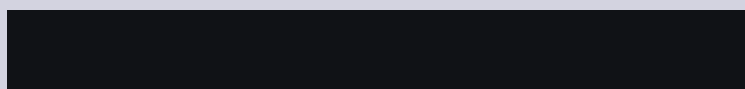
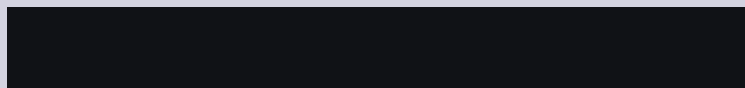


Pensar el desarrollo para la Argentina contemporánea

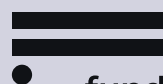
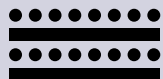


Qué es el desarrollo
y cómo pensarlo

Desarrollo
productivo

Recursos
naturales

Tomás Bril Mascarenhas
Carlos Freytes
Juan O'Farrell
Gabriel Palazzo



fundar

Agosto 2020

Qué es el desarrollo y cómo pensarlo

Tomás Bril Mascarenhas, Carlos Freytes
Juan O'Farrell, Gabriel Palazzo¹



Pensar el desarrollo para la Argentina contemporánea

Cómo crecer y transformar la economía
para construir un país más igualitario

¹ Agradecemos la muy valiosa asistencia de investigación de María Belén Dias Lourenco y de María Victoria Gobet.

Índice

Qué es el desarrollo y cómo pensarlo

- 6 El concepto de desarrollo
- 9 Teorías del desarrollo: el debate contemporáneo
- La clave está en la innovación
 - Las tres corrientes del debate contemporáneo sobre el desarrollo
 - A coro: el que no arriesga no gana
- 15 El camino al desarrollo en perspectiva comparada: un resultado difícil e infrecuente
- Los Estados desarrollistas "clásicos": la experiencia del sudeste asiático
 - La trayectoria de América Latina
- 21 Límites y desafíos al desarrollo en el contexto contemporáneo: la trampa del ingreso medio

Resumen Ejecutivo

La discusión sobre el desarrollo es, en el fondo, una pregunta por cómo garantizar condiciones de bienestar y una vida digna para el mayor número de personas. El desarrollo económico, por su parte, es un concepto más restringido. Se refiere al desempeño agregado de una economía nacional e incluye dos aspectos fundamentales. Primero, implica una transformación de la estructura productiva de un país hacia actividades de mayor productividad y cercanas a la frontera global. Segundo, se trata de un esfuerzo deliberado que una sociedad hace para achicar la brecha que la separa de otros países más prósperos a los cuales procura alcanzar.

El desarrollo económico facilita asegurar un piso material de subsistencia para todos y mejor acceso a la salud y la educación, resultados consistentes con la idea de una vida digna. Si se dan además otras dinámicas sociales y políticas, la prosperidad de un país puede favorecer otros resultados importantes, como reducir la desigualdad de ingresos o propiciar una mayor equidad de género y, en última instancia, mayor libertad.

Un país se desarrolla cuando deja de hacer más de lo mismo y cambia lo que hacía antes: adquiere nuevas capacidades productivas y sus ventajas comparativas evolucionan. Por eso, la innovación está en el centro del proceso de desarrollo. Subir de nivel en términos de desarrollo nacional requiere nuevas ideas, métodos, procesos y tecnologías de producción. Esto es, que el país, en su conjunto, mejore sus capacidades de aprendizaje a la hora de producir y que ese nuevo conocimiento permee gran parte del tejido productivo. Para los países que intentan ponerse a tiro en términos de desarrollo es entonces fundamental achicar la brecha de conocimiento que los separa de la frontera global.

El desarrollo no ocurre automáticamente, sino que requiere de un intencionado y sostenido trabajo de coordinación entre actores públicos y privados y de una coalición social capaz de darle dirección y apoyo en el tiempo. A escala nacional, y contra lo que propone la teoría estándar del crecimiento económico, no se pasa desde actividades de baja productividad hasta actividades de alta productividad sólo a través del comportamiento autónomo de individuos y firmas en función de puros incentivos de mercado. De hecho, existen robustas razones empíricas y teóricas para esperar que, en ausencia de acción estatal, ese cambio estructural no ocurra.

En perspectiva comparada e histórica, el desarrollo es un resultado difícil e infrecuente. La economía política ofrece pistas para los países que, como la Argentina, aún necesitan dar el salto desde el ingreso medio al alto. Es especialmente valioso analizar la experiencia de los Estados desarrollistas en el sudeste asiático (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong), los únicos países del mundo que en los últimos 50 años lograron superar el umbral para convertirse en economías de ingresos altos sin haber sido beneficiados por el descubrimiento de hidrocarburos o por el ingreso a la Unión Europea. En la trayectoria de estos países resultó crucial un tipo particular de articulación entre el Estado y el sector privado para moverse hacia sectores de alto valor agregado e intensivos en tecnología. La pregunta que esos casos plantean es cómo replicar ciertos atributos de esas experiencias –en particular, la estabilidad de esas estrategias a lo largo del tiempo– en contextos en los que las condiciones políticas son radicalmente diferentes.

El desafío en términos de desarrollo es especialmente complejo para países que se encuentran en la trampa del ingreso medio, como la Argentina, Tailandia, Malasia, Sudáfrica, Turquía, Brasil, México o Colombia. Estos casos experimentaron una desaceleración del crecimiento de la productividad, debido a que se agotaron las ganancias que les había otorgado su salto anterior del ingreso bajo al medio. Están “atrapados” porque ya no tienen la posibilidad real de competir con aquellas economías que exportan manufacturas apoyadas sobre salarios bajos ni tienen todavía cómo competir con las economías avanzadas con altos niveles de innovación. Si los países de ingreso medio siguen en el mismo sendero es probable que continúen rezagados. Cambiar de trayectoria requiere

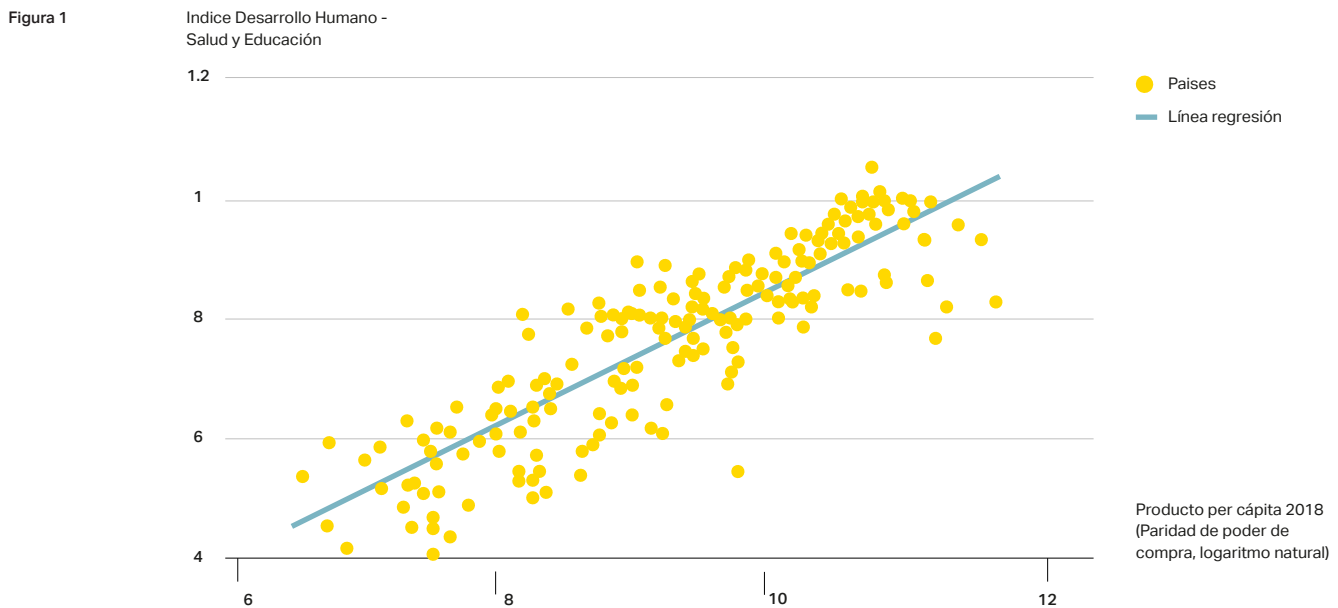
necesariamente un salto cualitativo en su perfil productivo y estrategia de inserción internacional y esto, a su vez, implica generar un salto de innovación. Como la vara global subió desde que estos países ingresaron en la trampa hace más de medio siglo, la institucionalidad requerida para ese salto productivo es más sofisticada que la que fue necesaria para el despegue de los países que alcanzaron el desarrollo más tempranamente. La agenda productiva para salir de la trampa del ingreso medio debe ser coordinada por el Estado y diseñada junto a una coalición de actores socioeconómicos que hagan del desarrollo una prioridad y pueda así sostenerse en el tiempo. Por lo tanto, la salida de la trampa es más política que económica.

Qué es el desarrollo y cómo pensarlo

El concepto de desarrollo

La reflexión sobre el desarrollo, un concepto multidimensional, tiene su eje en una preocupación por el bienestar. En efecto, lo que motiva la discusión sobre el desarrollo, y la práctica orientada a alcanzarlo, es una pregunta por cómo garantizar condiciones de vida satisfactorias para el mayor número. En esta visión, el desarrollo es aquella condición en la que todas las personas se encuentran en una situación material que les permite desplegar sus capacidades y perseguir sus ideas de lo que constituye una vida digna².

En este marco, el desarrollo económico –del que este documento se ocupa– puede definirse como el proceso por el cual una sociedad mejora sus niveles agregados de prosperidad. El desarrollo económico no incluye todas las dimensiones incluidas en el concepto de desarrollo ni garantiza su realización, pero puede, no obstante, facilitar el logro de esos otros resultados. Empíricamente, el nivel de ingreso per cápita de un país está asociado con otras dimensiones del desarrollo humano, medidas a través de una variedad de indicadores. Por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se compone de tres dimensiones: la expectativa de una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y a un estándar de vida digno. La primera dimensión se mide a partir de la esperanza de vida al nacer; la segunda, por la media de años de escolaridad en adultos de más de 25 años y los años esperados de educación para los niños en edad de ingreso al sistema escolar, y la tercera por el Ingreso Nacional Bruto per cápita³. Existe una fuerte correlación entre las tres dimensiones. En efecto, una versión del IDH que solo tome en cuenta las dimensiones de salud y educación, siguiendo la misma metodología utilizada en la construcción del índice general, mostrará una correlación robusta con el ingreso per cápita de los países (ver figura 1)⁴. Se entiende entonces que una mayor prosperidad agregada facilita asegurar para todos un piso material de subsistencia y mejor acceso a la salud y la educación, resultados consistentes con la idea de una vida digna. Si se dan al mismo tiempo ciertas dinámicas sociales y políticas, esa prosperidad puede favorecer además otros resultados sustantivamente importantes, como reducir la desigualdad de ingresos o propiciar una mayor equidad de género y, en última instancia, mayor libertad.



² Sen (1999).

³ Ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2019b).

⁴ El coeficiente de Pearson que mide la asociación entre ambas medidas es de .87. El R^2 de la regresión lineal del componente de salud y educación sobre el logaritmo natural del producto per cápita, calculado según la paridad de poder de compra, es de .7585. Ambos indicadores señalan que existe una fuerte correlación entre ambas medidas. Para la metodología del cálculo del IDH ver PNUD (2019c). Para los datos utilizados en esta estimación ver PNUD (2019a).

El concepto de desarrollo económico incluye dos aspectos fundamentales⁵. En primer lugar, implica una transformación de la estructura productiva hacia actividades de mayor productividad y cercanas a la frontera global. En segundo lugar, se trata de *un esfuerzo deliberado* que una sociedad hace para achicar la brecha que la separa de otros países más prósperos a los cuales procura alcanzar. En otras palabras, el desarrollo no ocurre automáticamente, sino que requiere de un intencionado y sostenido trabajo de coordinación entre actores públicos y privados y de una coalición social capaz de darle dirección y apoyo en el tiempo.

Estas definiciones implican que el desarrollo debe ser abordado a un nivel de agregación específico: es, fundamentalmente, un proceso nacional, en tanto que, aun en el contexto de la globalización, las fronteras de los países siguen determinando parámetros clave que configuran cómo se despliega y cómo actúan los agentes que lo motorizan⁶. En síntesis, se trata de un proceso colectivo que se apoya sobre la estructura productiva de un país y la transforma.

Hay desarrollo cuando un país deja de hacer más de lo mismo y cambia lo que hacía antes: adquiere nuevas capacidades productivas y sus ventajas comparativas evolucionan.

El desarrollo implica crecimiento económico, pero no todo episodio ni ciclo de crecimiento económico implica desarrollo. Hay desarrollo cuando un país deja de hacer más de lo mismo y cambia lo que hacía antes: adquiere nuevas capacidades productivas y sus ventajas comparativas evolucionan⁷. El desarrollo supone, justamente, un salto que permite achicar la brecha de ingresos que separa a un país de aquellos que transitaban antes ese proceso de manera exitosa. Se trata de alcanzar a los países que hoy son prósperos, e idealmente, entre esos, a aquellos a los que la prosperidad les permitió mejorar sus niveles de igualdad. En otras palabras, es un salto cuantitativo, por supuesto, pero también cualitativo. Implica que el aparato productivo de un país adquiera dinamismo, se reorganice la economía para aumentar la producción y se logre la diseminación de aquel conocimiento que tiene potencial de impactar positivamente sobre la productividad⁸.

En este sentido, desarrollo implica cambio y transformación. Si una economía de ingresos medios quiere alcanzar a los países en la frontera productiva y tecnológica global debe poner en marcha tres mecanismos que operen a la vez: factores productivos de sectores tradicionales de baja productividad se mueven hacia sectores de alta productividad; aumenta el nivel medio de productividad de las actividades y sectores existentes, mediante la adopción de tecnologías y procesos ya disponibles; y se crean capacidades de innovación futura, apalancadas en procesos de aprendizaje sobre la marcha, que pueden resultar en la generación de nuevos sectores productivos y/o en mejoras “en la frontera” dentro de cada sector.

Por lo tanto, la innovación está en el centro del proceso de desarrollo. Subir de nivel en términos de desarrollo nacional requiere nuevas ideas, métodos, procesos y tecnologías de producción⁹. Esto es, que el país, en su conjunto, mejore sus capacidades de aprendizaje a la hora de producir y que ese nuevo conocimiento permee gran parte del tejido productivo. En otras palabras, para los países que intentan ponerse a tiro en términos de desarrollo es fundamental achicar la “brecha de conocimiento” que los separa de la frontera global¹⁰. La adopción y adaptación de tecnologías disponibles

⁵ A partir de aquí, para facilitar la fluidez del texto, con el término “desarrollo” nos referiremos únicamente al desarrollo económico.

⁶ Si el desarrollo es intrínsecamente un fenómeno con epicentro en los estados nacionales, no concebimos, como lo hacen otras perspectivas, que la unidad clave para pensarlo sea el individuo ni que pueda ser conceptualizado ni medido como sinónimo de mejor calidad de vida a nivel individual. Ver Pritchett y Kenny (2013) para un argumento en el mismo sentido.

⁷ Hausmann (2015: 1).

⁸ Ver Stiglitz et al. (2013: 5).

⁹ Romer (1990); Aghion y Howitt (1992).

¹⁰ Greenwald y Stiglitz (2013: 44).

y una mejor asignación de recursos en actividades que se encuentran lejos de la frontera productiva pueden tener un impacto apreciable en este proceso¹¹. Al mismo tiempo, resulta crucial el desarrollo de capacidades autóctonas de innovación, que son decisivas para sostener estos procesos en el largo plazo¹².

El desarrollo puede pensarse, asimismo, como un camino de “autodescubrimiento” por el cual los actores públicos y privados “aprenden” en qué tiene potencial el país en términos productivos, dentro de los múltiples bienes, servicios y procesos que ya existen¹³. Por ejemplo, hay sólidas bases empíricas que indican que un salto en la capacidad exportadora de un país es un factor clave para el desarrollo¹⁴. Este está en general acompañado por un aumento de la diversificación sectorial y el surgimiento de productos (y eventualmente servicios) de mayor sofisticación, fenómenos que son a la vez mecanismos causales y resultados del proceso de desarrollo. Ahora bien, ¿qué tipo de exportaciones puede proponerse impulsar un país en desarrollo, dados los recursos escasos (fiscales y de agenda) del sector público para fomentar actividades productivas? En este punto, las respuestas no son concluyentes. Hay buenos argumentos que sostienen que lo mejor es desarrollar industrias exportadoras que se encuentren “cerca” de las ventajas comparativas y de otras industrias que un país ya tiene, y que se construyan así capacidades productivas a partir de lo existente¹⁵, y otros buenos argumentos que postulan que el salto exportador imprescindible es aquel que desarrolla sectores que todavía *no* existen, generalmente distantes de las ventajas comparativas actuales¹⁶.

En cambio, sí sabemos con mayor certeza que, a diferencia de lo que aseguraban las perspectivas desarrollistas hace algunas décadas, el sector industrial no necesariamente tiene que ser el gran motor de este proceso: si bien el sector manufacturero sigue siendo relevante en la generación de capacidades, las nuevas ventajas comparativas pueden anclarse en otros sectores, como el de la agricultura y el de servicios. La tradicional división entre sectores primarios, industria y servicios puede ser hoy menos relevante. El eje pasa por determinar qué industrias y qué servicios deben desarrollarse, en función del grado de sofisticación que pueden adquirir los procesos productivos en esas actividades y las externalidades que generan para el conjunto de la economía. En este sentido, un bien o servicio es sofisticado si promueve la generación de ganancias de productividad y encadenamientos con otros segmentos del aparato productivo, todo lo cual origina efectos de retroalimentación, efectos de *clustering*, y eventualmente mayor acumulación de conocimiento y mayor innovación¹⁷.

A escala nacional, y contra lo que propone la teoría estándar del crecimiento económico, no se pasa desde actividades de baja productividad hacia actividades de alta productividad sólo a través del comportamiento autónomo de individuos y firmas en función de puros incentivos de mercado.

El desarrollo, por último, no se produce automáticamente. A escala nacional, y contra lo que propone la teoría estándar del crecimiento económico, no se pasa desde actividades de baja productividad hacia actividades de alta productividad sólo a través del comportamiento autónomo de individuos y firmas en función de puros incentivos de mercado. De hecho, existen abundantes y robustas razones empíricas

11 Banerjee y Duflo (2019, capítulo 5).

12 Aghion y Howitt (1992), Cherif y Hasanov (2019).

13 Hausmann y Rodrik (2003).

14 Ver Cherif y Hasanov (2019: 21).

15 Hausmann (2015).

16 Mazzucato (2015), Cherif y Hasanov (2019).

17 Hirschman (1958), Cherif y Hasanov (2019). Si este criterio tiene filo analítico, podremos decir, por ejemplo, que una estrategia de desarrollo nacional difícilmente pueda apoyarse de manera significativa sobre el crecimiento del sector turismo, porque sus derrames ocurren principalmente sobre sectores no transables y no conduce a la introducción de nuevos productos y nuevas tecnologías (Cherif y Hasanov 2019: 32, 43). En cambio, los servicios basados en conocimiento –como la producción de software– sí pueden tener gran potencial desarrollista. Véase Rapetti et al. (2019).



y teóricas para esperar que, en ausencia de acción estatal, ese cambio estructural *no* ocurra. Los dos próximos apartados de este documento abundan en esas razones. Debido a la insuficiencia del mercado para producir ese resultado por sí sólo, una reflexión sobre el desarrollo requiere necesariamente preguntarse por los instrumentos de política pública capaces de promover esas transformaciones.

La incapacidad del mercado para producir esos cambios es particularmente relevante para los países que se encuentran en la denominada “trampa del ingreso medio”. Como argumentamos más adelante, se trata de países como Tailandia, Malasia, Sudáfrica, Turquía, Chile o la Argentina que, si bien lograron dar un primer salto (industrializador) relevante que los colocó en esa posición, enfrentan hoy una economía global mucho más abierta, caracterizada por rápidos ciclos de productos, mercados muy competitivos, cadenas globales de valor dominadas por grandes empresas transnacionales y una relevancia creciente del sector servicios. Por lo tanto, la vara para llegar al desarrollo subió y el salto en productividad necesario para pasar de nivel es hoy mucho más pronunciado que el que tuvieron que dar los países que se desarrollaron primero¹⁸. En el desafío del desarrollo nacional, el cuándo en buena medida configura qué, cómo y cuánto¹⁹. Como veremos en detalle, los países de ingreso medio están atrapados porque ya no tienen la posibilidad real de competir con aquellos que exportan manufacturas apoyados sobre salarios bajos ni tienen todavía cómo competir con las economías avanzadas con altos niveles de innovación²⁰.

Por otra parte, como ha demostrado la economía feminista, el tipo de modelo de crecimiento adoptado por un país está estrechamente vinculado con los arreglos institucionales ya existentes para la provisión de cuidado (o reproducción social). Se trata de arreglos institucionales cruciales para la sustentabilidad del crecimiento económico, dado que determinan el alcance y la distribución de recursos (tiempo y dinero) disponibles para producir, mantener e invertir en capacidades humanas y en la productividad de la fuerza laboral. Cuando las desigualdades sociales son prevalentes en la estructura de la producción y la organización de los servicios de cuidado, la posibilidad de un crecimiento económico que genere mayor igualdad y prosperidad compartida en el tiempo se ve reducida²¹.

Teorías del desarrollo: el debate contemporáneo

El rol que se le asigna al Estado como vehículo de desarrollo fue mutando a lo largo del tiempo. Hace 30 años, el denominado *Consenso de Washington*²² articuló una crítica radical al rol del Estado en la promoción del desarrollo como respuesta a lo que fue descrito como un rotundo fracaso de la intervención estatal en los procesos de industrialización por sustitución de importaciones, sumado a la falta de mérito que se le atribuía al Estado en los casos de desarrollo exitoso “hacia afuera”²³. Tanto en la primera versión del Consenso, como en las inflexiones sucesivas, acuciadas y promovidas por los organismos internacionales, no había ningún lugar para un Estado activo en el desarrollo de políticas sectoriales ni, mucho menos, en un rol empresario.

El argumento general, ilustrado con ejemplos concretos de América Latina, era que las “fallas de gobierno” superaban siempre con creces los beneficios que se podían generar por atender “fallas de mercado”, por lo que el mejor curso de acción para el Estado era abstenerse. Desde una perspectiva neoclásica, la única justificación para la intervención estatal a través de políticas regulatorias es la existencia de fallas de mercado, esto es, situaciones en las que el mercado no asigna recursos de

¹⁸ Doner y Schneider (2016: 616, 636).

¹⁹ Del mismo modo en que, según el argumento clásico de Gerschenkron (1962), en el tránsito de una economía agraria atrasada a una economía industrial el *timing* de entrada al proceso determinó el grado de dificultad de la tarea. Así, por ejemplo, el desafío que debió encarar Francia fue mayor que el de Inglaterra, que recorrió ese camino primero, y menor que el de Alemania, que lo encaró más tardíamente.

²⁰ Kharas y Kohli (2011: 282).

²¹ Braunstein (2012).

²² Para una descripción breve de este menú de políticas, que contribuyó de manera decisiva a acuñar esta etiqueta, ver Williamson (1990).

²³ En la sección “El camino al desarrollo en perspectiva comparada” se presenta una descripción estilizada de ambas experiencias.

manera eficiente. Entre estas fallas se destacan la información imperfecta (que genera ineficiencias en la asignación de recursos en el mercado de capitales), la subprovisión de bienes públicos (como ciencia básica o educación) y la existencia de externalidades negativas (por ejemplo el daño ambiental no contabilizado por las empresas contaminantes como un costo o perjuicio para la sociedad). Las políticas orientadas a resolverlas, por otra parte, deben sopesar los beneficios esperados de esa intervención contra otro tipo de riesgo: las llamadas fallas de gobierno –es decir, la captura y búsqueda de rentas por parte de grupos de interés–, la falta de capacidades estatales para diagnosticar y seleccionar sectores y la falta de eficiencia que han mostrado en numerosas ocasiones las empresas públicas.

Los economistas alineados con el Consenso de Washington señalaron que en América Latina proliferaban las fallas de gobierno, y por lo tanto concluían que la mejor política para promover el crecimiento económico en la región era reducir al mínimo la intervención estatal (en lugar de elegir ganadores o pretender orientar la economía) y mantener una macroeconomía ordenada²⁴. El Estado debía limitarse a la provisión de un entorno favorable para el desempeño del sector privado, el suministro de bienes públicos esenciales como infraestructura y educación y la preservación de la estabilidad macroeconómica. Las recomendaciones incluían también la desregulación del sistema financiero y la apertura al comercio. Este menú configuraba la *receta estándar para el crecimiento económico*. Se consideraba que cualquier intervención que fuera más allá introduciría ineficiencias capaces de inducir desviaciones respecto de la correcta asignación de recursos.

Estas recomendaciones fueron adoptadas ampliamente en América Latina desde fines de la década del ochenta. Sin embargo, y a pesar del celo reformista que alimentó su implementación, demostraron ser muy poco conducentes al desarrollo²⁵. En términos relativos, el desempeño de las economías de la región fue decepcionante. Por contraste, los países del sudeste asiático tuvieron un bajo acatamiento de esas prescripciones²⁶, y lograron no obstante un desempeño robusto que les permitió, en algunos casos, un sendero convergente hacia economías desarrolladas. El Consenso fue perdiendo así adeptos, mientras se recolectaba evidencia sobre los efectos ambiguos o daños colaterales de las políticas específicas que recomendaba²⁷.

Sin embargo, hay algunos objetivos de esa receta que vale la pena rescatar. Entre ellos, la centralidad de la estabilidad macroeconómica. Si bien estamos lejos de afirmar que existe un determinado y único manejo macroeconómico óptimo para potenciar el desarrollo, es necesario tener presente que la política macroeconómica repercute en el conjunto de la economía y a nivel sectorial, lo que favorece (o no) una aceleración del crecimiento. Una mayor volatilidad de los indicadores macroeconómicos es síntoma, pero también causa, de un peor desempeño económico general²⁸.

Las decisiones de política a nivel nacional impactan en variables relevantes para cada individuo o empresa, y moldean las decisiones que toman y sus expectativas sobre el futuro. En consecuencia, cualquier intento de desarrollo en base a políticas sectoriales tendrá distintos resultados según el entorno macroeconómico en el que se realice. Las decisiones de inversión no serán idénticas si, por ejemplo, una economía se encuentra cerrada al comercio exterior o abierta, o si el tipo de cambio se ubica en valores apreciados o depreciados. La estructura impositiva, el acceso al crédito, el tipo de cambio, la regla de política monetaria, el costo del financiamiento, el rol del Estado como

24 Lavarello (2017).

25 Agregaríamos, incluso, que fueron poco eficaces para avanzar en dirección genuinamente promercado. Hoy sabemos que lo que podríamos denominar *“marketcraft”* –esto es, la capacidad casi artesanal de los Estados de diseñar y sostener el entramado institucional que a su vez crea y regula los mercados– es muy importante (Vogel 1996, 2018). El Consenso de Washington subestimaba el hecho de que, aun cuando se busque que los actores privados –y no el Estado directamente– tengan el papel protagónico, aun cuando se propicie generar “más mercado”, se necesitan más reglas –no menos–, más y mejor capacidad regulatoria, en definitiva, la construcción de un mejor Estado.

26 Ver Rodrik (2005).

27 Ejemplos de esta nueva evidencia son el trabajo de Topalova (2005) para la evaluación de la apertura comercial, y de Ostry et al. (2010) respecto a la liberalización de la cuenta capital.

28 Ver Ramey & Ramey (1995) como estudio de referencia.

amortiguador del ciclo económico y la tasa de inflación, entre otras, son cuestiones relevantes a nivel macroeconómico con impactos probablemente heterogéneos en las decisiones de los agentes y, por ende, en la trayectoria de la estructura productiva²⁹. Sin embargo, a diferencia de lo que sostienen las recetas tradicionales de crecimiento económico, consideramos que un entorno macroeconómico adecuado, aunque aumenta la probabilidad de éxito de políticas sectoriales, no es suficiente para promover el desarrollo³⁰.

La clave está en la innovación

La insuficiencia de la teoría estándar del crecimiento para promover el desarrollo económico convoca una pregunta más general: ¿cuáles son los elementos determinantes de un proceso de crecimiento económico de largo plazo, típicamente asociado a la complejización y diversificación creciente de la estructura productiva? Un consenso emergente entre enfoques económicos diversos es que existe una asociación estrecha entre progreso tecnológico y desarrollo. Esto plantea, a su vez, la pregunta de cómo o de dónde surge el progreso tecnológico. A grandes rasgos, mientras que las perspectivas liberales lo conciben como un proceso natural consecuencia de las dinámicas de mercado, las estadísticas enfatizan el rol indispensable de las políticas públicas para promoverlo.

Estas visiones divergentes están informadas por distintos enfoques teóricos. La economía neoclásica reconoció tempranamente que, más allá del crecimiento poblacional, el desempeño de largo plazo de las economías venía dado por el cambio técnico. Sin embargo, hasta los años setenta del siglo pasado lo concebía como un proceso generado sin la intervención de los agentes, es decir, como algo exógeno al sistema económico³¹. A partir de los años ochenta, las teorías de cambio técnico endógeno incorporaron el vínculo entre innovación y crecimiento a los modelos económicos³². Algunas de estas teorías tomaron la idea schumpeteriana de "destrucción creativa", que explica el crecimiento en la productividad por el surgimiento de nuevas tecnologías que reemplazan a las tecnologías obsoletas, mientras que otras enfatizaron las externalidades positivas de las economías de aglomeración. El punto en común es la noción de que la innovación tecnológica promueve el desarrollo a través de dos mecanismos: la apropiación de rentas por el control monopólico temporario de nuevos procedimientos o productos—de allí la importancia de las patentes para garantizar que esto ocurra— y la generación de externalidades positivas (derrames) al resto de la economía.

Las teorías evolucionistas, en tanto, dieron un paso más allá en la misma línea y procuraron abrir la "caja negra" del cambio tecnológico mediante el análisis histórico, para entender ese cambio como un proceso en el cual el aprendizaje juega un rol central³³. Este proceso genera mejoras en los procesos de producción y en la calificación de la mano de obra, y resulta primero en incrementos de productividad y luego en la generación de nuevo conocimiento. Desde esta perspectiva, entonces, para desarrollarse un país necesita salir del modelo de eficiencia estática o "ricardiana", que prioriza el crecimiento en base a la dotación de factores existente—las ventajas comparativas—, a uno de eficiencia dinámica, que se ocupe de aumentar el peso en la economía de las actividades más intensivas en conocimiento, con trayectorias de crecimiento de la productividad más dinámicas, y derrames y externalidades tecnológicas que beneficien al conjunto del sistema³⁴. Son estas dinámicas las que permiten sostener un proceso de crecimiento económico a lo largo del tiempo, es decir, desarrollarse.

²⁹ Los estudios que abordan estos temas son muchos y con múltiples resultados. Sin aspiración de exhaustividad, se pueden mencionar: Baldwin & Krugman (1989), Frenkel & Ros (2006), Rodrik (2008), Frenkel & Rapetti (2014) y Guzmán, Ocampo, & Stiglitz (2018) para el rol del tipo de cambio. Drechsel et al. (2019) para el manejo de política monetaria durante los ciclos de los precios de los productos primarios. Ostry et al. (2010) para el rol de los controles de capital. Corden (1984) para el papel del precio de los productos primarios en la estructura productiva. Easterly & Rebelo (1993) para una evaluación de la política fiscal y crecimiento económico.

³⁰ El desempeño sectorial y a nivel microeconómico tiene también, desde luego, implicancia en el desempeño macroeconómico. Por ejemplo, es evidente que estructuras productivas de mayor grado de diversificación serán menos volátiles que aquellas que se encuentran concentradas en unos pocos productos con precios internacionales y sujetos a vaivenes climáticos.

³¹ Solow (1992).

³² Romer (1990), Aghion y Howitt (1992).

³³ Dosi (1991).

³⁴ Reinert (2007), Cepal (2012).

Y dado que las “ventanas de oportunidad” para la innovación y el cambio tecnológico están siempre distribuidas de manera despareja entre actividades económicas, el rol del Estado resulta fundamental para guiar la dirección de la especialización dinámica a seguir.

Este recorrido rápido por la discusión sobre los determinantes del crecimiento económico de largo plazo señala cuáles son las insuficiencias de la teoría estándar del crecimiento. Antes que una teoría del desarrollo, ella constituye una teoría de los prerrequisitos funcionales de una economía de mercado plenamente liberalizada, la cual -se infiere- debería promover aquel resultado. Más informativas para esta discusión son entonces las teorías y líneas de investigación de alcance medio que tematizan explícitamente la noción de desarrollo, que se revisan a continuación.

Las tres corrientes del debate contemporáneo sobre el desarrollo

Mientras la receta estándar del crecimiento como camino hacia el desarrollo fue perdiendo consenso, la reflexión que informa muchas de las intervenciones orientadas al objetivo del desarrollo se fue diversificando. Sin embargo, es posible clasificar las principales contribuciones recientes en tres grandes líneas: (a) aquellas orientadas a realizar intervenciones focalizadas y estudiar rigurosamente su impacto, impulsadas, entre otros, por el Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) y sus referentes, que denominaremos experimentalistas; (b) los estudios que analizan el rol de las instituciones en el desarrollo económico de largo plazo; (c) los estudios con foco en el *macrodesarrollo* y la política productiva. Aunque las tres perspectivas asignan al Estado y las políticas públicas un rol relevante en la promoción del desarrollo, tienen diferencias significativas sobre el nivel y tipo de intervención estatal que consideran necesario, lo que a su turno tiene implicancias para sus recomendaciones de política.

Los experimentalistas promueven la implementación y evaluación de políticas orientadas de manera específica a mitigar las consecuencias de la pobreza y mejorar la calidad de vida de los individuos en los países en desarrollo. Se trata de políticas focalizadas, que admiten la realización de pruebas piloto a pequeña escala, de forma aleatoria y controlada. El objetivo es extraer conclusiones válidas sobre los efectos causales de esas intervenciones, para poder orientar mejor y de manera más eficiente los esfuerzos de gobiernos y la comunidad internacional. Lógicamente, debido a su propio enfoque, consideran que hay espacio para intervenir a través de las políticas públicas y que éstas son imprescindibles para mejorar la calidad de vida de las poblaciones más desposeídas, aunque resaltan la necesidad de utilizar la metodología correcta para evaluar el impacto de esas políticas.

Respecto al problema del desarrollo, en esta corriente se destacan tres puntos. En primer lugar, dos de sus referentes (Abhijit Banerjee y Esther Duflo) son claramente escépticos respecto de la capacidad de la receta estándar para el crecimiento económico para ofrecer una solución a las situaciones de privación material y falta de acceso a bienes esenciales. En segundo lugar, si bien reconocen explícitamente que la mayor parte de la mejora material individual responde al crecimiento económico del país, consideran que es muy improbable poder identificar de manera rigurosa relaciones de causa y efecto que puedan guiar las decisiones de política económica a este nivel³⁵. De ahí que se muestren también escépticos respecto de la posibilidad de operar efectivamente sobre tales problemas mediante políticas orientadas de manera explícita a promover el desarrollo económico, y prefieren en cambio concentrar su trabajo en políticas focalizadas que puedan ser evaluadas de forma rigurosa³⁶. Esto deja afuera de sus recomendaciones a las políticas de desarrollo productivo o la política orientada a promover la innovación tecnológica a nivel macro, un punto de disenso fundamental con los estudiosos de las políticas productivas y el *macrodesarrollo*. Por último, dada la escala

³⁵ El argumento es que, dado que la indagación empírica de estas relaciones debe ocurrir necesariamente a nivel país, esa agenda de investigación está amenazada por todo tipo de problemas de endogeneidad, que arrojan un manto de duda sobre cualquier recomendación basada en sus hallazgos.

³⁶ Ver Banerjee & Duflo (2019) y Duflo (2017) para un mayor desarrollo de esta postura. Aquí reside una de las principales críticas que se formula a esta línea: que la adhesión sin matices a una premisa metodológica la lleva a descartar áreas enteras de intervención, que resultan no obstante de gran importancia. Para una discusión de este punto, ver Pritchett & Sandefur (2015) y Deaton et al. (2019).

de las intervenciones que favorecen, se entiende que estas políticas no necesariamente deben ser realizadas por gobiernos nacionales, sino que pueden ser llevadas a cabo por organismos no gubernamentales y asociaciones civiles.

La corriente institucionalista, por su parte, realizó un aporte de gran importancia al demostrar –de forma econométricamente robusta y con una estrategia de inferencia causal válida– que las instituciones son un determinante del desarrollo económico de largo plazo³⁷, lo que permitió dotar de apoyo empírico a los argumentos centrales del “giro institucionalista”³⁸. Esta corriente discute con las teorías que afirmaban que factores tales como el clima, la dotación inicial de recursos o la cultura eran las causas estructurales de la trayectoria económica de los países, y ha logrado en cambio producir evidencia en favor de las variables institucionales como determinante primordial del crecimiento en el largo plazo³⁹. Sin embargo, estos análisis tienden a concentrarse en un tipo específico y acotado de instituciones: las que garantizan derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos, y aquellas que limitan el riesgo de expropiación por parte del Estado⁴⁰. Además, debido a que un factor causal decisivo son los legados históricos de largo plazo (medidos a veces en siglos), y a que éstos son difícilmente modificables, sus aportes resultan poco conducentes para informar decisiones de política económica en el corto y mediano plazo. Cuando de todas maneras este programa se traduce en recomendaciones de política, estas están orientadas a fortalecer el entramado institucional necesario para el funcionamiento de una economía de mercado, o bien convergen con las prescripciones de la teoría estándar del crecimiento.

Por último, la corriente que llamamos del *macrodesarrollo* es la más favorable a la implementación de políticas de desarrollo productivo y al estudio de dinámicas agregadas de los países⁴¹. Sus integrantes son los más críticos del Consenso de Washington y de la receta estándar para el crecimiento. Y son, por otra parte, los que hacen del desarrollo económico el objeto inmediato de su indagación. En líneas generales, y sobre la base del estudio comparado de la trayectoria de los países, concluyen que las intervenciones estatales proactivas son necesarias para que un país pueda alcanzar los niveles de desarrollo de las naciones de altos ingresos⁴².

Varios autores han realizado aportes dentro de esta corriente, y no hay una institución específica con la que identificar a todos. Por el ámbito desde el cual producen y el número e impacto de sus producciones, se destacan en esta línea Dani Rodrik, Ricardo Hausmann, Lant Pritchett, Jason Hwang y Mariana Mazzucato, entre otros⁴³. En ella entran también las teorías neoestructuralistas y neodesarrollistas latinoamericanas⁴⁴. Los principales puntos de consenso incluyen tomar los Estados nacionales como unidad de análisis y privilegiar las fallas de mercado sobre las fallas de gobierno para justificar la intervención estatal. Esta es la perspectiva adoptada en este documento, y la que orienta en general la reflexión que desarrollamos en trabajos subsiguientes sobre el problema del desarrollo en la Argentina y las áreas e instrumentos de política necesarios para encararlo.

La mayor distancia de este enfoque es con la posición de los experimentalistas. Para los estudiosos del *macrodesarrollo*, no es posible que las políticas focalizadas puedan terminar con la pobreza o

37 Ver Acemoglu & Robinson (2012).

38 Nos referimos a la afirmación de que el principal determinante del desempeño económico de largo plazo son las instituciones. La contribución teórica seminal de este giro es la de North (1981, 1990).

39 Ver Acemoglu, Johnson, & Robinson (2001) y Rodrik, Subramanian, & Trebbi (2004).

40 Ver Rodrik (2005) para una interpretación amplia del término “instituciones”, contraria a la idea de convergencia institucional. Ver Pérez Caldentey & Vernengo, (2017) para una crítica sobre el tipo de instituciones relevantes para explicar el desarrollo.

41 Rodrik (2005) resalta que es necesario empezar por reconocer que los mercados no necesariamente se crean, se regulan, se estabilizan y legitiman solos. Resalta que no es necesaria la convergencia institucional, sino que distintas formas institucionales pueden producir los resultados deseados.

42 Ver Cherif & Hasanov (2019).

43 Hausmann & Rodrik (2003), Rodrik (2005), Rodrik (2008), Hausmann, Pritchett, & Rodrik (2005), Hausmann, Hwang, & Rodrik (2007), Crespi, Fernández-Arias, & Stein (2014) y Cherif & Hasanov (2019) son algunos artículos de referencia que total o parcialmente siguen esta visión. Mazzucato (2016, 2018) propone intervenir más allá de las fallas de mercado, donde el Estado puede tener un rol emprendedor y de creación de mercados.

44 Cepal (2012) y Bresser-Pereira (2020).

producir un salto respecto al ingreso relativo de los países (de bajos a medios o de medios a altos ingresos). Para esto es necesario un cambio estructural en el entramado productivo y el rol del Estado como impulsor de ese cambio es fundamental.

Hay un punto de consenso con los institucionalistas respecto de la necesidad de desarrollar capacidades estatales y ámbitos de coordinación con el sector privado para poder identificar fallas de mercado y aprender sobre la marcha acerca de las políticas implementadas. Estas recomendaciones pueden ser englobadas bajo la noción de que es necesario desarrollar instituciones en sentido amplio, pero el tipo de instituciones difiere de las señaladas previamente⁴⁵. Algunos autores incluso afirman que es posible identificar ciertos principios de primer orden respecto del funcionamiento de la economía que deberían estar garantizados, como derechos de propiedad, política monetaria prudente, solvencia fiscal e incentivos provistos por el mercado, sin que esto implique formas institucionales específicas ni un paquete único de políticas⁴⁶. Señalan también que, a pesar de que las políticas que promueven el crecimiento económico están condicionadas por un contexto específico, estos principios de primer orden estuvieron presentes en la mayoría de las estrategias de desarrollo exitoso, con innovaciones institucionales particulares a cada caso⁴⁷. Sin embargo, si se restringe la recomendación institucionalista a asegurar los derechos de propiedad y los intercambios de mercado, la distancia se agranda y las diferencias entre ambos enfoques se tornan irreconciliables. Poco margen daría ese foco excluyente para la tarea de pensar los arreglos institucionales y las políticas específicas que resultan necesarios para el despegue y sostenimiento de un proceso de desarrollo.

A coro: el que no arriesga no gana

La corriente del *macrodesarrollo* propone también una reflexión explícita sobre el problema de la innovación y el cambio tecnológico. Esa reflexión discurre por dos carriles: por un lado, la noción de que las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo tecnológico son necesarias para subsanar múltiples fallas de mercado; por otro lado, el planteo de un rol todavía más decisivo de la intervención estatal para crear mercados y orientar la dirección general del cambio tecnológico.

Cuando se describe en términos de fallas de mercado, la intervención estatal se justifica con la idea de que el mercado subprovee investigación, especialmente en ciencia básica, la cual resulta indispensable para la creación de nuevo conocimiento y la generación de externalidades positivas. Además de corregir estas fallas financiando investigación en ciencia básica, quienes se sitúan en esta perspectiva promueven crear sistemas rigurosos de protección de la propiedad intelectual, de modo de garantizar la apropiación privada de las rentas de innovación y así incentivar estas actividades. Las intervenciones deben limitarse, sin embargo, sólo a aquellas situaciones en la que los beneficios de arreglar los mercados son mayores a las potenciales fallas de gobierno⁴⁸.

Por otro lado, una serie de trabajos recientes plantea un rol más ambicioso para el Estado. La política industrial, afirman, ya no tiene que ver solamente con desarrollar la industria o mejorar la productividad, sino con lograr grandes objetivos sociales, desde enfrentar el cambio climático hasta reducir la desigualdad⁴⁹. Para generar un cambio estructural, el Estado debe, entre otras cosas, influenciar de manera activa la dirección del cambio tecnológico y desarrollar y proveer nuevas tecnologías. Esta recomendación se basa en la constatación de que, históricamente, el impulso por detrás de

45 Ver Rodrik (2005) y Aiginger & Rodrik (2020).

46 Rodrik (2005).

47 Rodrik (2005) pone el caso de China como una forma diferente de alcanzar estos principios.

48 Lavarello (2017:61-63), ver también Mazzucato (2016).

49 Una sublínea de esta perspectiva pone el foco en las desigualdades en términos de género. Los datos empíricos sobre participación de las mujeres en la industria muestran que avanzar hacia el *upgrading* desarrollista no garantiza la mitigación de las desigualdades de género, sino que incluso puede acentuarlas. Desde los años noventa, la participación de las mujeres en la industria ha tenido un retroceso significativo. Según las estimaciones de Seguino (2016), la relación de participación mujeres/varones en el empleo industrial en 62 países para el período 1990-2003 cayó de 0,618 a 0,417. En diferentes regiones y países, mayores niveles de producción capital-intensiva y valor agregado en la producción industrial se asocian con menores niveles de participación femenina (Seguino y Braunstein, 2017; Tejani y Milberg 2016; Tejani y Milberg, 2010).



innovaciones cruciales, incluyendo el desarrollo de internet y de la nano o biotecnología, tuvo un componente decisivo de inversión y orientación estatal, no solamente en ciencia básica, sino en toda la cadena de actividades vinculadas, incluyendo desarrollos de ciencia aplicada y el financiamiento de empresas que hicieran un uso comercial de las nuevas tecnologías⁵⁰.

Aquí se encuentra un punto de conexión con las teorías evolucionistas comentadas previamente: el uso de la reconstrucción histórica para mostrar que, para alcanzar el desarrollo, los países ricos promovieron con decisión aquellas actividades con mayor capacidad de innovación y de mayor dinamismo tecnológico⁵¹. Es decir, no se especializaron estrechamente en las ventajas comparativas existentes sino que buscaron de manera activa un cambio de su estructura productiva que de mínima los colocara en la frontera tecnológica y productiva global y en algunos casos les permitiera liderarla. En suma, una estrategia de desarrollo orientada a crear nuevas capacidades en sectores de frontera intensivos en conocimiento requiere de la dirección estatal y de la ambición y liderazgo político al más alto nivel, en función de la meta de emular a los países más desarrollados primero, y luego competir con ellos⁵².

En este marco, las instituciones capaces de promover el desarrollo tienen un papel más preponderante que el que se les atribuye en las recetas estándar de crecimiento económico pero a la vez no coinciden con aquellas identificadas por el "giro institucionalista". Esta perspectiva sostiene que la capacidad de iniciar un proceso de emulación que achique la brecha tecnológica y productiva entre los países desarrollados y los países en desarrollo depende de la existencia de una base institucional interna que permita identificar, adaptar y mejorar la tecnología importada⁵³. En línea con este argumento, la literatura sobre "sistemas nacionales de innovación" ha enfatizado la importancia de las redes institucionales del sector público y privado para iniciar, importar, modificar y difundir nuevas tecnologías⁵⁴. En el mismo sentido, se ha destacado el carácter colectivo del desarrollo tecnológico, la importancia de la colaboración público-privada y el diseño de organizaciones públicas descentralizadas, conducentes al aprendizaje, la experimentación y el autodescubrimiento. Un elemento clave de la organización estatal para poder liderar ese proceso, se sostiene, es asegurarse que las políticas exitosas garanticen recompensas suficientes como para cubrir las pérdidas y que estas últimas sirvan como casos para el aprendizaje.

En suma, el desarrollo económico de largo plazo está asociado a las capacidades tecnológicas y de innovación de las economías nacionales, las cuales requieren una compleja arquitectura institucional que va más allá de los arreglos identificados por el "giro institucionalista". En el caso de los países en desarrollo, estas tareas son sumamente demandantes, como lo muestra la reconstrucción analítica de la trayectoria comparada de las economías nacionales situadas en la periferia global que se desarrolla en el próximo apartado.

El camino al desarrollo en perspectiva comparada: un resultado difícil e infrecuente

Los Estados desarrollistas "clásicos": la experiencia del sudeste asiático

Encarar una transformación de la economía doméstica orientada a aumentar la productividad, fortalecer las capacidades de innovación, diversificar el perfil productivo, e insertarse en el comercio internacional a partir de la exportación de bienes y servicios de alto valor agregado e intensivos en conocimiento son tareas extremadamente difíciles.

⁵⁰ Mazzucato (2015), Cherif y Hasanov (2019) y Aiginger & Rodrik (2020).

⁵¹ Pérez (2001), Reinert (2007), Pérez (2014).

⁵² Cherif y Hasanov (2019).

⁵³ Sztulwark (2005).

⁵⁴ Freeman (1995), Lundvall (1992).

Tal como lo demuestran los datos empíricos, alcanzar la frontera productiva y tecnológica global es un resultado infrecuente, incluso para países de cierto desarrollo relativo. En efecto, entre 1970 y 2014, sólo 13 economías lograron superar el umbral (50% del PBI per cápita de los Estados Unidos) que les permitió convertirse en economías de ingresos altos. Seis eran países europeos de ingresos medios-altos que luego pasarían a formar parte de la Unión Europea (Eslovenia, España, Estonia, Irlanda, Portugal y República Checa). En otros tres (Guinea Ecuatorial, Aruba y Omán) hubo importantes hallazgos de hidrocarburos⁵⁵.

Los otros cuatro países que lograron dar el salto fueron los denominados “tigres asiáticos”: Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong. La proeza desarrollista de estas economías desafía la imaginación. Corea, por ejemplo, pasó de ser en 1960 una economía poco sofisticada, con predominio de la actividad agrícola y un perfil exportador basado en bienes primarios a competir exitosamente en mercados de bienes manufacturados con alto contenido tecnológico, tales como electrónicos y automóviles, y a dominarlos luego. La evolución del producto per cápita de Corea acompañó esa transformación: mientras que en 1960 equivalía al 6% del ingreso anual per cápita de los Estados Unidos (y al 17% del de la Argentina), en 1995 representaba el 49% y el 126% respectivamente⁵⁶. En 2015, cuando ya había ingresado en el grupo de países desarrollados, su PBI per cápita era de 35.316 dólares (es decir, 67% del de Estados Unidos y 182% del de la Argentina).

En el lenguaje del análisis de datos, estos países constituyen casos extremos de saltos exportadores. Como tales, una extensa literatura revisó estas experiencias para extraer de ellas lecciones útiles para otros países ubicados en la periferia de la economía global que buscaran replicar una trayectoria similar⁵⁷. Un hito en esa discusión fue el reporte del Banco Mundial de 1993 titulado “El milagro de Este asiático”, que adjudicó la performance de estos países a la aplicación rigurosa de las recomendaciones de la teoría estándar del crecimiento que ya presentamos: estabilidad macroeconómica, apertura comercial, altas tasas de ahorro e inversión y una fuerte apuesta a la acumulación de capital humano por la vía de la educación. Al diagnóstico del Banco Mundial se contrapusieron una serie de trabajos que reconstruyeron las políticas implementadas en las décadas previas al despegue exportador y clarificaron así en qué medida estas experiencias se habían apartado en realidad de aquellas recomendaciones estándar, al igual que de las políticas implementadas en otras experiencias desarrollistas fallidas o inconclusas.

De manera estilizada, esos análisis identificaron el papel central que el Estado y las políticas públicas desempeñaron en la creación de condiciones para el salto exportador en los países del sudeste asiático. Se trató, en primer lugar, de un tipo de intervención con características particulares: el Estado no reemplazó al sector privado como productor sino que, a través de una batería de medidas, promovió la constitución de una clase empresarial doméstica en condiciones de competir en los mercados internacionales. El protagonista de los “milagros asiáticos” no fue así el Estado o el sector privado, sino *un tipo particular de articulación* entre ambos. Peter Evans utilizó la categoría *autonomía enraizada* para describir esa articulación: una burocracia competente y eficaz comprometida con el logro de ciertas metas promovió el desplazamiento de la clase empresarial nacional hacia sectores intensivos en tecnología y ubicados en la frontera productiva global⁵⁸. Las políticas implementadas combinaron incentivos positivos (tales como reservas de mercado en las etapas iniciales, créditos a tasa subsidiada en sectores considerados estratégicos, e inversiones públicas en educación e investigación básica de manera de crear externalidades positivas para el conjunto de las empresas de un sector) y negativos (esencialmente, la sanción efectiva de los incumplimientos bajo la forma de la suspensión de las medidas de apoyo, a la par del rol “disciplinador” de la competencia doméstica y las metas explícitas de exportación) para promover la creación de capacidades en sectores que se encontraban lejos de las ventajas competitivas estáticas de esas economías⁵⁹.

55 Cherif y Hasanov (2019).

56 Datos de Maddison Project Database (2018).

57 Wade (1990), Evans (1995), Amsden (2001), Kohli (2004), Cherif y Hasanov (2019).

58 Evans (1995).

59 Amsden (2001), Cherif y Hasanov (2019).

El *enraizamiento* de la categoría de Evans alude, por otra parte, a la existencia de vínculos formales e informales entre la burocracia y el sector privado. En estos países, esos vínculos facilitaron la circulación de información entre ambos, lo que facilitó que el proceso de definición de políticas estuviera influido por las demandas específicas del sector productivo. Permitió también el establecimiento de compromisos creíbles entre burocracia y actores privados, respecto a, por ejemplo, la consistencia intertemporal de las medidas de apoyo a un cierto sector o la certeza respecto de las sanciones. La autonomía enraizada, en fin, combinó la capacidad del Estado de fijar metas y movilizar recursos con el rol del sector privado en la organización del proceso productivo. Permitió así minimizar los dos riesgos simétricos que acechan a toda política industrial: de un lado, que las políticas orientadas a la transformación productiva sean capturadas por el sector privado para perpetuar mecanismos particularistas de transferencias con impacto negativo sobre el desempeño económico y el bienestar de esa sociedad⁶⁰. Del otro, que la intervención del Estado, como regulador o productor directo, introduzca ineficiencias o rigideces que afecten negativamente la asignación de recursos y la eficiencia agregada de la economía.

La política económica impulsó el ingreso de los grupos económicos domésticos, en general con base en sectores primarios, en nuevos sectores intensivos en tecnología.

En segundo lugar, estas experiencias desarrollistas promovieron de manera activa la constitución de una clase empresarial local en condiciones de asumir los desafíos de la competencia internacional y la conquista de mercados externos. La política económica impulsó el ingreso de los grupos económicos domésticos, en general con base en sectores primarios, en nuevos sectores intensivos en tecnología⁶¹. Las medidas orientadas a este objetivo incluyeron políticas muy restrictivas respecto del rol de la inversión extranjera directa en la transformación de la estructura productiva y metas de exportación explícitas en las políticas de protección y promoción de sectores estratégicos⁶². Estos rasgos del desarrollismo asiático tuvieron consecuencias decisivas. La orientación hacia los mercados de exportación proporcionó economías de escala de un orden de magnitud varias veces superior a la del mercado doméstico, al tiempo que creó una fuerte presión para la convergencia con la frontera productiva global. La política de promoción de campeones nacionales, en tanto, favoreció crucialmente la internalización y consolidación de capacidades autónomas de investigación y desarrollo tecnológico. En el tiempo, fueron estas capacidades las que permitieron a estas economías mantener la trayectoria de crecimiento incluso luego de que las medidas iniciales de protección y promoción hubieran sido eliminadas⁶³.

En tercer lugar, los estudios de economía política comparada exploraron las condiciones políticas, coalicionales y geopolíticas en las que resultaron posibles las experiencias de los países del sudeste asiático⁶⁴. Estas dimensiones constituyen en general un punto ciego de los análisis económicos, pero resultan muy relevantes para extraer lecciones de ellas. Los Estados que protagonizaron estas proezas exportadoras fueron en general regímenes autoritarios basados en una coalición excluyente entre la élite gobernante, la burocracia y la clase capitalista local⁶⁵. Fueron capaces de concentrarse en las políticas orientadas al desarrollo económico con exclusión de cualquier otra preocupación (por ejemplo, de naturaleza distributiva o referida a la legitimidad del gobierno), porque pudieron recurrir al poder coercitivo del Estado para desorganizar o reprimir las demandas de los trabajadores. Paradójicamente,

⁶⁰ Olson (1982).

⁶¹ Amsden (2001).

⁶² Evans (1995), Amsden (2001), Kohli (2012).

⁶³ Cherif y Hasanov (2019).

⁶⁴ Por "condiciones políticas" nos referimos en general a las características del régimen político. Por "condiciones coalicionales" nos referimos a la naturaleza de los apoyos sociales que permiten sostener una determinada orientación de política económica en el tiempo, es decir, el tema específico de la economía política. Para un argumento clásico sobre la importancia de esa dimensión coalicional ver Gourevitch (1986).

⁶⁵ Kohli (2004).

estos países tuvieron también –y tienen– menores niveles de desigualdad que el promedio de los países latinoamericanos, como consecuencia de menores niveles de desigualdad inicial, fuertes inversiones en educación y la inserción posterior de esa fuerza de trabajo comparativamente más calificada en sectores dinámicos generadores de empleo de calidad⁶⁶.

A la vez que política y socialmente excluyentes, se trató de regímenes anticomunistas que, en el contexto de la Guerra Fría, enfrentaban una situación geopolítica de “amenaza existencial”⁶⁷. La ambiciosa estrategia desarrollista que desplegaron (el “salto a la luna”) tuvo un componente importante de voluntad política: fue la vía que eligieron las élites estatales en control del gobierno para resolver al mismo tiempo las demandas de los frentes externo e interno, mediante una estrategia orientada a lograr la prosperidad económica y cierto grado de incorporación a través del mercado laboral, en un contexto de estricta exclusión política. En este escenario, la retórica y las visiones de mundo de las élites en el gobierno adoptaron un fuerte tono nacionalista y la tarea del desarrollo adquirió los contornos de una misión en la que estaba en juego la supervivencia de la unidad política como tal⁶⁸. El otro factor geopolítico que concurrió para facilitar este resultado fue el interés de los Estados Unidos en ofrecer a estos países asistencia financiera y apoyo a través de su política comercial, como parte de una estrategia más general de contención del comunismo en la región clave del Pacífico⁶⁹.

¿Qué lecciones es posible extraer de estas experiencias? Es evidente que, por una variedad de motivos, no es una alternativa posible (ni viable o efectiva) reproducir sin más las experiencias de desarrollo acelerado del sudeste asiático. Por un lado, las características idiosincráticas o los legados de políticas de esos países (por ejemplo, el rol que cumplió el dominio colonial de Japón en el desarrollo de capacidades estatales en Corea del Sur) difícilmente se repliquen en casos contemporáneos. Por otro lado, como se describe más adelante, el contexto económico global en el que se plantea hoy el problema del desarrollo ha cambiado de manera considerable. No obstante, a partir de esas experiencias es posible identificar una serie de dimensiones analíticas que es preciso atender a la hora de pensar las políticas de desarrollo productivo de un país. Estas incluyen los instrumentos de política económica, pero van más allá de ellos, e involucran también los objetivos que deberían perseguir tales políticas, las condiciones y arreglos institucionales que se requieren para que esas políticas sean efectivas, y el tipo de desafíos de naturaleza coalicional que es necesario resolver para que esas decisiones sean políticamente viables y sostenibles en el tiempo.

La meta es, como se ha dicho, lograr una transformación de la estructura productiva de manera de aumentar la productividad y mejorar la performance exportadora.

Con relación a los objetivos, la meta es, como se ha dicho, lograr una transformación de la estructura productiva de manera de aumentar la productividad y mejorar la performance exportadora. Esto requiere inicialmente políticas que favorezcan la modernización de la estructura productiva, emulando los procesos y la tecnología de los países desarrollados. No obstante, aunque necesarias, tales políticas son insuficientes. Desde un horizonte de largo plazo, resultan cruciales las políticas orientadas a

⁶⁶ Kohli (2012).

⁶⁷ Debido a que en todos los casos enfrentaban la presencia de un país vecino con un reclamo territorial actual (Corea, Taiwán) o potencial (Hong Kong) o que reivindicaba una identidad etnonacional compartida con la mayoría de la población local (Malasia con relación a Singapur), junto con la amenaza potencial de una movilización desde abajo por demandas distributivas o de apertura política (no obstante la opción del recurso a la coerción para desactivarla), y carecían de rentas de los recursos naturales con los cuales atender ambos frentes la vez. Ver en este sentido Doner, Ritchie y Slater (2005).

⁶⁸ Resulta sugestivo que el mismo tono épico, aunque ya despojado de su trasfondo político, resuene todavía en el debate contemporáneo sobre el desarrollo, en particular en aquellos autores que con más convicción plantean la necesidad de una intervención decidida del Estado orientada por metas ambiciosas. Ecos de la urgencia que caracterizó a estas experiencias resuenan así en la idea de la “misión” que según Mazzucato (2015) debe informar cualquier política de desarrollo productivo capaz de hacer una diferencia, al igual que en la idea de Cherif y Hasanov (2019) de que los países empeñados en alcanzar los estándares productivos y de vida de las economías desarrolladas deben plantearse una estrategia de “salto a la luna”.

⁶⁹ Evans (1979), Kohli (2004, 2012), Scheingart y Coatz (2015).

fortalecer las capacidades de innovación del entramado productivo local, lo cual coloca en el centro de la agenda a los sectores y las actividades intensivos en conocimiento, y es inseparable de la constitución de una clase empresarial doméstica dinámica y en condiciones de competir internacionalmente.

Con relación a las condiciones institucionales, el Estado y las políticas públicas han cumplido un rol decisivo en las experiencias de desarrollo acelerado a partir de los años sesenta del siglo pasado. Esto requiere prestar atención a la capacidad del Estado para fijar metas y coordinar a los actores públicos (ministerios, agencias, universidades) y privados (empresarios y trabajadores) en función de esas metas. Las capacidades estatales (en el sentido weberiano clásico de una burocracia competente, reclutada en base al mérito y orientada al logro de bienes públicos) son relevantes no sólo para el buen diseño de las políticas, sino también para evitar el riesgo de captura por parte de intereses privados. Un indicador crucial de que el Estado cuenta con los márgenes de autonomía requeridos para diseñar e implementar políticas efectivas es su capacidad para sancionar los incumplimientos. Por otra parte, en una economía mixta, en las que la organización de la producción y las decisiones de inversión permanecen en manos privadas, resultan decisivos los mecanismos de articulación entre el sector público y el sector privado, dado que ellos proporcionan la arquitectura institucional que facilita la circulación de la información y el establecimiento de compromisos creíbles.

Por último, un proceso de desarrollo demanda el logro de ciertos equilibrios políticos que garanticen la consistencia de las políticas en el tiempo, más allá de los vaivenes de la coyuntura. Esto requiere, a su vez, la resolución más o menos duradera de los conflictos distributivos que suelen motivar las oscilaciones pendulares en las definiciones básicas de la política económica. Esto es diferente de la aspiración tecnocrática de poner en suspenso la política, en su dimensión de conflicto y competencia por el poder, para dejar la definición de las cuestiones públicas en manos de los expertos. Se trata más bien de apuntar que no hay estrategia de desarrollo económico que sea viable si no resulta al mismo tiempo política y socialmente sostenible en las condiciones reales de esa economía en un momento dado, que difícilmente puedan ser modificadas en el corto plazo.

El contexto de consolidación democrática en la Argentina y la región excluye, afortunadamente, una resolución autoritaria y coercitiva de la puja distributiva. Al mismo tiempo, la realidad duradera de altos niveles de desigualdad e informalidad laboral en América Latina implican que las demandas distributivas sean un elemento constitutivo del proceso política regional y nacional⁷⁰. En las condiciones políticas y sociales de la Argentina actual no resulta posible, en suma, indagar el problema del desarrollo sin interrogarse al mismo tiempo por las dimensiones sociales y políticas de esa pregunta.

En este sentido, la lección descorazonadora de los milagros asiáticos es que el recurso a la coerción como respuesta a las demandas distributivas amplifica el margen de lo que resulta políticamente posible. La contracara de esta constatación debería ser que la eliminación de tal recurso del menú de opciones disponibles no elimina esta dimensión del problema, sino que lo torna más apremiante. Además, incluso en esos contextos autoritarios, el proceso de desarrollo implicó un camino de incorporación restrictiva a través del mercado de trabajo. Dicho de otro modo: incluso en contextos políticamente excluyentes el proceso de desarrollo requiere atender a la dimensión coalicional de la política, por vía de la *incorporación económica y social*.

La trayectoria de América Latina

Si la experiencia de los países asiáticos de desarrollo tardío ilustra la importancia de las políticas de desarrollo productivo, ¿a qué se debe el escepticismo que todavía persiste respecto de ellas en la discusión sobre el desarrollo? En primer lugar, ese escepticismo puede estar asociado al riesgo cierto de que las políticas estatales de promoción sean capturadas por actores privados, en colusión con

⁷⁰ Sobre el carácter duradero de la desigualdad y la informalidad en la región, a pesar de los positivos avances recientes, ver por ejemplo Lustig, Lopez-Calva y Ortiz-Juarez (2016).

funcionarios y decisores políticos. Estas fallas de gobierno implican sin duda una mala asignación de recursos públicos, y sus impactos pueden resultar dramáticos en países caracterizados por la escasez de recursos fiscales y múltiples problemas que demandan atención⁷¹. No obstante, estos riesgos no justifican un rechazo de cualquier mecanismo de intervención estatal. Imponen más bien cierta prudencia que podría ser abordada al nivel de los instrumentos y del diseño institucional.

Más decisivo que lo anterior para explicar el escepticismo es probablemente el hecho de que las políticas orientadas al desarrollo que se implementaron en otras regiones fuera del sudeste asiático no tuvieron logros similares. Particularmente importante en este sentido fue la crítica retrospectiva que, desde una perspectiva neoclásica y en el contexto de la crisis de la deuda, se formuló a las políticas implementadas por los países de América Latina durante el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)⁷².

Esas políticas difirieron, sin embargo, de las experiencias asiáticas en varios aspectos. En el caso de América Latina, Estados más fragmentados gobernando sobre sociedades más desiguales recurrieron al ahorro externo para financiar la transformación productiva y los desequilibrios “transitorios” asociados al proceso de industrialización. Mayor fragmentación y menor capacidad para fijar metas condujeron a una mayor inestabilidad de las políticas. Mayores niveles de desigualdad –resultado de legados de largo plazo– provocaron también una mayor urgencia por atender demandas distributivas que competían con las necesidades vinculadas al proceso nacional de acumulación capitalista⁷³, más allá del recurso periódico a salidas autoritarias para contenerlas⁷⁴.

Una diferencia clave entre las experiencias de los tigres asiáticos y las políticas de sustitución de importaciones en América Latina reside en la estrategia de inserción en la economía internacional asociada a estos factores domésticos.

Una diferencia clave entre las experiencias de los tigres asiáticos y las políticas de sustitución de importaciones en América Latina reside en la estrategia de inserción en la economía internacional asociada a estos factores domésticos. En efecto, los países de la región optaron tempranamente por la inversión extranjera directa (IED) bajo la forma de filiales de empresas multinacionales (EMN) para sustituir el ahorro doméstico, incorporar tecnología y modernizar los procesos productivos⁷⁵. A esto se sumó, a partir de la década del setenta del siglo pasado, el recurso al endeudamiento externo para atender necesidades fiscales y desequilibrios de la balanza de pagos, en un contexto de abundancia de capital a tasas accesibles⁷⁶.

Ambas opciones tuvieron consecuencias duraderas. Respecto al endeudamiento externo, el cambio de las condiciones de acceso al financiamiento internacional a comienzos de la década del ochenta desembocó en la crisis de la deuda, que marcó un punto de inflexión en la trayectoria de los países de la región. Su resolución estuvo asociada a la implementación de políticas de liberalización económica orientadas a restablecer la capacidad de pago de los compromisos externos, y desentendidas de un objetivo de crecimiento. Estas políticas no tuvieron los resultados prometidos: a la liberalización siguió

71 Cuando esto ocurre, como en el caso de ciertas políticas regulatorias, las políticas de desregulación orientadas a introducir relaciones de mercado en esos ámbitos pueden tener un sentido progresivo. Ver ejemplos en Banerjee y Duflo (2019, cap. 5).

72 Ver por ejemplo Edwards (1995). Williamson (1990) es un resumen propositivo de esta perspectiva. No obstante, reevaluaciones recientes del período han mostrado que la ISI no fue para la región el desastre económico que la “leyenda negra” acuñada durante el período de reformas afirmó que había sido. Se trató en cambio de un período de crecimiento sostenido, a tasas similares al promedio mundial, y decididamente por encima de las que siguieron a las reformas de mercado de los años ochenta y noventa del siglo pasado. Ver en este sentido Ocampo y Ros (2011) y Ocampo (2015).

73 Kohli (2004).

74 O’Donnell (1972), Schamis (1991).

75 Schneider (2013).

76 Kohli (2012).



un período de crecimiento económico anémico y deterioro de los indicadores sociales, lo que condujo –con variaciones– a la impugnación creciente y eventual revisión del Consenso de Washington con el cambio de siglo⁷⁷.

El recurso a la IED para la transformación productiva, en tanto, tuvo también una consecuencia decisiva de largo plazo: la fuerte presencia de filiales de EMN en los sectores más dinámicos e intensivos en tecnología de las economías de la región⁷⁸. La contracara de esta presencia fue el desplazamiento de los grupos empresarios locales hacia aquellos sectores donde se encuentran las ventajas competitivas estáticas (asociados en general a la dotación de recursos naturales), sectores no transables o aquellos en los que existen fuertes barreras de entrada de naturaleza regulatoria o logística (por ejemplo, la provisión de servicios públicos). Estas son en general actividades con menor contenido tecnológico y menos dinámicas. Dado que las EMN suelen mantener las actividades de investigación y desarrollo (I + D) en sus casas matrices, esta configuración de la estructura productiva debilitó las capacidades de innovación de la economía local y los empresarios nacionales. Tuvo además consecuencias para la configuración del mercado de trabajo. En efecto, dado que la estrategia productiva de las empresas domésticas no demandaba un alto nivel de competencias, hubo menores incentivos para hacer inversiones fuertes en educación. Del lado del capital, las filiales de EMN y las empresas domésticas más dinámicas resolvían sus necesidades de capacitación en la empresa. Del lado de los trabajadores, la falta de incentivos económicos, sumada a la labilidad de los mercados laborales, desalentaba la inversión individual en la adquisición de habilidades técnicas⁷⁹.

En suma, en el período en el que se produjo el despegue exportador de los países asiáticos, la trayectoria promedio de América Latina se caracterizó por una estrategia marcadamente diferente de inserción en la economía internacional. El recurso al ahorro externo para financiar desequilibrios macroeconómicos y, sobre todo, la inversión productiva, creó condiciones estructurales desfavorables para el desempeño exportador o la creación de capacidades de innovación en la economía doméstica. Los legados de largo plazo de la ISI, que las políticas de liberalización económica implementadas en los años noventa del siglo pasado no llegaron a revertir, dieron forma así en la región a un tipo de estructura productiva y de configuración de actores económicos que coincide con lo que la literatura reciente describe en términos de “la trampa del ingreso medio”.

Límites y desafíos al desarrollo en el contexto contemporáneo: la trampa del ingreso medio

Como anticipamos, el desafío en términos de desarrollo es especialmente complejo para países que, como la Argentina, se encuentran en la trampa del ingreso medio⁸⁰. Se trata de un universo de casos que trasciende a la región latinoamericana e incluye países distantes que no figuran frecuentemente en la discusión de alternativas de política. En la actualidad hay en el mundo unos cincuenta países de ingreso medio. Si de ese conjunto separamos tres subconjuntos con características muy peculiares (países pequeños, poscomunistas o petroleros), queda un subconjunto de casos compuesto por países relativamente grandes (en términos territoriales y poblacionales) que desde hace más de 60 años no logran saltar desde el ingreso medio al alto.

Sin negar la importancia de factores específicos del caso argentino –que abordaremos en el Documento de Trabajo N°2–, nuestro país comparte con otros como Tailandia, Malasia, Sudáfrica, Turquía, Brasil, México o Colombia una serie de atributos que configuran su desafío en términos de

⁷⁷ Kohli (2012), Ocampo y Ros (2011), Ocampo (2015) y Bresser Pereira (2020).

⁷⁸ Schneider (2013).

⁷⁹ Schneider (2013).

⁸⁰ Todo este apartado se apoya de manera intensiva sobre Doner y Schneider (2016). A fin de hacer más fluida la lectura, mantenemos las referencias explícitas a este texto en el nivel mínimo indispensable.

desarrollo. Como ya adelantamos, la trampa del ingreso medio que caracteriza a estos países se puede sintetizar en una desaceleración del crecimiento de la productividad, debido a que se agotaron las ganancias que les había otorgado su salto anterior del ingreso bajo al medio. Esta desaceleración explicaría más del 80% de los retardos de crecimiento que afectan a los países de este grupo⁸¹.

La mención a una "trampa" responde a que hay buenas razones para esperar que si estos países siguen en el mismo sendero continúen rezagados respecto de los más prósperos. Cambiar de trayectoria requiere necesariamente un salto cualitativo en su perfil productivo y estrategia de inserción internacional (*upgrading* es el término utilizado en la literatura para hacer referencia a este proceso) y esto, a su vez, implica generar un salto de innovación. Sin embargo, al menos tres factores relacionados obstaculizan ese avance en estos países⁸². Primero, los motores que dieron impulso a la fase anterior de crecimiento –entre otros, el surgimiento de sectores manufactureros trabajo-intensivos y con salarios relativamente bajos, el protagonismo de empresas multinacionales que desarrollaron innovaciones sólo en sus países de origen y las exportaciones de recursos naturales– no generaron la inversión en procesos conocimiento-intensivos ni la innovación necesarias para pasar del ingreso medio al alto.

Segundo, como la vara global subió desde que estos países ingresaron en la trampa hace más de medio siglo, la institucionalidad requerida para ese salto productivo es más sofisticada que la que fue necesaria para el despegue de los países que alcanzaron el desarrollo más tempranamente. Las medidas que hacen falta para desplegar capacidades tecnológicas domésticas –por ejemplo, mejorar los sistemas de entrenamiento técnico de los trabajadores, promover la I+D, crear instituciones de colaboración público-privada, establecer agencias especializadas en el financiamiento de la innovación– son complejas en tanto su implementación requiere más tiempo, una constelación de múltiples actores⁸³ e información de alto nivel técnico⁸⁴.

Tercero, la agenda productiva para salir de la trampa del ingreso medio debe ser diseñada por una coalición de actores socioeconómicos que hagan del *upgrading* una prioridad y pueda así sostenerse en el tiempo. Esto es, la solución es más política que económica⁸⁵. Si bien los líderes políticos y los emprendedores de política pública dentro del Estado pueden jugar un rol clave, es improbable que estas agendas tengan éxito si los actores colectivos que representan a empresarios y trabajadores no impulsan su avance de manera proactiva.

Salir de la trampa del ingreso medio, en otras palabras, requiere actores colectivos con capacidad y voluntad de sentarse a la mesa para establecer acuerdos cuyos beneficios sólo pueden llegar en el largo plazo.

Salir de la trampa del ingreso medio, en otras palabras, requiere actores colectivos con capacidad y voluntad de sentarse a la mesa para establecer acuerdos cuyos beneficios sólo pueden llegar en el largo plazo. En efecto, las agendas con horizontes temporales largos únicamente pueden construirse si el "juego" en el que participan actores con preferencias diferentes –tales como los sindicatos y las

81 Doner y Schneider (2016: 609).

82 Doner y Schneider (2016).

83 Por ejemplo, entrenar y dar empleo a trabajadores con mayores capacidades técnicas requiere coordinación horizontal entre firmas, centros de investigación y universidades para crear nuevas posiciones y desarrollar planes de estudio especializados.

84 Al mismo tiempo, la perspectiva de la economía feminista ha llamado la atención sobre los impactos de género de los procesos de cambio estructural y upgrade industrial asociados a la innovación y la tecnología. La evidencia empírica muestra que las mujeres tienden a ser preferidas como fuerza de trabajo solamente en las etapas tempranas y que, cuando la producción se vuelve más capital-intensiva y agrega más valor, ocurre un proceso de *defeminización* de la actividad (Tejani y Milberg 2010). Asimismo, según concluyen Tejani y Milberg (2016: 44), el hecho de que la feminización en América Latina se desarrolle en el contexto de un sector manufacturero en retracción tiene implicancias críticas para los ingresos de las mujeres y sus perspectivas de crecimiento y desarrollo profesional.

85 Doner y Schneider (2016: 608).

cámaras empresariales— se reitera y mantiene a lo largo del tiempo, lo que da lugar al surgimiento de dinámicas cooperativas y acuerdos intertemporales allí donde en el corto plazo sólo habría conflicto⁸⁶.

En los países que alcanzaron resultados socioeconómicos exitosos —generadores tanto de mayor igualdad como de mayor eficiencia económica para competir en mercados internacionales— se encuentran puntos de convergencia sobre los que tanto los representantes empresariales como los sindicales cedieron algo⁸⁷. No se trata, por supuesto, de proponer un mundo sin conflicto. Por el contrario, en estos casos las cámaras empresariales y los sindicatos acordaron una estrategia para la expansión de generosas políticas públicas que protegen a los trabajadores de un amplio conjunto de riesgos, pero también para acelerar el crecimiento económico. En estos conflictos de suma positiva se constriñen las opciones de los empresarios —por ejemplo, porque un Estado de bienestar generoso implica una presión impositiva mayor— y, en simultáneo, se limitan las opciones de los trabajadores, porque en esas mesas también se discuten metas de productividad.

El problema es que los países en la trampa del ingreso medio comparten atributos que dificultan el surgimiento de esa coalición a favor de una estrategia ambiciosa y exigente de transformación productiva⁸⁸. La fragmentación de los grupos sociales típica de estos países —debido a la profundidad de los clivajes asociados a la desigualdad, la dualidad de los mercados laborales y la desarticulación de los empresariados— hace menos probable el surgimiento de coaliciones amplias sobre las cuales iniciar y sostener en el tiempo agendas de desarrollo.

Hoy en día los empresariados de estos países exhiben una fractura entre firmas nacionales y multinacionales que no era relevante en los países que dieron el salto al desarrollo durante el siglo XX. Este clivaje al interior del empresariado, asociado a las características organizacionales, las estrategias de negocios y el tipo de sectores donde operan las empresas domésticas, por un lado, y las multinacionales, por otro, dificultan la coordinación en torno de agendas productivistas. Por ejemplo, la prominencia de las EMN —junto con su práctica de importar la innovación que generan en sus países de origen—⁸⁹ aumenta los incentivos para que los grupos empresarios nacionales se especialicen en sectores de menor sofisticación tecnológica, lo cual a su vez reduce su demanda de trabajadores de alta capacitación técnica. El bajo nivel agregado de trabajadores con habilidades técnicas en estos países refuerza los desincentivos tanto de multinacionales como de empresas domésticas de embarcarse en inversiones intensivas en tecnología. En consecuencia, ni el empresariado nacional ni el transnacional en estos países se inclina por demandar políticas públicas y arquitecturas institucionales *pro-upgrade*.

Los trabajadores, por su parte, se encuentran divididos también por el clivaje entre informales y formales⁹⁰. Los primeros tienen baja capacitación técnica y se desempeñan en sectores de baja productividad, por lo tanto es poco probable que protagonicen una agenda de *upgrading*. Los trabajadores formales se desempeñan en sectores de baja productividad o bien pertenecen a una pequeña “élite” mejor remunerada que trabaja en empresas capital-intensivas, adquieren las habilidades técnicas en el trabajo y por lo tanto no presionan por soluciones más globales al problema de la escasez de capacitación técnica en el nivel nacional. Las coaliciones entre *outsiders* e *insiders* del mercado laboral son difíciles de forjar incluso alrededor de agendas con impacto en el bienestar de corto plazo; por lo tanto, hay dificultades importantes para que los trabajadores actúen de manera colectiva para empujar agendas productivistas con inciertos resultados en el futuro distante.

⁸⁶ Sobre este punto, ver el trabajo pionero de Katzenstein (1985).

⁸⁷ El análisis de Korpi (2006) sobre los países nórdicos es particularmente agudo en este sentido.

⁸⁸ Doner y Schneider (2016).

⁸⁹ Nölke y Vliegenthart (2009) presentan argumentos analíticos y evidencia empírica que sugieren que en países de Europa del Este —como República Checa, Hungría y Polonia— las empresas multinacionales pueden jugar un papel protagónico en la generación de altas tasas de crecimiento económico, en resonancia con lo ocurrido durante el “milagro económico” de Brasil en la posguerra (Evans 1979). Sin embargo, como anticipamos al inicio de este trabajo, si bien el desarrollo implica crecimiento económico, no todo ciclo de crecimiento económico implica desarrollo.

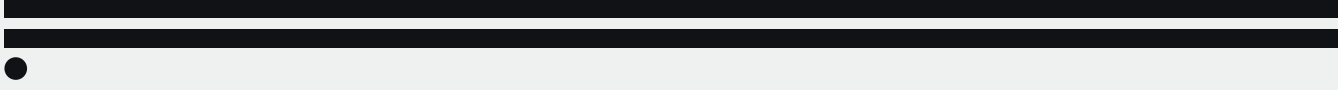
⁹⁰ Durante el período de salto a la prosperidad, los países desarrollados exhibían una incidencia mucho menor de la informalidad laboral que la que existe hoy en los países en la trampa del ingreso medio. La enorme informalidad en estos últimos puede atribuirse en parte a la “desindustrialización prematura” (Rodrik 2015).

La experiencia comparada indica entonces que los pocos países que lograron ingresar, tardíamente, al desarrollo se apoyaron sobre arreglos coalicionales para generar saltos de innovación y productividad que fueron, a su vez, socialmente sustentables⁹¹. Sin embargo, como hemos descripto, las múltiples fragmentaciones al interior del mundo de los trabajadores y de los empresarios –que en estos contextos son mucho más profundas y estables que en los países que lograron dar el salto durante el siglo XX– dificultan la salida de la trampa del ingreso medio en el siglo XXI.

En síntesis, aunque no resuelve todos los aspectos asociados a la idea de una vida digna para el mayor número, el desarrollo económico está indudablemente vinculado con la mejora de una cantidad de dimensiones del desarrollo humano. El desarrollo no implica sólo un proceso de crecimiento económico, sino que requiere un cambio en la estructura productiva: aumento de la productividad, mayor diversificación, incorporación de nuevas tecnologías y procesos productivos y fortalecimiento de las capacidades de innovación. La idea del desarrollo supone también que las sociedades hacen un esfuerzo deliberado para alcanzarlo. Se trata de un objetivo demandante que difícilmente se logre por medio de puras dinámicas de mercado. Se requieren en cambio políticas deliberadamente orientadas hacia ese objetivo. Por otra parte, la trayectoria comparada de los países muestra que el éxito de esos instrumentos no depende exclusivamente del diseño de las políticas, sino de la consolidación de ciertos arreglos institucionales necesarios para su eficacia y de complejas dinámicas políticas y sociales a las que está atada la posibilidad de mantener esa orientación en el tiempo. En próximos documentos se exploran las políticas de desarrollo productivo para la Argentina, incluyendo tanto los instrumentos como las condiciones de las cuales depende su eficacia.

⁹¹ Finlandia, por ejemplo, pasó de ser una economía poco competitiva y con bajo nivel de innovación en la década del setenta a ser un caso de notable prosperidad económica hacia el final de la década del noventa, capaz de engendrar a un gigante tecnológico global como Nokia. Este salto ocurrió cuando sindicatos y cámaras empresariales reconvirtieron los patrones de coordinación del pasado y establecieron un arreglo neo-corporativista orientado a, entre otras cuestiones, generar inversiones en capital de riesgo, capacitación técnica de la fuerza de trabajo e investigación en áreas tecnológicamente intensivas tales como las telecomunicaciones (Ornston 2012a, 2012b).

Bibliografía



- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, y James A. Robinson. 2001. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review* 91 (5): 1369–1401. <https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369>
- Acemoglu, Daron, y James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
- Aghion, Philippe, y Peter Howitt. 1992. A Model of Growth Through Creative Destruction. *Econometrica* 60(2): 323–351. <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:12490578>
- Aiginger, Karl, y Dani Rodrik. 2020. Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade* 20: 189–207. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>
- Amsden, Alice. 2001. *The Rise of "The Rest": Challenges to the West From Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, Richard, y Paul Krugman. 1989. Persistent trade effects of large exchange rate shocks. *The Quarterly Journal of Economics* 104(4): 635–654. www.jstor.org/stable/2937860
- Banerjee, Abhijit. V., y Esther Duflo. 2019. *Good economics for hard times: better answers to our biggest problems*. Allen Lane, an imprint of Penguin Books.
- Braunstein, Elissa. 2012. Neoliberal Development Macroeconomics: A Consideration of its Gendered Employment Effects. *UNRISD research paper* 1. shorturl.at/uAOT0
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2020. A New Theoretical Framework: New Developmentalism. *Challenge* 63(3): 114–132. <https://doi.org/10.1080/05775132.2019.1705006>
- Cepal. 2012. *Cambio Estructural para la Igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Chile: Cepal.
- Cherif, Reda, y Fuad Hasanov. 2019. The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy. *IMF Working Papers* 19(4). <https://doi.org/10.5089/9781498305402.001>
- Corden, Warner Max. 1984. Booming sector and dutch disease economics: Survey and consolidation. *Oxford Economic Papers* 36(3): 359–380. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.oep.a041643>
- Crespi, Gustavo, Eduardo Fernández-Arias, y Ernesto Stein. 2014. Rethinking Productive Development. *En Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*. New York: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137393999>
- Deaton, Angus, Nancy Cartwright, Anne Case, Shoumitro Chatterjee, Nicolás Côté, Jean Drèze, William Easterly, Reetika Khera, Lant Pritchett, C. Rammanohar Reddy, François Roubaud, Dean Spears, y Bastian Steuwer. 2019. *Randomization in the tropics revisited: a theme and eleven variations*. Oxford University Press.
- Doner, Richard F., Bryan K. Ritchie, y Dan Slater. 2005. Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective. *International Organization* 59(2): 327–61. www.jstor.org/stable/3877907
- Doner, Richard F., y Ben Ross Schneider. 2016. The Middle-Income Trap: More Politics than Economics. *World Politics* 68(4): 608–644. [doi:10.1017/S0043887116000095](https://doi.org/10.1017/S0043887116000095)
- Dosi, Giovanni. 1991. Perspectives on evolutionary theory. *Science and Public Policy* 18(6): 353–361. <https://doi.org/10.1093/spp/18.6.353>
- Drechsel, Thomas, Michael Mcleay, y Silvana Tenreiro. 2019. *Monetary policy for commodity booms and busts*. CEPR Discussion Papers 14030. C.E.P.R. Discussion Papers.
- Duflo, Esther. 2017. The Economist as Plumber. *American Economic Review* 107(5): 1–26. <https://doi.org/10.1257/aer.p20171153>
- Easterly, William, y Sergio Rebelo. 1993. Fiscal policy and economic growth. *Journal of Monetary Economics* 32, no. 3: 417–458. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(93\)90025-B](https://doi.org/10.1016/0304-3932(93)90025-B)
- Edwards, Sebastian. 1995. *Crisis and Reform in Latin America*. From Despair to Hope. Washington, D.C.: World Bank Group. shorturl.at/iv569
- Evans, Peter. 1979. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. [doi:10.2307/j.ctt7t0sr](https://doi.org/10.2307/j.ctt7t0sr)
- Freeman, Chris. 1995. The 'National System of Innovation' in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics* 19(1): 5–24. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cje.a035309>
- Frenkel, Roberto, y Jaime Ros. 2006. Unemployment and the real exchange rate in Latin America. *World Development* 34(4): 631–646. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.09.007>
- Frenkel, Roberto, y Martin Rapetti. 2014. The real exchange rate as a target of macroeconomic policy. *MPRA Paper* 59333. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/59335/1/MPRA_paper_59335.pdf
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Gourevitch, Peter. 1986. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Cornell University Press.
- Greenwald, Bruce, y Joseph E. Stiglitz. 2013. Industrial Policies, the Creation of a Learning Society, and Economic Development. En: Stiglitz, Joseph E., y Justin Yifu Lin (eds.). *The Industrial Policy Revolution I*, International Economic Association Series, 43–71. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137335173_4
- Guzmán, Martín, José Antonio Ocampo, y Joseph E. Stiglitz. 2018. Real exchange rate policies for economic development. *World Development* 110: 51–62. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.05.017>
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang, y Dani Rodrik. 2007. What you export matters. *Journal of Economic Growth* 12(1): 1–25. <http://hdl.handle.net/10.1007/s10887-006-9009-4>

- Hausmann, Ricardo, Lant Pritchett, y Dani Rodrik. 2005. Growth accelerations. *Journal of Economic Growth* 10(4): 303–329. <https://doi.org/10.1007/s10887-005-4712-0>
- Hausmann, Ricardo, y Dani Rodrik. 2003. Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics* 72(2): 603–633. [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(03\)00124-X](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(03)00124-X)
- Hausmann, Ricardo. 2015. *What are the Challenges of Economic Growth?* The Growth Lab. Center of International Development. Harvard University. <http://www.tinyurl.com/yxupx6xc>
- Hirschman, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kharas, Homi, y Harinder Kohli. 2011. What Is the Middle Income Trap, Why do Countries Fall into It, and How Can It Be Avoided? *Global Journal of Emerging Market Economies* 3(3): 281–289. <https://doi.org/10.1177/097491011100300302>
- Kohli, Atul. 2004. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohli, Atul. 2012. Coping with Globalization: Asian versus Latin American Strategies of Development, 1980–2010. *Brazilian Journal of Political Economy* 32(4). <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572012000400001>
- Korpi, Walter. 2006. "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists?". *World Politics* 58 (02): 167–206. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0026>.
- Lavarello, Pablo. 2017. ¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial? En: Abeles, Martín, Mario Cimoli y Pablo Lavarello (eds.). *Manufactura y cambio estructural: Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Libros de la Cepal 149 (LC/PUB.2017/21-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)
- Lundvall, Bengt-Åke. 1992. *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London, UK: Pinter.
- Lustig, Nora, Luis F. Lopez-Calva y Eduardo Ortiz-Juarez. 2016. Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America. En: Basu, Kaushik y Joseph E. Stiglitz (eds.). *Inequality and Growth: Patterns and Policy. Volume II: Regions and Regularities*. International Economics Association. London: Palgrave Macmillan.
- Maddison Project Database. 2018. Bolt, Jutta, Robert Inklaar, Herman de Jong y Jan Luiten van Zanden. "Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development", Maddison Project Working paper 10. www.ggdc.net/maddison
- Mazzucato, Mariana. 2015. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Public Affairs.
- Mazzucato, Mariana. 2016. From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation* 23(2): 140–156. <https://doi.org/10.1080/13662716.2016.1146124>
- Mazzucato, Mariana. 2018. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change* 27(5): 803–815. <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>
- Nölke, Andreas, y Arjan Vliegenthart. 2009. Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe. *World Politics* 61(4): 670–702. doi:10.1017/S0043887109990098
- North, Douglass C. 1981. *Structure and change in economic history*. New York : W.W. Norton.
- North, Douglass C. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. En *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511808678>
- Ocampo, José Antonio y Jaime Ros. 2011. "Shifting Paradigms in Latin America's Economic Development". En: José A. Ocampo y J. Ros (eds.). *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Ocampo, José Antonio. 2015. Los retos del desarrollo latinoamericano a la luz de la historia. *Cuadernos de Economía* 34(66): 479–506. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=282138247002>
- O'Donnell Guillermo A. 1972. *Modernización y autoritarismo*. Economía, política y Sociedad. Editorial Paidós.
- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press.
- Ornston, Darius. 2012a. *When Small States Make Big Leaps: Institutional Innovation and High-Tech Competition in Western Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ornston, Darius. 2012b. Creative Corporatism: The Politics of High-Technology Competition in Nordic Europe. *Comparative Political Studies* 46(6):702 – 729.
- Ostry, Jonathan D., Atish R. Ghosh, Karl Habermeier, Marcos Chamon, Mahvash S. Qureshi, y Dennis B.S. Reinhardt. 2010. Capital Inflows: The Role of Controls. *IMF Staff Position Notes* 4(2). <https://doi.org/10.5089/9781462347513.004>
- Pérez, Carlota. 2001. Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. *Revista de la CEPAL* 75. Chile: Cepal.
- Pérez, Carlota. 2014. The new context for industrializing around natural resources: an opportunity for Latin America (and other resource rich countries)?
- Pérez Caldentey, Esteban, y Matías Vernengo. 2017. Why Latin American nations fail: Development strategies in the twenty-first century. En *Why Latin American Nations Fail: Development Strategies in the Twenty-First Century*. University of California Press.
- Pritchett, Land, y Charles Kenny. 2013. Promoting Millennium Development Ideals: The Risk of Defining Development Down. Center for International Development *Working Paper* 265. Cambridge: Harvard University. <https://ssrn.com/abstract=2364643>
- Pritchett, Lant, y Justin Sandefur. 2015. Learning from experiments when context matters. *American Economic Review* 105(5): 471–475. <https://doi.org/10.1257/aer.p20151016>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2019a. Human Development Index and its components. En: Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. *Human Development Report*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2019b. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en siglo XXI. *Informe sobre desarrollo humano 2019*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2019c. Technical notes. En: Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. *Human Development Report*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Ramey, Garey, y Valerie A. Ramey. 1995. Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth. *The American Economic Review* 85(5): 1138-1151. <https://www.jstor.org/stable/2950979>
- Rapetti, Martín, Pablo Carreras Mayer, Caterina Brest López, y Alejo Sorrentino. 2019. *Exportar para crecer*. Metas estratégicas para transformar Argentina. Buenos Aires: Cipepec.
- Reinert, Erik S. 2007. *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*. UK: Constable.
- Rodrik, Dani. 2005. Growth strategies. *Handbook of Economic Growth* 1, 967-1014. [https://doi.org/10.1016/S1574-0684\(05\)01014-2](https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01014-2).
- Rodrik, Dani. 2008. The real exchange rate and economic growth. *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 365-412.
- Rodrik, Dani. 2015. Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth* 21: 1-33.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, y Francesco Trebbi. 2004. Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth* 9: 131-165. <https://doi.org/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85>
- Romer, Paul M. 1990. Endogenous Technological Change. *The Journal of Political Economy* 98(5), Part 2: S71-S102. Chicago: University of Chicago Press. <https://doi.org/10.1086/261725>
- Schamis, Hector A. 1991. Reconceptualizing Latin American Authoritarianism in the 1970s: From Bureaucratic-Authoritarianism to Neoconservatism. *Comparative Politics* 23(2): 201-220. New York: The City University of New York.
- Schneider, Ben Ross. 2013. *Hierarchical Capitalism in Latin America: business, labor, and the challenges of equitable development*. New York: Cambridge University Press.
- Schteingart, Daniel Matías, y Diego Coatz. 2015. ¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina? *Boletín Informativo Techtint* 349: 49-88. Doi: 10.13140/RG.2.1.2258.8642
- Seguino, Stephanie. 2016. Global Trends in Gender Equality. *Journal of African Development* 18:1-30. doi:10.5325/jafrideve.18.1.0009
- Seguino, Stephanie y Elissa Braunstein. 2017. The Costs of Exclusion: Gender Job Segregation, Structural Change, and the Labour Share of Income. *Working Papers Series* 444, PERI. Massachusetts: University of Massachusetts Amherst.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Solow, Robert. 1992. La teoría del crecimiento económico. México: Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, Joseph E., Justin Yifu Lin, y Célestin Monga. 2013. Introduction: The Rejuvenation of Industrial Policy. En: Stiglitz, Joseph E., y Justin Yifu Lin (eds.) *The Industrial Policy Revolution I*, International Economic Association Series, 1-15. London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137335173_1
- Sztulwark, Sebastián. 2005. El Estructuralismo Latinoamericano: Fundamentos y Transformaciones Del Pensamiento Económico de la Periferia. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Tejani, Sheba y William Milberg. 2010. Global Defeminization? Industrial Upgrading Occupational Segmentation and Manufacturing Employment in Middle Income Countries. *Working Papers Series* 3. Schwartz Center for Economic Analysis and Department of Economics. The New School for Social Research.
- Tejani, Sheba y William Milberg. 2016. Global Defeminization? Industrial Upgrading and Manufacturing Employment in Developing Countries. *Feminist Economics* 22(2): 24-54. <https://doi.org/10.1080/13545701.2015.1120880>
- Topalova, Petia. 2005. Trade Liberalization, Poverty and Inequality: Evidence From Indian Districts. En *NBER Working Paper* No. 11614. <https://doi.org/10.3386/w11614>
- Vogel, Steven. 1996. *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Vogel, Steven. 2018. *Marketcraft: How Governments Make Markets Work*. New York: Oxford University Press.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton Paperbacks. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Williamson, John. 1990. What Washington Means by Policy Reform. *Peterson Institute for International Economics*.

