivo genera principios de política incisivos. Son ejemplos del alcance y la claridad que puede producir la aplicación sistemática de un marco analítico sólido, y no un resumen de conclusiones de política o “mensajes principales”. El lector interesado puede encontrar una reseña completa de las consideraciones de política económica en cada área de aplicación seleccionada en el informe.

### *Sorteando los escollos de las políticas de innovación*

La innovación como adaptación exitosa de tecnologías a las condiciones nacionales y su amplia difusión en empresas y sectores es esencial para la transformación productiva. De hecho, algunos de los países del mundo que han logrado mayor éxito en lo que respecta a acercarse a los más avanzados —como Finlandia, Israel y Corea del Sur— son líderes mundiales en investigación y desarrollo (I+D). Si bien no se espera que la mayoría de los países se aboquen de manera intensiva a la innovación para expandir la frontera tecnológica, siempre es necesario un nivel mínimo de I+D para buscar y adaptar tecnologías ya desarrolladas a las condiciones locales con el fin de converger. Así, en América Latina, el valor de la I+D surge de su rol como vehículo para la transferencia y la adaptación tecnológica. No

## GRÁFICO 5

### Panorama de la innovación en América Latina y el Caribe



Fuente: OCDE (2010); RICYT (2013).

Notas: Los datos corresponden a 2010 o al último año disponible: 2009 para Bolivia, Costa Rica y Perú, y 2008 para Ecuador y Paraguay. Los datos para Perú se basan en cálculos de los autores a partir de datos de encuestas sobre innovación y datos de la OCDE (2011).

obstante, pese a la evidencia de altos retornos sociales, la región no invierte lo suficiente en innovación (gráfico 5).

La actividad de innovación está sujeta a varias fallas de mercado de suma importancia. Las empresas que contemplan la posibilidad de invertir en I+D pueden ser reticentes a hacerlo porque, en caso de tener éxito, la innovación puede filtrarse, y otros compartirían los frutos de su inversión; la naturaleza de bien público del conocimiento da lugar a externalidades. En lo que respecta a costos, el financiamiento constituye un desafío para la I+D, pues

al ser intangible, es difícil utilizar el conocimiento nuevo como colateral. Además, empresas que compiten entre sí e institutos de investigación con agendas independientes pueden no estar dispuestos a coordinar actividades de investigación colaborativa. La pregunta es cómo se pueden abordar estas fallas de mercado que impiden concretar innovaciones socialmente valiosas.

Las políticas genéricas de promoción de I+D podrían subsidiar de forma innecesaria algunas actividades que no generan beneficios a otras empresas, que es precisamente el objetivo equivocado. Las políticas que protegen al innovador exitoso por la vía de impedir la difusión del conocimiento a los seguidores servirían como apoyo a esfuerzos valiosos de I+D, pero tenderían a frustrar su propio propósito transformador a nivel nacional. Además, la duplicación de inversiones en empresas que compiten para ser las primeras en desarrollar una innovación viable podría por sí misma desalentar indebidamente exploraciones valiosas.

Las políticas de innovación deben tomar en cuenta estos *trade-offs* y permitir que sean las fallas de mercado las que le den forma a la política. En el presente informe, se analizan ideas en materia de políticas que permiten alinear incentivos en cada uno de estos frentes. Por ejemplo, las políticas de I+D deben enfocarse en el tipo de actividades con mayor probabilidad de generar externalidades. Con ese propósito, los subsidios específicos o los subsidios con contrapartida pueden resultar más adecuados que los incentivos impositivos genéricos (por ejemplo, ligados al impuesto a la renta corporativa), que tienden a cubrir todas las actividades de innovación de la empresa. El motivo es que las empresas, como es natural, desean desarrollar actividades de I+D en las que puedan apropiarse de los beneficios —precisamente, las que no requieren estímulos— mientras que los responsables de formular políticas desean orientarse a aquellas con mayor potencial de generar externalidades, lo cual pueden lograr con subsidios específicos pero no con incentivos impositivos genéricos.

De manera similar, los subsidios deberían focalizarse principalmente en las actividades de innovación que involucran activos intangibles, que son más difíciles de utilizar como colateral y, en la medida en que sean de más fácil difusión, tienen mayor probabilidad de generar externalidades. La tecnología incorporada en activos tangibles como las maquinarias y los equipos —que es el tipo de inversión tecnológica predominante en la región y objetivo frecuente de la política de innovación— es en general menos valiosa como meta de política pública. La excepción es quizás el caso en el que los equipos sean nuevos no solo para la empresa en cuestión sino para la totalidad del mercado en un país dado, y exista incertidumbre respecto del costo y beneficio de su adopción bajo condiciones locales. En un caso así, la promoción estaría justificada siempre que se centrara en los pioneros.

Esta clase de política de promoción de la innovación podría combinarse con políticas de extensión tecnológica para garantizar que los subsidios favorezcan la difusión, por ejemplo, mediante la entrega de subsidios a condición de que los pioneros compartan su experiencia con potenciales seguidores. Las fallas de gobierno también están presentes en las políticas de innovación de la región. Un ejemplo es el déficit generalizado de programas de extensión tecnológica, que se centran en la búsqueda y adopción de tecnologías desarrolladas fuera de la empresa. Esta es, precisamente, la clase de actividad de innovación que sería esperable encontrar en los países en desarrollo. No obstante, mientras que en los Estados Unidos y Canadá cerca del 10% de las empresas manufactureras recibe algún tipo de apoyo proveniente de programas de extensión tecnológica, la cifra correspondiente en los países de América Latina es típicamente inferior al 2%.

Por último, los subsidios que fomentan la innovación pueden resultar más efectivos si se orientan hacia actividades colaborativas de I+D llevadas a cabo por consorcios de investigación compuestos por varias empresas junto con institutos de investigación. De este modo, se evitarían duplicaciones innecesarias y costosas, y

se facilitaría la difusión a través de acuerdos para compartir el conocimiento producido. Incentivar vínculos más sólidos entre los institutos de investigación y las empresas también ayudaría a garantizar la relevancia de sus investigaciones.

### ***Apoyo a empresas nuevas con alto potencial de crecimiento***

América Latina cuenta con una larga tradición de políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. La justificación típica para estas políticas ha sido que esas empresas emplean una gran parte de la fuerza de trabajo. Sin embargo, la evidencia recogida en Estados Unidos así como en América Latina indica que son las empresas *nuevas*, no las *pequeñas*, las que ejercen un impacto desproporcionado en el empleo neto. Es más, las empresas nuevas, más que las empresas ya establecidas que permanecen pequeñas, son un vehículo natural para la introducción en el mercado de ideas innovadoras y de alta productividad. El proceso para convertir buenas ideas en buenos negocios, sin embargo, está plagado de fallas de mercado. Por lo general, se ve obstaculizado por la falta de acceso al financiamiento, pues incluso las ideas buenas son difíciles de utilizar como colateral. Más aun, los emprendedores pueden tener excelentes ideas pero quizás carezcan de la capacidad de gestión para desarrollar una organización viable o involucrar a quienes puedan hacerlo.

Sin embargo, no todas las empresas nuevas tienen el mismo impacto sobre la creación de puestos de trabajo y la innovación. De hecho, la mayoría de los propietarios de negocios nuevos —como los contratistas, los propietarios de restaurantes, los mecánicos de automóviles, los dentistas, los agentes de seguros, etc.— no tienen previsto que sus firmas innoven o crezcan de manera sustancial. Lamentablemente, las fallas de mercado analizadas tienden a ser más agudas para las empresas basadas en ideas novedosas, las que en caso de ser exitosas cuentan con mayor probabilidad de tener un alto potencial de crecimiento. Así, los esfuerzos orientados a fomentar la creación de nuevas empresas no deben consistir en



políticas genéricas que propicien la iniciativa emprendedora. En cambio, deben centrarse de manera selectiva en nuevas empresas innovadoras con un elevado potencial de crecimiento.

La pregunta clave, entonces, radica en cómo identificar las empresas indicadas. En el presente informe se sostiene que no es necesario escogerlas con antelación, sino adoptar políticas en las cuales las empresas que cuentan con un alto potencial de crecimiento se autoseleccionen para los programas, o bien que aprovechen las capacidades del sector privado para identificar empresas promisorias. Los programas más difundidos para empresas nuevas en la región y fuera de ella —iniciativas orientadas a reducir los costos o la cantidad de pasos necesarios para establecer una empresa— pueden no alentar el tipo correcto de empresas. Es probable que esos programas influyan en la entrada de empresas marginales, pero pueden resultar innecesarios para las más promisorias. De hecho, las empresas que ingresan como resultado de esos programas tienden a registrar rentabilidades más bajas y menor productividad que las que ya existen. De manera similar, una política genérica que facilite el financiamiento de todas las pequeñas empresas está destinada a subsidiar mayormente empresas cuya productividad no es particularmente alta. Las empresas altamente productivas generarían ganancias y podrían crecer con el paso del tiempo, aunque sea lentamente, sobre la base de ganancias retenidas, de modo que es probable que las empresas pequeñas de mayor antigüedad tengan baja productividad.

En el presente Informe se analizan ideas de política para enfocar los esfuerzos en empresas nuevas con alto potencial. Por ejemplo, se discute el apoyo a la industria de capital de riesgo, que ha sido tan importante para financiar emprendimientos nuevos en los sectores más dinámicos de los Estados Unidos, como una alternativa a los mecanismos de crédito tradicionales que suelen estar bloqueados por la falta de colateral. Los fondos de capital de riesgo pueden aceptar las ideas innovadoras como “colateral” porque participan en las ganancias de la empresa, y de este modo, actúan además como

mecanismo de selección de empresas prometedoras. El informe también explora el uso de empresas privadas como “incubadoras” para posibilitar el entorno adecuado para el desarrollo de empresas incipientes, y prosigue analizando cómo incentivar estas incubadoras con contratos que dependan del rendimiento de las empresas incubadas —y no solo de su cantidad, como es habitual en la región— de modo que ayuden a seleccionar las que cuentan con alto potencial y les brinden servicios valiosos.<sup>4</sup>

Sin embargo, alentar el surgimiento de nuevas empresas exitosas no basta. Para que esas empresas logren hacer mella en la productividad agregada, es necesario que las de alta productividad crezcan, absorbiendo trabajadores y otros factores de producción empleados previamente en actividades menos productivas. No obstante, diversas fallas pueden obstaculizar el crecimiento de empresas nuevas altamente productivas, un hecho evidente en la región. Un factor decisivo se vincula con la propiedad familiar. En un contexto de fuertes fallas de mercado en las etapas iniciales de un negocio, como tiende a ocurrir en la región, la familia puede ser un instrumento muy útil para posibilitar la creación de una empresa sobre la base de la confianza. Sin embargo, a medida que la empresa se establece, los integrantes de la familia quizá ya no sean las personas indicadas para desempeñar los roles de gestión necesarios para crecer. En los países desarrollados, estos problemas están mitigados por la existencia de un activo sector de fondos de capital privado que invierte en empresas promisorias y mejora sus prácticas de gestión, reestructurándolas para que puedan funcionar a mayor

---

<sup>4</sup> Estas dos políticas son fuertemente complementarias y pueden ser parte de una iniciativa orientada a crear el ecosistema adecuado para el emprendimiento. En algunos casos, el desarrollo de empresas nuevas de alto riesgo puede requerir la intervención directa del sector público. El caso de la industria del salmón desarrollada por la Fundación Chile constituye un excelente ejemplo en el que el sector público invierte en un emprendimiento exitoso y luego vende la empresa con ganancias, con lo que logra capturar importantes beneficios asociados a la inversión y así solventar el costo de otros emprendimientos que fracasan.

escala. Este sector, sin embargo, está muy poco desarrollado en la mayoría de los países de la región.

### ***Financiación inteligente para el desarrollo***

El marco conceptual propuesto en el presente informe también ayuda a aclarar cómo utilizar los instrumentos financieros de manera inteligente con el fin de promover las políticas de desarrollo productivo con máxima eficacia. Cuándo usar garantías o préstamos, y cómo estructurar los bancos de desarrollo para fomentar las políticas de desarrollo productivo, son dos buenos ejemplos de las cuestiones que se analizan en el informe en relación con este tema.

*¿Cómo facilitar el acceso al crédito: garantías o préstamos?* A menudo los mercados de crédito no asignan financiamiento a ciertos proyectos valiosos. Por ejemplo, las limitaciones del sistema legal para constituir y ejecutar garantías restringen la oferta de crédito a las empresas, aun en los casos en que éstas quieran invertir en buenos proyectos. Estos tipos de fallas de mercado justificarían la existencia de políticas de desarrollo productivo para atender problemas financieros. Además, un programa de crédito también puede ser un instrumento adecuado para intervenciones de mercado tanto horizontales como verticales justificadas por fallas de mercado no financieras. Por ejemplo, un programa de crédito orientado a alentar cierta actividad (p.ej., la innovación) puede lograr su cometido incentivando a las empresas a invertir en ella. De manera similar, un programa de crédito para ciertos sectores estratégicos, como por ejemplo el desarrollo de tecnologías verdes, ayudaría al sector a invertir y prosperar. ¿Qué clase de incentivo financiero debería emplear un banco de desarrollo para facilitar el crédito en cada caso? Un análisis claro de la falla de mercado subyacente contiene la respuesta a este interrogante.

Si la principal falla de mercado radica en un sistema financiero deficiente que exagera el riesgo crediticio y de ese modo limita la

capacidad de obtener crédito de los potenciales prestatarios, el uso de garantías de bajo costo podría resultar eficaz para expandir la oferta de crédito y permitir que el financiamiento llegue a proyectos de alto rendimiento en empresas que enfrentan restricciones en su acceso al crédito. Al mismo tiempo, estas garantías tendrían la característica deseable de no resultar particularmente atractivas para las empresas solventes con acceso pleno al crédito. La provisión de préstamos a tasas por debajo del mercado, por el contrario, probablemente no generaría una gran cantidad adicional de proyectos de alta rentabilidad, porque su efecto se diluiría en el conjunto de empresas que contando con buen acceso al crédito ya están invirtiendo en buenos proyectos. Si, en cambio, el sistema de oferta de crédito funciona razonablemente bien y la falla de mercado radica fuera del sistema financiero, el instrumento de política apropiado sería otro: se necesitarían préstamos de bajo costo para modificar el comportamiento de las empresas y así promover la actividad o el sector al que está dirigido el programa. En este caso alternativo, las garantías tendrían un efecto marginal en el comportamiento de las empresas y por lo tanto resultarían poco efectivas.

En síntesis, las garantías baratas son más adecuadas para enfrentar las restricciones de crédito, y resultan particularmente eficaces cuando los bancos privados manifiestan una aversión excesiva al riesgo y el garante público cuenta con una mayor capacidad de ejecución de garantías o información sobre el valor del colateral. En cambio, los préstamos baratos son ideales para alcanzar a las empresas que generan externalidades positivas pero no sufren restricciones crediticias severas que les impidan tomar préstamos, de modo que la inversión buscada se producirá naturalmente a medida que el costo del capital baja.

*Bancos de desarrollo inteligentes.* Los bancos de desarrollo son agencias clave para las políticas de desarrollo productivo porque, mediante el apoyo financiero, pueden fomentar la inversión en actividades y sectores seleccionados, así como permitir el crecimiento de empresas de alta productividad que se ven frenadas

por la falta de crédito. Lamentablemente, tanto los bancos de desarrollo de primer piso como los de segundo tienen limitaciones. Las instituciones de primer piso pueden ser ineficientes y correr riesgos de captura y mala administración, lo que daría lugar a una asignación de créditos sesgada y a pérdidas financieras. Las instituciones de segundo piso, que canalizan sus recursos a través de bancos privados intermediarios, atenúan este riesgo a costa de perder el control directo de la asignación de créditos y subsidios. Esto puede constituir un problema porque los bancos privados tienen el incentivo de conceder préstamos a su clientela tradicional, que no es el objetivo buscado. El informe analiza opciones para lograr un equilibrio en el que un banco de desarrollo híbrido podría retener el control parcial o total de la asignación de crédito y al mismo tiempo se desharía de algunos de los riesgos, por ejemplo buscando cofinanciamiento privado para calibrar su tasa de interés o vendiendo sus préstamos a empresas privadas de cobranzas.

El Informe da un paso más y sostiene que, además de su rol de financistas, los bancos de desarrollo podrían desempeñar un rol de inteligencia. Reconoce que las fallas de mercado y la forma de abordarlas no son evidentes en sí mismas, y por eso enfatiza la necesidad de construir instituciones para las políticas de desarrollo productivo que sean capaces de aprender. Este paradigma de aprendizaje tiene una serie de repercusiones institucionales para todas las agencias de desarrollo productivo. En el contexto de los bancos de desarrollo, apunta a aprovechar las sinergias entre el análisis financiero y el descubrimiento de consideraciones relevantes para las políticas desde una perspectiva amplia (por ejemplo, cuáles son los impedimentos del mercado que obstaculizan el crecimiento de determinadas industrias). Esta nueva función de inteligencia pesa a favor de un esquema de primer piso, porque no puede estar bien desempeñada por bancos privados que filtran información con la óptica de su propio beneficio. Estos bancos de desarrollo inteligentes con un doble mandato pueden hacer contribuciones importantes en los comités responsables de formular políticas junto con otras agencias importantes.

## *El sector público como coordinador*

El desarrollo productivo suele verse obstaculizado por fallas de coordinación entre empresas de un sector o de diferentes sectores. El informe muestra que estas fallas son generalizadas. Las actividades innovadoras que tienen como resultado las mejoras de la productividad de todo un sector y la provisión de insumos colectivos que serían beneficiosos para las empresas en su conjunto se ven obstaculizadas por el problema de *free-riding*: las empresas que compiten en un sector van a querer disfrutar de los beneficios pero prefieren no contribuir con su parte para cubrir los costos de estas actividades. Por ejemplo, como se ilustra en el recuadro 1, un grupo de agricultores se beneficiaría colectivamente de la mejora de sus variedades de cultivos, pero puede que les resulte difícil coordinar el financiamiento de la investigación necesaria dado que cada uno tiene un incentivo a no aportar. De manera similar, el fracaso de las empresas de diferentes sectores para coordinar decisiones puede llevar a que se desaprovechen oportunidades rentables. Por ejemplo, un destino turístico con potencial para desarrollarse puede no surgir porque la industria hotelera no invertiría en una zona que no cuente con las instalaciones ni los medios de transporte necesarios (por ejemplo, aéreos), y a su vez estas industrias complementarias tampoco harían inversiones en una zona sin opciones de alojamiento. Se trata del problema “del huevo y la gallina” en el que ninguno de los dos es el primero y las ganancias quedan sobre la mesa.

Esta clase de fallas de coordinación suelen afectar de manera específica a determinados sectores o *clusters* de empresas, y por eso con frecuencia necesitan algún tipo de política vertical. Pueden requerir intervenciones de mercado para inducir al sector privado a internalizar el beneficio de la coordinación (por ejemplo otorgando ventajas financieras a la industria hotelera en una nueva zona turística para impulsar las inversiones), o políticas

que faciliten la provisión de insumos productivos colectivos (por ejemplo, posibilitando que los agricultores financien un centro de investigaciones de manera cooperativa). Notablemente, estas políticas pueden tener un costo muy bajo porque la solución a las fallas de coordinación redonda en el beneficio colectivo de los productores privados. La coordinación requiere información y compromiso, no necesariamente subsidios.

El sector público debe estar preparado para proveer los insumos colectivos que ciertos grupos de productores necesitan pero que ellos mismos no proveen por falta de capacidad de coordinación (por ejemplo, el suministro de una cadena de frío desde la planta hasta el puerto para los exportadores de frutas y verduras). ¿Cómo identificar estos insumos críticos que faltan? Un método que podría usar el sector público, cuando es factible, es estipular un nivel apropiado de cofinanciamiento por parte de los beneficiarios como condición para la intervención. Además de la ventaja fiscal, la participación privada en el financiamiento garantiza que los beneficiarios únicamente soliciten aquellos insumos cuyos beneficios excedan los costos. El caso de los productores de arroz de Entre Ríos, Argentina, quienes pidieron a las autoridades que les cobrasen un impuesto para financiar el desarrollo de nuevas variedades de arroz, es un ejemplo perfecto de cómo el estado utiliza su autoridad para mejorar la coordinación a bajo costo.

La solución al problema “del huevo y la gallina” puede ser incluso más sencilla, y simplemente consistir en convocar a los actores pertinentes para que elaboren un plan concertado. Para añadirle credibilidad, el sector público podría proveer incentivos temporarios para las inversiones, que se retirarían una vez que la coordinación se concretara y fuera irreversible. Como alternativa, una garantía de rentabilidad mínima puede ser un instrumento ideal de fomento de la inversión en este contexto. Si todos invierten y el proyecto da resultado, la garantía no se ejecutaría y se evitaría todo costo fiscal.

## *Selección de sectores en las políticas verticales*

El proceso de desarrollo económico no se centra únicamente en la capacidad de los países y sus empresas de producir más de lo mismo. La mayoría de los casos exitosos de desarrollo en el mundo se dan en países que han sido capaces de producir bienes y servicios nuevos y de mejor calidad, es decir, de generar procesos de transformación productiva. Estos procesos no siempre se producen espontáneamente. De hecho, la mayoría de los países que han experimentado con éxito estos procesos han adoptado políticas verticales deliberadas —Corea es un típico ejemplo— que buscan desarrollar sectores, productos y procesos específicos que se perciben como muy valiosos para el desarrollo pero que de alguna manera se ven obstaculizados por fallas de mercado. En el caso de Corea (ilustrado en el gráfico 6.a), estas políticas generaron cambios drásticos en la composición de la producción y las exportaciones, de productos de baja sofisticación (representados por los tonos más claros) tales como prendas de vestir, a productos más sofisticados (representados por los tonos más oscuros) tales como maquinarias y artículos electrónicos. En cambio, el país típico de América Latina (gráfico 6.b) experimentó poca transformación productiva.

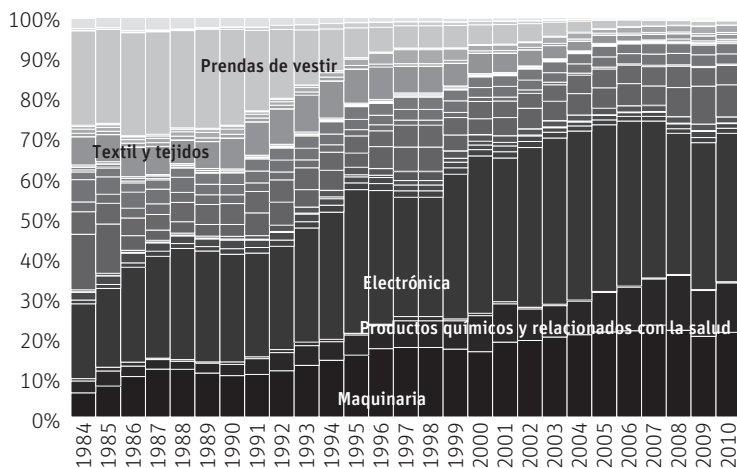
¿Qué tipo de políticas verticales ayudarían a estos procesos de transformación productiva abordando fallas de mercado a nivel sectorial? Las políticas podrían proveer insumos públicos clave y ayudar a enfrentar fallas de coordinación entre las empresas que necesitan ciertos bienes colectivos. Podrían ayudar —mediante subsidios o garantías temporales— a desarrollar determinados sectores competitivos cuando el mercado es incapaz de coordinar las múltiples inversiones necesarias para que un sector emerja, como en el caso del turismo discutido más arriba. También podrían ayudar a que ciertas industrias nacientes con competitividad latente se desarrollen a través de procesos de “aprender haciendo”, los cuales el mercado por sí mismo no siempre genera si las empresas



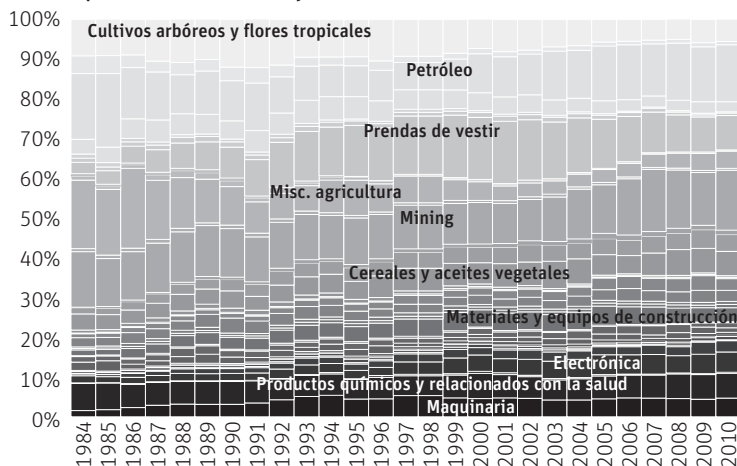
## GRÁFICO 6

### Complejidad de las canastas de exportaciones en Corea y en América Latina y el Caribe

#### a. Corea



#### b. País típico de América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de Hausmann et al. (2011).

pioneras no pueden apropiarse de todos los frutos del costoso proceso de aprendizaje. Es importante señalar que las políticas verticales también pueden estar orientadas a desarrollar sectores

con alto valor estratégico, que pueden contribuir a abrir nuevas avenidas para una transformación productiva valiosa.

Si bien estas políticas selectivas tienen el potencial de contribuir al proceso de desarrollo, son riesgosas y fácilmente pueden causar más daño que beneficio, en especial cuando involucran intervenciones de mercado como los subsidios, las exoneraciones fiscales o la protección. Ellas suelen generar situaciones donde hay mucho en juego para los beneficiarios potenciales y usualmente involucran mucha discreción por parte de los responsables de las políticas, que en entornos institucionales débiles pueden quedar expuestos a la captura y conducir a políticas fallidas y a una búsqueda de rentas improductiva. No es sorprendente que, incluso en un mismo país, la experiencia con la selección de sectores en políticas verticales de la región haya sido muy dispar. Por ejemplo, el éxito obtenido en atraer inversión extranjera directa (IED) en sectores como los de la electrónica y los dispositivos médicos en Costa Rica contrasta con las políticas del arroz descritas más arriba, que distribuyen rentas a los grandes productores a expensas de los consumidores, sin hacer nada para aumentar la productividad.

La captura política y privada no es el único riesgo. Incluso las políticas verticales bien intencionadas que apuntan a impulsar el desarrollo económico pueden salir mal simplemente debido a su complejidad técnica. El proceso de adopción de políticas verticales es necesariamente impreciso y exigente en lo que respecta a las capacidades institucionales que requiere, y siempre está sujeto a errores. Por ejemplo, el éxito de la política implementada en la industria aeronáutica de Brasil contrasta con los intentos fallidos en la década de los años ochenta de crear una industria informática competitiva, que fue abrumada por la revolución informática de los países avanzados.

La cuestión clave en las políticas verticales es la selección de sectores beneficiarios, lo que en algunos círculos se llama despectivamente “escoger ganadores”. ¿Cómo se puede identificar adecuadamente a sectores de alto valor que tienen un rendimiento inferior al esperado, o que no emergen, debido a fallas de mercado? Sin duda, no mediante presentimientos ni preconcepciones ideológicas.

El Informe propone un marco de análisis para identificar sectores que son candidatos potenciales para las políticas verticales. Para esto utiliza métricas objetivas que pueden contribuir a detectar signos de fallas de mercado en el patrón de la transformación productiva. Estas métricas proporcionan índices aproximados de cuán costosas serían determinadas transformaciones (en base a la experiencia mundial) y cuán valiosas serían para la economía en términos de mejorar la composición de su canasta de exportación.

Las métricas abordan dos clases de fallas. En primer lugar, ayudan a detectar las fallas que impiden aprovechar oportunidades existentes que se esperaría fueran rentables desde un punto de vista empresarial (es decir, el costo de desarrollar las capacidades necesarias para aprovecharlas parece ser menor que el beneficio que acarrearía hacerlo). Estas anomalías sugieren que el país no se torna competitivo en determinados *clusters* de productos porque el mercado de alguna manera se ve obstaculizado, lo que puede justificar que los responsables de política convoquen a actores relevantes del sector privado para juntos identificar qué puede estar frenando el mercado y, si es del caso, qué políticas correctivas pueden necesitarse para desencadenarlo.

En segundo lugar, estas métricas ayudan a identificar transformaciones estratégicas que generan oportunidades valiosas para el futuro y que el mercado podría estar pasando por alto porque parte de los beneficios que producirían serían capturados por otros, y no necesariamente por los pioneros. Si así lo confirmaran análisis más profundos con participantes potenciales del mercado, los sectores estratégicos podrían justificar políticas fuertes de intervención de mercado para incentivar a los actores privados a desplazarse en la dirección elegida. El esfuerzo de la agencia de inversiones CINDE por atraer servicios de esterilización a Costa Rica, que abrió oportunidades en los segmentos más valiosos de la cadena de valor de los implementos médicos (véase el recuadro 2), es un ejemplo de una política para enfrentar una “falla de expansión de oportunidades”.

## Recuadro 2: La atracción de los servicios de esterilización en Costa Rica

El sector de implementos médicos fue uno de los pocos sectores que seleccionó Costa Rica, a través del CINDE, para atraer IED. El sector ha crecido a tasas saludables desde que Baxter llegó a Costa Rica en 1987, y ahora exporta por un valor de aproximadamente US\$1.500 millones. Sin embargo, no todos los implementos médicos son iguales. Varían según su complejidad, desde sencillos implementos desechables (como los catéteres), instrumentos quirúrgicos y médicos (como los fórceps para biopsias), implementos terapéuticos que se introducen en el cuerpo de forma permanente (como válvulas para el corazón), hasta equipos médicos complejos (como las máquinas de imagen por resonancia magnética, IRM).

Hasta el año 2007, Costa Rica había tenido un gran éxito atrayendo multinacionales al sector. Sin embargo, fundamentalmente producían instrumentos desechables de baja complejidad. ¿Por qué no fabricaban, por ejemplo, válvulas para el corazón u otros implementos cardiovasculares? Porque para comercializarlos, tenían que pasar por un proceso de esterilización no disponible en Costa Rica en aquel momento. Producirlas en Costa Rica habría requerido enviarlas a Estados Unidos para que las esterilizaran y luego las devolvieran para ser empacadas, lo cual habría complicado la logística y aumentado sustancialmente los costos.

¿Por qué no había esterilización? Sin la producción de válvulas para el corazón y otros productos similares, no había demanda de servicios de esterilización. CINDE entendió claramente que se trataba de un problema

estratégico del huevo y la gallina, que el mercado no podía solucionar por sí mismo. Era necesario añadir el proceso de esterilización para que se pudieran desarrollar los vínculos más complejos de la cadena de valor. CINDE cortejó con intensidad a empresas que pudieran prestar este servicio. Sus esfuerzos rindieron frutos a comienzos de 2009, con la llegada de BeamOne, una empresa de servicios de esterilización con sede en Estados Unidos. La siguiente fue Sterigenics en 2011. Al cabo de tres años de haber inaugurado las instalaciones de BeamOne, Costa Rica había atraído con éxito diversas empresas del sector cardiovascular, entre ellas Boston Scientific, en 2009, Abbot Vascular en 2010 y St. Jude Medical en 2010. En 2013 el país exportó casi US\$300 millones en la categoría terapéutica de implementos médicos, y otros US\$500 millones en instrumentos quirúrgicos y médicos. La proporción de desechables disminuyó de un 90% a comienzos de la década del año 2000 a menos de la mitad.

¿Por qué apuntó CINDE a la esterilización? En el lenguaje de las cadenas globales de valor, intentaba desplazar a Costa Rica hacia las secciones más rentables de la cadena con el fin de capturar más valor. En el lenguaje de este Informe, la esterilización abrió importantes caminos para el desarrollo posterior de otros productos complejos. CINDE abordó una falla de expansión de oportunidades apostando por un proceso de alto valor estratégico.



## PART III

# Instituciones para políticas exitosas

Las instituciones a través de las cuales se adoptan las PDP son decisivas para el éxito de dichas políticas por dos motivos salientes. En primer lugar, las PDP adecuadas para abordar las fallas de mercado en un contexto determinado no se conocen de antemano con certeza, ni pueden ser simplemente prescriptas por un tecnócrata sin mayor respaldo institucional. Por el contrario, deben ser descubiertas mediante un proceso de aprendizaje regido por instituciones. En segundo lugar, la viabilidad de las PDP técnicamente sólidas se ve limitada por el riesgo de las fallas de gobierno. El análisis técnico es insuficiente como argumento a favor de una política porque pueden producirse fallas de gobierno que hagan que la política propuesta como remedio resulte peor que la enfermedad. En la Parte III se trata el tema de las instituciones que elaboran las políticas de desarrollo productivo y determinan, en gran medida, su éxito o fracaso.

Como se explicó más arriba, las buenas PDP constituyen un importante componente para una estrategia de desarrollo exitosa. Sin embargo, el diseño y la implementación de PDP adecuadas no es una tarea fácil. Varias características de las PDP pueden tornarlas particularmente complejas. En primer lugar, las PDP a menudo demandan un mecanismo de descubrimiento de políticas. Cuando se trata de políticas públicas en otras áreas, el problema que requiere una intervención, los beneficiarios objetivo y la solución suelen conocerse. Por ejemplo, una campaña de vacunación contra la hepatitis A supone la administración de una primera dosis de vacuna a niños de entre 12 y 23 meses de edad, y una segunda entre 6 y 18 meses después. Las dosis y el mecanismo de administración de la vacuna son conocidos, y deben satisfacer criterios de calidad claramente especificados. Las PDP tienden a ser diferentes. Si bien es posible que en algunos casos los problemas asociados con

la falla de mercado se conozcan desde el comienzo (por ejemplo, las externalidades asociadas a la investigación y desarrollo), en la mayoría de los casos es necesario descubrir los problemas como parte del proceso de generación de políticas. Incluso si las fallas de mercado son bien conocidas, la determinación de las mejores políticas para enfrentarlas puede resultar difícil, ya que para solucionar un problema se pueden utilizar numerosos instrumentos diferentes. También puede ocurrir que se desconozca la población objetivo de las intervenciones: identificar empresas nuevas con un alto potencial de crecimiento puede no ser tan sencillo como identificar niños de entre 12 y 23 meses de edad. A diferencia del caso de la vacunación en el que la administración sigue protocolos bien especificados, la implementación de las PDP requiere, típicamente, una importante dosis de conocimiento tácito así como gran flexibilidad. En alguna medida, las políticas de desarrollo productivo deben configurarse como motores de búsqueda, explorando el espacio de políticas con el fin de identificar los problemas más importantes, las soluciones más adecuadas y las mejores maneras de implementarlas.

En segundo lugar, dada la importancia del proceso de descubrimiento de políticas, las instituciones necesarias para que las PDP alcancen el éxito requieren de un proceso de formulación e implementación de políticas que propicie el aprendizaje, la evaluación y la adaptación. Para que una búsqueda sea efectiva es necesario contar con una cultura en la que se fomenten los riesgos calculados y los programas piloto, y se acepte una proporción razonable de fracasos de política como el resultado esperado de un proceso sólido. La otra cara de la moneda del aprendizaje es la evaluación. Una actitud experimental de búsqueda y prueba de soluciones de política debe complementarse con una evaluación sistemática y no sesgada para aprender de la experiencia, decantar las soluciones y eliminar lo que no funcione de manera adecuada. Buscar activamente, probar soluciones y evaluarlas para perfeccionarlas descartando lo que no funciona constituye un verdadero desafío para las instituciones



públicas, en particular en América Latina y el Caribe, donde las organizaciones tradicionales del sector público tienden a estar sujetas a reglas rígidas y previa autorización.

En tercer lugar, el sector público tiene acceso sólo a parte de la información requerida para identificar lo que se necesita. Por lo tanto, una interacción intensa con el sector privado —que tiene conocimiento directo de los impedimentos para la producción y de las posibilidades de transformación— es un ingrediente clave del proceso de descubrimiento de políticas. Lamentablemente, la colaboración se ve obstaculizada por el riesgo de que el sector privado aproveche su ventaja informativa y comparta sólo la información que sirva a sus propios intereses con el fin de derivar rentas improductivas de las PDP mediante la captura. La necesidad de interactuar con el sector privado añade un nivel más de complejidad a la política de desarrollo productivo. Si bien es evidente que un sistema que sufre el abuso de la captura y está dominado por la búsqueda de rentas —como solía ocurrir en el pasado— es completamente inaceptable, evitar estos riesgos excluyendo completamente al sector privado del proceso de elaboración de políticas de desarrollo productivo sería también una falla grave en materia de formulación de políticas. La colaboración sin captura, de mutuo beneficio, es habitual en la región bajo diversas formas de participación del sector privado: la colaboración es posible.<sup>5</sup> Al mismo tiempo, la experiencia de la región sugiere que el riesgo de captura está vigente y constituye una importante restricción que debe tenerse en cuenta.

---

<sup>5</sup> Existe una amplia variedad de interacciones entre los sectores público y privado en la región y en otras áreas, desde la mera consulta o recopilación de información, a la búsqueda de consenso con el fin de garantizar que el sector privado se sienta compenetrado con las decisiones en materia de políticas, hasta la delegación de ciertas responsabilidades en el diseño y la implementación de las políticas mismas. Estas interacciones pueden centrarse sólo en ciertos sectores o *clusters* (por ejemplo, para asegurar los insumos colectivos necesarios) o bien abarcar intereses estratégicos que afecten a varios sectores (por ejemplo, para explorar la viabilidad del surgimiento de ciertas actividades transformadoras).

En cuarto lugar, la ejecución de las PDP también plantea importantes desafíos operativos. Por ejemplo, con frecuencia las soluciones de las PDP requieren cooperación entre agencias porque los problemas que deben resolverse reflejan la compleja realidad del sector productivo y no se adecuan a la arquitectura funcional del organigrama del sector público. Un ministro de turismo en contacto directo con el sector privado podría identificar, por ejemplo, la necesidad de pavimentar una carretera y capacitar la fuerza de trabajo como elementos clave para el éxito de un destino turístico. Pero ni la pavimentación de las carreteras ni la capacitación de los trabajadores son responsabilidad del ministro, quien típicamente no tiene autoridad sobre aquellos en quienes recaen esas responsabilidades. Lograr la cooperación de otros segmentos del sector público constituye un desafío y no conseguirlo lleva a menudo al fracaso de las PDP.<sup>6</sup>

Las características mencionadas dificultan la formulación e implementación de políticas adecuadas, pues las limitaciones en la capacidad del sector público pueden llevar a que las buenas intenciones se conviertan en malas políticas. Estas fallas de gobierno asociadas con la falta de conocimientos especializados o las deficiencias organizativas, sin embargo, resultan secundarias si se las compara con las que surgen de las malas intenciones que llevan a que las PDP se “vendan” al sector privado o resulten capturadas por intereses políticos. En ese caso, los procesos vigentes para generar políticas sólidas se ven subvertidos. El escepticismo de la región acerca de las políticas de desarrollo productivo (pese a su efectividad en otras regiones) depende,

---

El objetivo general es el mismo en todos los casos: beneficiarse del conocimiento exhaustivo con el que cuenta el sector privado en relación con la necesidad de intervención, encontrar el modo de implementar la política con eficacia y el modo de evaluarla. Lamentablemente, no se trata de un objetivo fácil de alcanzar.

<sup>6</sup> La colaboración con el sector privado puede ser muy útil para la implementación eficaz de políticas porque al manifestar sus necesidades, los actores privados pueden realmente ayudar a inducir la cooperación requerida con el sector público.

en partes iguales de dudas legítimas respecto de la capacidad de los gobiernos y la sospecha de que las PDP puedan utilizarse para transferir rentas a grupos privados con acceso al poder. Los mecanismos institucionales deben afrontar ambas inquietudes.

Estos desafíos de las PDP señalan tres clases de capacidades institucionales que los países y las agencias necesitan para diseñarlas e implementarlas adecuadamente: las capacidades **Técnicas** para resolver las dificultades técnicas asociadas con la adopción de políticas; las capacidades **Organizativas**, como por ejemplo, las asociadas a la gestión, al fomento de un entorno en el que se estimule la experimentación, la evaluación y el aprendizaje, y a la colaboración eficaz con el sector privado y otras áreas del sector público; y las capacidades **Políticas** para asegurar el apoyo continuo y proteger el proceso de políticas de influencias indebidas por parte de las empresas, los responsables de las políticas o los políticos. La calidad de las capacidades institucionales **TOP** es un factor clave para el éxito de las PDP.

Si bien está claro que todas las capacidades institucionales **TOP** son deseables para el diseño y la implementación de PDP exitosas, no todas son igualmente críticas para cada política. De hecho, las políticas difieren en cuanto a la intensidad relativa con la que requieren dichas capacidades del sector público. Por ejemplo, las intervenciones de mercado verticales, como los subsidios a sectores específicos, son políticas en las que hay mucho en juego para los beneficiarios, y que generan incentivos para ejercer presión sobre quienes toman las decisiones de política y para la búsqueda de rentas. Así, una implementación exitosa puede depender en forma crucial de la disponibilidad de capacidades políticas para aislar al proceso político de la captura y la corrupción, en especial si las políticas en cuestión implican una interacción intensa con el sector privado. En forma similar, algunos insumos públicos verticales que requieren la cooperación de diferentes agencias públicas podrían ser especialmente sensibles a la capacidad del sector público de actuar en forma coordinada.

A su vez, los países y las agencias varían en cuanto a sus respectivas capacidades. Por consiguiente, las políticas que funcionan bien en un país determinado, con su conjunto de capacidades e instituciones, podrían no funcionar igual de bien —o incluso podrían ser contraproducentes— en un contexto diferente. Por este motivo, el enfoque tradicional de identificar las mejores prácticas en el mundo para recomendarlas independientemente del contexto no es aconsejable. En lugar de concentrarse en las “mejores prácticas”, las políticas deberían seleccionarse en base a la “mejor adecuación” entre las necesidades del país, los requisitos de las capacidades de las políticas y las capacidades institucionales existentes. En particular, sería prudente que los países de menor fortaleza institucional evitaran determinadas políticas, aun si tuvieran una justificación teórica incuestionable, hasta que sean capaces de construir las capacidades mínimas requeridas. Por ejemplo, para un país sin la capacidad adecuada para controlar la captura por parte del sector privado sería razonable evitar involucrarse en apuestas estratégicas en sectores que estén lejos de la ventaja comparativa actual, y concentrarse en cambio en políticas horizontales, así como en políticas para proveer insumos públicos necesarios para sectores existentes, que están menos sujetos a este problema.

Este Informe aborda en detalle el modo en el que el sector público podría organizarse para diseñar e implementar las PDP de la mejor manera. En el marco de ese análisis, propone ideas sobre cómo estructurar la interacción con el sector privado para aprovechar al máximo el intercambio de información y la exploración conjunta de políticas, y a la vez minimizar los riesgos de captura y la búsqueda de rentas. Por ejemplo, la información y las propuestas de políticas recibidas de partes interesadas podrían ser validadas directamente por una serie de terceras fuentes —algunas quizá con intereses opuestos— o podrían ser puestas a prueba a posteriori siguiendo el enfoque de “confiar pero verificar”. En este contexto, las evaluaciones sistemáticas

para descartar las malas políticas también ayudarían a disuadir las conductas no colaborativas. Compartir con el sector privado el esfuerzo de llevar adelante una política (por ejemplo, a través del cofinanciamiento), y aplicar condicionalidad a los beneficiarios para garantizar que la política alcance los objetivos deseados también pueden ser métodos útiles para alinear incentivos. Además, puede ser conveniente restringir los instrumentos de política que se ponen sobre la mesa, dejando fuera de ella aquellos que son difíciles de manejar y pueden terminar desvirtuando la colaboración. Por ejemplo, puede dejarse de lado toda posibilidad de subsidios y concentrar las conversaciones con el sector privado en la identificación de obstáculos a eliminar y la provisión de insumos públicos requeridos para que los sectores se vuelvan más competitivos. Estructurar esta interacción de manera adecuada es esencial, y requiere capacidades técnicas, organizativas y políticas.

¿Qué podrían hacer los países para desarrollar sus capacidades?

El Informe ofrece una serie de ideas para mejorar el funcionamiento de las agencias de desarrollo productivo y su coordinación. Las políticas de recursos humanos que atraen el talento adecuado y las políticas de promoción que recompensan el desempeño y las destrezas técnicas serían de gran ayuda, al igual que los programas de capacitación en agencias de desarrollo productivo enfocados en las capacidades requeridas. Del mismo modo, las políticas de rotación de personal entre agencias que necesitan cooperar pueden ser importantes para fomentar el espíritu de colaboración y una visión en común con un objetivo compartido entre las agencias involucradas. Sin embargo, la construcción de estas capacidades también necesita de una dosis importante de “aprender haciendo” dentro de un contexto que promueva la experimentación, la evaluación y la adaptación de políticas de un modo iterativo. Es en el proceso de identificar los problemas y de aprender a enfrentarlos de la mejor manera mediante la adaptación permanente que los países y las agencias pueden ampliar sus capacidades para el diseño y la implementación de políticas.



Filiales del FCE donde el libro está disponible para la venta

**Argentina**

El Salvador 5665,  
C1414BQE,  
Capital Federal,  
Buenos Aires, Argentina  
Tel(s): (5411) 4771-8977  
[www.fce.com.ar](http://www.fce.com.ar)

**Chile**

Paseo Bulnes 152,  
Santiago de Chile, Chile  
Tel(s): (562) 594-4100  
[www.fcechile.cl](http://www.fcechile.cl)

**México**

Av. Miguel Ángel de Quevedo 115  
Col. Chimalistac, C.P. 01070  
Deleg. Álvaro Obregón  
Ciudad de México, D.F., México  
Tel(s): (0155) 5480-1801/1803/  
1805/1806  
[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)

**Brasil**

Rua Bartira 351  
Perdizes, São Paulo  
CEP 05009-000  
Brasil  
Tel(s): (5511) 3875-3835/  
3672-3397

**Colombia**

Calle de la Enseñanza (11),  
No. 5-60  
La Candelaria, Zona C  
Bogotá, Colombia  
Tel(s): (571) 283-2200  
[www.fce.com.co](http://www.fce.com.co)

**Perú**

Librería "Blanca Varela"  
Jirón Berlin 238  
Miraflores  
Lima, Perú  
Tel(s): (511) 447-2848  
[www.fceperu.com.pe](http://www.fceperu.com.pe)

**Centroamérica y el Caribe**

6ª. Avenida 8-65, Zona 9  
Guatemala, C.A.  
Tel(s): (502) 2334-1635  
[www.fceguatemala.com](http://www.fceguatemala.com)

**Estados Unidos**

1350 New York Ave., N.W.  
Washington, D.C. 20005  
EE.UU.  
Tel(s): (202) 312-4186  
[www.fceusa.com](http://www.fceusa.com)

**Venezuela**

Av. Francisco Solano,  
entre la 2a. Avenida de  
las Delicias y calle Santos  
Erminy, Sabana Grande,  
Caracas, Venezuela  
Tel(s): (58212) 763-2710  
[www.fcevenezuela.co](http://www.fcevenezuela.co)

“El Consenso de Washington —a pesar de su nombre— se inventó en América Latina. Sin embargo, como lo muestra este útil informe, un crecimiento inadecuado de la productividad desde la adopción del Consenso ha obligado a los responsables de las políticas públicas de la región a repensar si el rechazo generalizado de la política industrial fue apropiado. El Banco Interamericano de Desarrollo se encuentra desde hace tiempo a la cabeza de este replanteo. Los autores proceden con maestría no sólo en su revisión de lo que se conoce sobre las *políticas de desarrollo productivo*, sino también articulando la agenda de políticas. Se trata de un trabajo admirable en su exposición analítica, en sus detalles empíricos y en su tratamiento de las políticas, siendo una lectura obligada tanto para los economistas del desarrollo como para los profesionales especializados.”

—Dani Rodrik, Profesor de Economía Albert O. Hirschman,  
Institute for Advanced Study, Princeton, Estados Unidos

“Una vez acabado el auge de los precios de las materias primas, América Latina tendrá que descubrir nuevas fuentes de crecimiento económico. Las recetas ortodoxas, ya agotadas, no lograrán este objetivo, pero puede que sí lo logren las ideas novedosas que contiene este volumen. En él se explica qué fue lo que no funcionó en las políticas industriales de los años sesenta, y qué deben hacer de diferente los países en esta ocasión. Es un trabajo de primera línea. Debería ser lectura obligatoria para los responsables de las políticas de la región.”

—Andrés Velasco, ex Ministro de Hacienda, Chile

“Este libro es de lectura imprescindible para los especialistas y responsables de política que se desempeñan en el complejo mundo de las políticas industriales. Una herramienta valiosa para pensar sobre un tema central para todo gobierno de hoy en día.”

—Mauricio Cárdenas, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Colombia



[www.iadb.org](http://www.iadb.org)