

Política industrial para la transformación productiva

ESPAÑOL

El desafío

La experiencia en materia de desarrollo revela el destacado desempeño de un grupo de países que no sólo han crecido a un ritmo alto y sostenido durante un período prolongado, sino que también han aplicado un patrón de crecimiento que ha propiciado la diversificación productiva; un alto nivel de cambios tecnológicos y crecimiento productivo; una tasa de crecimiento del empleo relativamente rápida; el aumento de los salarios y los ingresos y, por lo tanto, una rápida reducción de la pobreza. En síntesis, se trata de un grupo de países que con relativa rapidez ha logrado equiparar su nivel de vida al de los países desarrollados. La experiencia referente al desarrollo también revela que algunas formas de crecimiento son mejores que otras para reducir la pobreza, que algunas formas de crecimiento son mejores que otras para inducir una transformación productiva, un aprendizaje, cambios estructurales y diversificación con más rapidez, y también para crear trabajo decente con más rapidez.

La interpretación acerca de qué factores y políticas separan a quienes tienen un elevado desempeño de quienes no lo tienen es objeto de un intenso debate; sin embargo, tal como reconoce en su informe la Comisión de Crecimiento y Desarrollo, si una economía no logra diversificar su estructura de producción y sus exportaciones, ni generar empleo productivo en nuevas industrias, el gobierno en cuestión deberá buscar otras formas de reactivación. Estas iniciativas para acelerar el proceso de aprendizaje y transformación estructural están muy extendidas en los países desarrollados y los países en desarrollo, y se les conoce con diversos nombres: políticas de competitividad, políticas de innovación, tecnología y diversificación económica, o políticas para promover conglomerados o cadenas de valor. Se trata de variantes de la transformación productiva y las políticas industriales. Todas tienen un aspecto esencial en común: mecanismos, medidas e incentivos para promover la colaboración estratégica entre el sector privado, los trabajadores y el gobierno, con el objetivo de eliminar los obstáculos que impiden el crecimiento, promover la diversificación y el perfeccionamiento tecnológicos y acelerar los procesos de aprendizaje y aumento de la productividad.

Los instrumentos para promover las políticas industriales y la transformación productiva han ido cambiando a lo largo del tiempo, a medida que se ha ido comprendiendo lo que da resultados, en parte porque los acuerdos de comercio han reducido el margen de utilización de algunos de los instrumentos que en el pasado se utilizaban mucho. Sin embargo, sigue habiendo un amplio margen para estimular y vincular medidas de promoción de la transformación productiva y la diversificación a sectores con un gran potencial de crecimiento y creación de empleo, aparte de adoptar medidas transversales para lograr un entorno más propicio a las empresas sostenibles.

La crisis económica reciente ha reavivado el interés en las políticas industriales; muchos gobiernos están formulándolas para apoyar la recuperación e impulsar el desarrollo y el empleo productivo a través de una rápida transformación económica, la adopción de nuevas tecnologías, y la diversificación hacia bienes y servicios de mayor valor añadido.

También se han aprendido muchas lecciones para diseñar estas políticas, para evitar tropezar con los problemas que tuvieron las políticas industriales en el pasado, como los incentivos excesivos, la falta de transparencia y de rendición de cuentas, y para que el proceso llegue a buen puerto.



La respuesta de la OIT

En la Resolución relativa a la discusión recurrente sobre el empleo, adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2010, se encomienda a la OIT que aumente sus conocimientos especializados sobre las políticas industriales, para evaluar la repercusión de dichas políticas sobre el empleo y el trabajo decente. Se le pide que mejore su capacidad en materia de estudios y análisis, para poder aprovecharlos en el asesoramiento de políticas.

Como primera medida para asumir estos retos, la OIT ha ideado un programa de investigación a fin de colmar las lagunas de conocimientos y que se comprenda mejor la relación entre las políticas industriales, la transformación productiva, el empleo y el trabajo decente. Esta investigación orientada a las políticas comprende estudios teóricos y prácticos.

Cabe considerarse que la función de la transformación productiva y las políticas industriales es facilitar el proceso de transformación productiva y aprendizaje a todo nivel. Este proceso engloba los sectores agrícola, industrial y de servicios, las zonas rurales y las urbanas, y el diseño de políticas industriales a la luz de los objetivos y las aspiraciones nacionales de desarrollo, las Políticas Nacionales de Empleo y las Estrategias Nacionales de Desarrollo.

Los estudios recientes de la OIT arrojan dos lecciones de política importantes. En primer lugar, la manufactura tiene un gran potencial de generar el proceso de recuperación, pues abre amplias posibilidades de aumentar la rentabilidad, y grandes oportunidades de aprendizaje en una variedad de tecnologías y ocupaciones cada vez mayores. Ahora bien, los servicios comercializables pueden desempeñar un papel similar en determinados contextos de país. En segundo lugar, las políticas educativas son cruciales para moldear la dinámica de la transformación productiva y el crecimiento favorable al empleo a través de la transformación de la estructura educativa de la fuerza de trabajo. Hay datos empíricos que confirman que la transformación económica debe ir precedida de la transformación educativa.

Actualmente, la OIT está emprendiendo estudios empíricos y estudios por país, con miras a ofrecer lecciones extraídas de experiencias productivas, para diseñar intervenciones e instrumentos de política industrial en contextos nacionales determinados. La idea es que esta mejor comprensión sirva de base para desarrollar la capacidad y los conocimientos especializados de la OIT para ofrecer orientación práctica a los mandantes, de conformidad con la Discusión Recurrente sobre el Empleo. Además, la OIT está participando en debates internacionales sobre políticas industriales y empleo; al respecto, ya ha comenzado a colaborar con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

Herramientas y material clave

Rodrik, D. 2007. "Industrial policy for the twenty-first century", in *One economics, many recipes* (Princeton University Press).

Comisión sobre el Crecimiento y Desarrollo. 2008. *Informe sobre el crecimiento. Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente* (Washington D.C., Banco Mundial).
www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/02/13/000333037_20090213001453/Rendered/PDF/449860PUB0SPAN101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf

International Labour Office (ILO). 2011. De próxima aparición en español. *Growth, employment and decent work in the least developed countries: Report of the International Labour Office for the Fourth UN Conference on the Least Developed Countries, Istanbul, 9-13 May 2011* (Geneva, ILO).

Nübler, I. 2011. *Industrial policies and capabilities for catching up: Frameworks and paradigms* (Employment Working paper No. 77, Geneva, ILO).

Ronnas, P. 2011. *Challenges for achieving job-rich and inclusive growth in Mongolia* (Employment Working Paper No. 94, Geneva, ILO).

Salazar-Xirinachs, J.-M.; Kozul-Wright, R. (eds.) De próxima aparición. *After the money's gone: Why industrial policy matters for inclusive growth and job creation* (Geneva, ILO; UNCTAD).

Nübler, I. De próxima aparición. *Capabilities for productive transformation and employment* (Geneva, ILO).



Irmgard Nübler

Coordinadora, Programa de Política industrial para la transformación productiva

Contáctenos
Departamento de Análisis
de los Mercados Económicos
y Laborales
Sector de Empleo
Oficina Internacional del Trabajo
4, Route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22 / Suiza
Tel: +41 22 799 6111
Correo-e: empelm@ilo.org
www.ilo.org/empelm/lang-es/index.htm