

Una aplicación de un modelo de sinergias duales a América Latina: ¿puede una nueva política industrial romper la trampa del ingreso medio?*

An application of a dual synergies model to Latin America:
Can a new industrial policy break the middle-income trap?

*Santosh Mehrotra***

ABSTRACT

This paper outlines a dual synergies theoretical model. It proposes that a synergy exists between income-poverty-reduction, enhancement of functionings, and economic growth, which does not prioritize increasing the growth rate over the other two variables in the policy objectives hierarchy. Instead, it calls for the integration of social and economic policy. This analytical model is then applied to the Latin American economies through a series of stylized facts about their poverty and human capital stock. This application shows how the Latin American extractive pattern of economic development hasn't caused rapid economic growth, income poverty reduction, or building human capital. Then the paper draws some policy implications for all developing economies and examines the conceptual and empirical reasons for an active industrial policy (IP). Based on the preceding analysis, the paper discusses the potential for new IP in Latin American economies—that could enable them to break through their middle-income trap. The paper critiques the contents of the old IP and makes the case for a new one, already incipient in Latin

* Artículo recibido el 14 de julio de 2025 y aceptado el 3 de octubre de 2025. El texto retoma trabajos previos del autor. Su contenido es su responsabilidad exclusiva. [Traducción del inglés por Alejandra S. Ortiz García; revisión de la traducción por Alejandra Rangel Reyna.]

** Santosh Mehrotra, investigador en IZA Institute of Labour Economics, Bonn, Alemania, y profesor visitante en el Centre for Development Studies de la Universidad de Bath, Reino Unido (correo electrónico: santoshmeh@gmail.com).

America and the Caribbean, that would complement the region's latest shift in social policy.

Keywords: Latin America; dual synergies; income-poverty-reduction; human capabilities; economic growth. *JEL codes:* L16, L52, N16, O14.

RESUMEN

Este documento expone un modelo teórico de sinergias duales, el cual propone la existencia de una sinergia entre la reducción de la pobreza, la mejora del funcionamiento y el crecimiento económico, y no sitúa el aumento de la tasa de crecimiento más alto que las otras dos variables en el pedestal de la jerarquía de los objetivos políticos. Por el contrario, aboga por la integración de la política social y económica. Este modelo analítico se aplica a continuación a las economías latinoamericanas, mediante una serie de hechos estilizados sobre su pobreza y su *stock* de capacidades productivas humanas. La aplicación muestra cómo el modelo extractivo latinoamericano de desarrollo económico no ha conducido a un rápido crecimiento económico, a la reducción de la pobreza de ingresos ni a la creación de capacidades productivas humanas. Más adelante, el artículo expone algunas implicaciones políticas para todas las economías en desarrollo y examina las razones conceptuales y empíricas de una política industrial (PI) en ellas. Con base en el análisis anterior, estudia el potencial de la adopción de una nueva PI en las economías latinoamericanas, que podría permitirles salir de su trampa de ingreso medio. El artículo critica los contenidos de la antigua PI y aboga por una nueva, ya incipiente en América Latina y el Caribe, que complementaría el último giro de la política social en la región.

Palabras clave: América Latina; sinergias duales; reducción de pobreza de ingresos; capacidades humanas; crecimiento económico. *Clasificación JEL:* L16, L52, N16, O14.

INTRODUCCIÓN: UN MARCO CONCEPTUAL

Los economistas de la corriente dominante suelen sugerir que “el crecimiento económico promueve típicamente el desarrollo humano, y una fuerte relación positiva es evidente a partir de la línea de mejor ajuste (la ‘regresión’)”

(Ravallion, 1997).¹ Cuando se modelan indicadores de crecimiento y pobreza, o de crecimiento y mejora de los funcionamientos (véase Sen, 2000), en general se argumenta que el crecimiento influye en los indicadores de salud o de pobreza, pero en raras ocasiones al revés. En otras palabras, se supone una política de “opulencia sin objetivo” (Drèze y Sen, 1988). La hipótesis habitual es que el crecimiento promueve típicamente el desarrollo humano (Ravallion, 1997), lo cual se demuestra mediante el uso de regresiones, en las que la línea de regresión es (por su diseño) el efecto esperado del crecimiento sobre un indicador de desarrollo humano o sobre la pobreza (Dollar y Kraay, 2001). Rara vez se declara que la correlación nunca prueba la causalidad (Mehrotra, 2022).

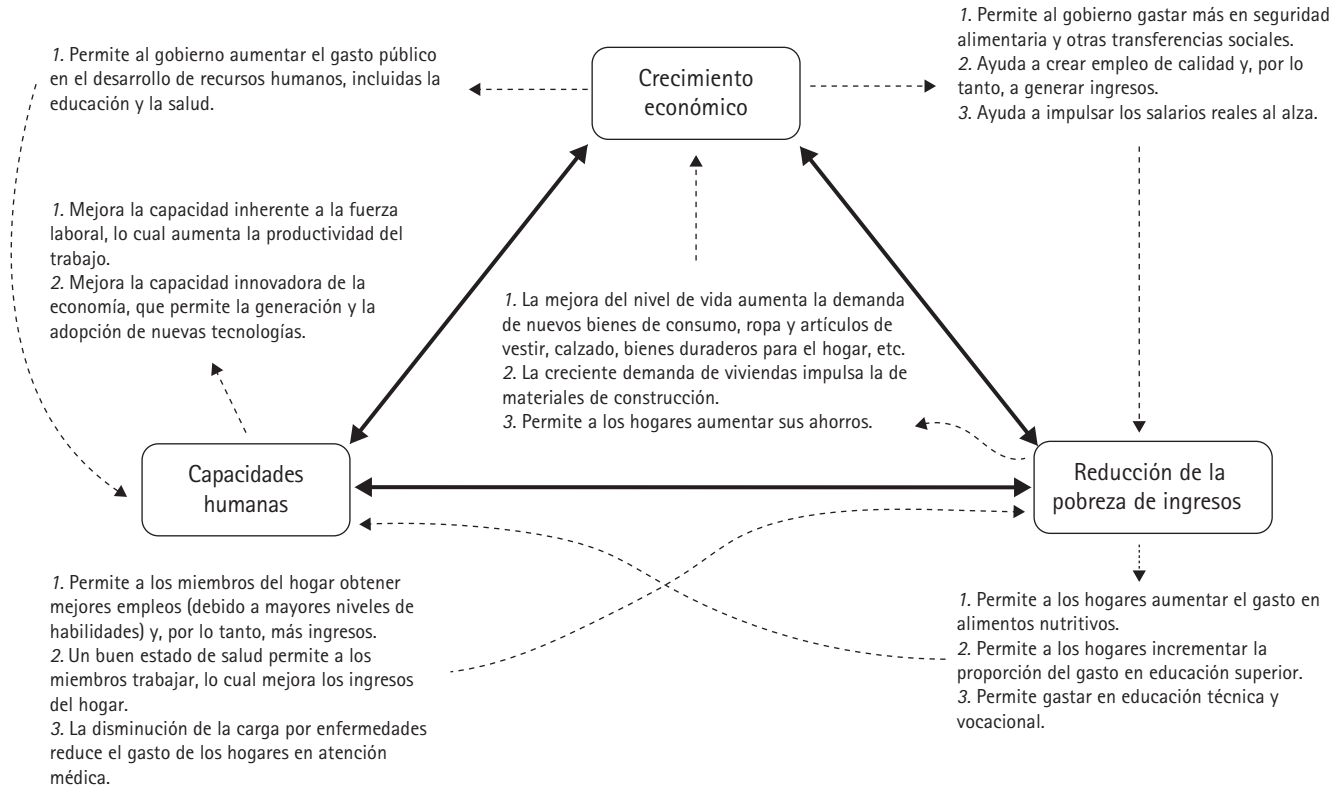
De hecho, el análisis de políticas ortodoxas ha depositado tradicionalmente su fe en los resultados de regresiones transversales con muestras de múltiples países (o intertemporales), en lugar de explicar las razones por las cuales algunos países se desvían de estas tendencias promedio y son “atípicos”. Los valores atípicos demuestran que es posible que los países mejoren las dimensiones no monetarias de la pobreza (Taylor, Mehrotra y Delamonica, 1997; Mehrotra y Parida, 2021).

En nuestro marco conceptual, no le restamos importancia al crecimiento económico, pero, para ser un elemento tan predominante en el paradigma ortodoxo, el ritmo con el que mejoran los resultados sociales parece ser reducido. En nuestro modelo teórico de sinergias duales (Mehrotra y Delamonica, 2007), proponemos que existe una sinergia entre la reducción de la pobreza de ingresos, la mejora de los funcionamientos y el crecimiento económico, la cual no prioriza el aumento de la tasa de crecimiento más que las otras dos variables (es decir, la mejora de los funcionamientos y la reducción directa de la pobreza) en la jerarquía de objetivos de política (véase el diagrama 1). Más bien, se requiere la integración de la política social y económica, donde los principales instrumentos en manos del Estado son políticas fiscales y macroeconómicas consistentes que promuevan los tres objetivos deseados de manera simultánea —véase Mehrotra y Delamonica (2007) para mayor discusión—.

El modelo analítico (de sinergias), ilustrado en el diagrama 1, muestra una relación mutuamente interactiva entre el crecimiento económico y la reduc-

¹ Véase también el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001* (Banco Mundial, 2001) y la crítica de Stiglitz (2009) a estos informes.

DIAGRAMA 1. Circuitos de retroalimentación: crecimiento, pobreza y capacidades



FUENTE: elaboración propia con base en el argumento teórico de Mehrotra y Delamonica (2007).

ción de la pobreza de ingresos; entre la reducción de la pobreza de ingresos y las capacidades humanas, y entre las capacidades humanas y el crecimiento económico. La mejora (o el deterioro) de una conduce a la mejora (o el deterioro) de los resultados en la otra variable —véase también la discusión en Mehrotra y Delamónica (2007) y Mehrotra (2022)—. La modalidad mediante la cual funcionan estas relaciones también se resume en el diagrama 1. Hemos demostrado empíricamente la validez de este argumento a través de datos de los estados de la India (1992-2018), los cuales exponen que las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) estatal están causalmente conectadas tanto con sus niveles de pobreza de ingresos como con sus acervos de capacidades productivas humanas. De manera similar, Ranis, Stewart y Ramírez (2000) y Suri, Boozer, Ranis y Stewart (2011) han demostrado estas relaciones en el contexto de una gran muestra de países en desarrollo.

En la sección I se utiliza este modelo analítico para comprender las economías latinoamericanas mediante una serie de hechos estilizados sobre su nivel de pobreza y funcionamientos humanos. Estas relaciones han sido discutidas con más detalle por el autor en un libro en español (Mehrotra, 2022). Aquí mostramos cómo el patrón extractivista de desarrollo económico de los países latinoamericanos no ha propiciado un rápido crecimiento económico, una reducción de la pobreza de ingresos o la creación de capacidades.

En la sección II se trazan algunas implicaciones de política para todas las economías en desarrollo y examinamos las razones conceptuales y empíricas para una política industrial (PI). La sección III, basada en el análisis anterior, estudia las PI en las economías latinoamericanas; incluye una discusión de los contenidos de la antigua PI y de la nueva que es incipiente en los países de América Latina y el Caribe (AL). La sección final presenta las conclusiones.

I. AMÉRICA LATINA: UNA APLICACIÓN DEL MODELO ANALÍTICO

En esta sección analizamos las relaciones conceptuales discutidas anteriormente en el contexto latinoamericano, con base en una serie de hechos estilizados extraídos de un cuerpo de literatura secundaria que se asienta principalmente en el periodo de crecimiento y desarrollo humano de 1980 a 2020. También se ofrece algo de contexto histórico de las tres décadas de crecimiento (de 1950 a 1980) durante el periodo de industrialización por susti-

tución de importaciones (ISI), característico de la influencia de Prebisch y Singer en la teoría del desarrollo económico.² En ese periodo la mayoría de las economías en desarrollo experimentó un crecimiento del PIB relativamente razonable, así como de la inversión en educación, aunque con poca reducción absoluta de la pobreza de ingresos.

1. *La relación entre crecimiento y pobreza*

El modelo “extractivista” en América Latina. El patrón de crecimiento de las economías latinoamericanas se ha caracterizado durante mucho tiempo por lo que se conoce como un modelo “basado en la industria de extracción”. Muchos países de la región, en especial en América del Sur, ya exportaban productos primarios de manera significativa en 1990, a pesar de haber experimentado un periodo de tres décadas de ISI. Sin embargo, uno de los resultados de los múltiples choques exógenos que sufrieron los países en desarrollo durante la década de 1970 (los precios mundiales del petróleo se cuadruplicaron después de la guerra árabe-israelí en 1973 y se volvieron a duplicar en 1979) fue que la mayoría de las economías latinoamericanas —así como las de África Subsahariana y la India— tuvo problemas de pagos externos muy graves, además de importantes préstamos internacionales por parte de gobiernos y empresas en la región. Estos acontecimientos ciñeron la capacidad de los Estados débiles para pagar sus deudas externas. El endeudamiento interno era limitado en países latinoamericanos (y África Subsahariana; a diferencia, por ejemplo, de la India), debido a su estructura económica de base muy estrecha y un mercado financiero poco profundo.

Esto contrastaba por completo con la situación fiscal en gran parte de Asia, en especial en el Este y el Sudeste, ya que estas economías se habían esforzado en asegurar la profundización financiera como parte de su estrategia de ISI (Studwell, 2013). Su situación de pagos externos también era más estable y, por lo tanto, más capaz de hacer frente a estos choques financieros externos, puesto que su estrategia de ISI se complementó con una orientación exportadora en sus esfuerzos manufactureros, lo que había asegurado que sus déficits de cuenta corriente todavía estuvieran bajo control, a pesar de los choques externos de los precios del petróleo que sufrieron todas las eco-

² También se encontró que esta influencia existe en otras regiones del Sur global (es decir, África Subsahariana, así como el Este, el Sudeste y el Sur de Asia).

nomías en los años setenta. La India también tuvo un impacto muy fuerte de pagos externos, pero la mayor parte de su deuda era interna y no en divisas (a diferencia de los países de AL). En otras palabras, mientras los países asiáticos se recuperaron razonablemente rápido de los choques externos de la década de 1970, AL y el África Subsahariana enfrentaron prolongadas crisis de deuda externa a partir de los años ochenta, de las cuales no se recuperaron durante una década o más.

Por el contrario, el Este, el Sudeste y el Sur de Asia lograron sostener el crecimiento del PIB. Corea del Sur y Taiwán ya habían surgido como “economías milagrosas”, impulsadas por dos o tres décadas de crecimiento sostenido y reducción de pobreza basadas en inversiones en salud y educación en las primeras etapas de su proceso de desarrollo (Mehrotra y Jolly, 1997).

Incluso la India, que había crecido a la tasa hindú de crecimiento de 3.5% anual durante tres décadas, de 1950 a 1980 (en un momento cuando la población todavía crecía en promedio 2.25% anual), elevó su tasa de crecimiento del PIB durante la década de 1980 a 5.4% anual, justo cuando la tasa de crecimiento de la población comenzó a caer (la tasa de fertilidad total bajó a dos o menos que el nivel de estabilización de la población en 2021). El bono demográfico de la India, que se caracteriza por una creciente proporción de la población en edad de trabajar respecto de la población total (y una caída simultánea en la proporción de la población dependiente) y que comenzó a principios de la década de 1980, aún continúa. Ésta es una de las razones (aparte de las reformas económicas de 1991 y posteriores) por las que las tasas de crecimiento del PIB aumentaron todavía más en la década de 1990 y nuevamente hasta 8% anual entre 2002-2003 y 2014-2015; durante la última década se han mantenido en 5.7% anual a pesar de caer durante la pandemia de covid-19.

Mientras tanto, por el contrario, las crisis de deuda externa de AL (y del África Subsahariana), que comenzaron a principios de los años ochenta, llevaron a estos países a ser víctimas de un ciclo de préstamos de estabilización y “ajuste estructural” por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, respectivamente. Las políticas neoliberales del Consenso de Washington llegaron a regir ambas regiones (AL y el África Subsahariana) durante las décadas de 1980 y 1990. El resultado fue que el crecimiento del PIB se desaceleró a 1% anual en promedio durante esas décadas. Los resultados sobre la formación de capacidades productivas humanas y la pobreza de ingresos, en ambas regiones caracterizadas por altos niveles de des-

igualdad de ingresos, fueron en extremo adversos, por decir lo menos (lo cual se discutirá más adelante). También fueron décadas en las que la mayoría de las economías asiáticas creció a gran velocidad, redujo la incidencia de la pobreza de ingresos y al mismo tiempo invirtió en capacidades productivas humanas.

Al mismo tiempo, China no sólo había invertido en salud y educación y reducido la desigualdad en la riqueza (principalmente en la propiedad de la tierra) entre 1950 y 1979. Cuando comenzaron sus reformas económicas hacia una economía de mercado, sus ciudadanos y su fuerza laboral estaban bien preparados para aprovechar su bono demográfico. El PIB de China comenzó a crecer entre 9 y 10% anual y mantuvo ese ritmo durante tres décadas, un logro sin precedentes en la historia de la humanidad. En este periodo la incidencia de la pobreza rural cayó significativamente entre 1980 y 2010. Ésta fue también la época en la que, gracias a su PI, impulsada por la Comisión Estatal de Planificación, China había seguido a las economías de Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong, así como lo hicieron Malasia, Indonesia y Tailandia, en lo que llegó a conocerse como el “modelo de los gansos voladores” (Kojima, 2000). Asia se convirtió en la “fábrica del mundo”. Europa, los Estados Unidos y gran parte del resto del Sur global se vieron inundados por las exportaciones japonesas primero, luego por las de Asia oriental, y después por las exportaciones de manufacturas chinas durante las décadas que siguieron a 1990, lo cual continúa hasta la fecha.

Sin embargo, el modelo extractivista de desarrollo en AL (y el África Subsahariana) continuó a buen ritmo durante las dos últimas décadas del siglo xx, aunque ya había surgido cierta capacidad industrial al menos en sus principales economías (México, Brasil y Argentina) en las tres décadas posteriores a la segunda Guerra Mundial. Desde el 2000 las economías latinoamericanas experimentaron un aumento en la entrada de inversión extranjera directa (IED), en especial una tendencia creciente hacia las inversiones en recursos naturales. Este patrón profundizó la estructura extractiva dependiente de los recursos en la década del 2000. La consolidación de la estructura extractiva es problemática para el futuro de la industrialización de América Latina, lo cual se muestra en las exportaciones de productos primarios como porcentaje de las exportaciones totales en América Latina, que disminuyeron de 66.9% en 1990 a 40.9% en el 2000, pero, con el incremento de la IED en la década del 2000, aumentaron nuevamente a 61% en 2011 (Veltmeyer, 2016).

Se hace notable que los flujos de IED hacia América Latina, imperturbables ante la crisis económica mundial posterior a 2008, alcanzaron su punto máximo en 2008 (128 300 millones de dólares), una tendencia bastante opuesta a los flujos de IED a nivel mundial en ese momento, que se redujeron al menos 15% —véase Mehrotra (2022) para mayor discusión—.

Los flujos de inversión “continuaron porque la región sigue siendo la principal fuente mundial de metales: mineral de hierro (24%), cobre (21%), oro (18%), níquel (17%), zinc (21%), bauxita (27%), así como la plata” (Veltmeyer, 2016). Asimismo, entre 2000 y 2004 el petróleo representó 83.4% de las exportaciones totales de Venezuela; el cobre, 45% de las de Chile; el níquel, 33% de las de Cuba, y el oro, el cobre y el zinc, 33% de las de Perú. Además de la producción agrícola, la extracción de petróleo, metales y gas aún es fundamental para las exportaciones de la región. En 2008-2009 las exportaciones de productos primarios representaron 38.8% de las totales de América Latina (Veltmeyer, 2016). Por estas razones comenzamos llamando al patrón de crecimiento de América Latina un modelo basado en la extracción. Dichas exportaciones fueron las únicas fuentes de crecimiento económico durante las décadas de 1980 y 1990 para América Latina (y el África Subsahariana). Mientras, las grandes economías asiáticas, como China, la India y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés; 10 países de esa región), continuaron creciendo y absorbiendo las exportaciones basadas en recursos de AL (y el África Subsahariana), a pesar de que los mercados europeos y estadounidenses tuvieron una desaceleración del crecimiento en la década de 1970 respecto al de la “edad de oro del capitalismo”, que va desde mediados de la década de 1940 (el Plan Marshall posterior a la segunda Guerra Mundial) hasta mediados de la de 1970.

Si bien las décadas de 1980 y 1990 dieron cuenta del triunfo de un Estado neoliberal en América Latina, lo que surgió en estos países a partir de los años 2000 se ha llamado “nuevo extractivismo” y el “Estado posneoliberal”. El declive del neoliberalismo como doctrina y modelo económico en varios países de América Latina se produjo junto con fuertes movimientos sociales en muchos de sus países, que desafiaron con éxito este modelo. Como resultado de éstos, hubo un giro en términos de política y gobernanza hacia la izquierda en lo que se ha llamado extractivismo “progresista”.³ Estos regí-

³ En 1990 una protesta en Ecuador llamó la atención de las comunidades indígenas de toda América Latina; en 1994 se produjo la rebelión zapatista en Chiapas, México; en 1997 Evo Morales fundó el Mo-

menos percibieron la extracción de recursos naturales como instrumento de un proceso de desarrollo inclusivo, al utilizar las rentas de los recursos y los impuestos sobre las ganancias corporativas para reducir la pobreza. Este modelo desafió el modelo tradicional en AL, pero no fue lo suficientemente lejos para reconocer la importancia de una PI interna dentro de la propia región, lo cual podría haber desafiado las políticas extractivistas tradicionales y la estructura de la economía a la que dieron origen, inherentes en ambos modelos. Este modelo es, sugerimos, la razón fundamental por la que el vínculo entre crecimiento económico y reducción de la pobreza sigue siendo débil en América Latina.

El modelo extractivista crea pocos puestos de trabajo. El segundo problema que socava el vínculo entre crecimiento y reducción de la pobreza es que se crean menos empleos en un modelo de desarrollo extractivista. Para nuestro modelo analítico de sinergias en el desarrollo, un problema principal del modelo de extracción de recursos es que, a diferencia de la manufactura, no puede establecerse su diseño para aprovechar la ubicación de la infraestructura, los mercados y la oferta laboral existentes. El desarrollo basado en la extracción de recursos naturales está necesariamente localizado en enclaves acoplados con el mercado global, pero con muy pocas articulaciones con la economía local y nacional. Con efectos multiplicadores limitados se crean menos puestos de trabajo, ya que los encadenamientos hacia atrás y hacia delante son menores —véase Mehrotra (2022) para mayor discusión—.

Debido a que la tecnología que utiliza dicha producción tiende a ser relativamente intensiva en capital, la mano de obra recibe menos. En efecto, ésta recibe menos de 10% del valor de mercado mundial de los minerales exportados, 6% en Argentina y Chile, y tan sólo 1.2% en México. Veltmeyer y Petras (2014) reportan que “después de cuatro años de auge de las exportaciones (de 2002 a 2006) el índice del valor de los salarios reales en el sector extractivo había crecido menos de 0.5%”. Esto contrasta con el patrón bien identificado de aumentos salariales acumulativos en la era de la posguerra, del desarrollo liderado por el Estado y basado en una IED que “buscaba mano de obra”, en el desarrollo de recursos humanos y en la industrialización (como era bastante común desde mediados de la década del 2000 en

gran parte del Este y el Sudeste Asiáticos, y cada vez más en el Sur de Asia) (Mehrotra, 2022). En este contexto la participación de los trabajadores (sueldos y salarios) llega hasta 60%, con resultados e implicaciones de desarrollo innegablemente positivos. Naturalmente, la elasticidad de la reducción de la pobreza al crecimiento es mayor en Asia.

El modelo extractivista es vulnerable a choques externos. El tercer problema del modelo latinoamericano, que nuevamente “menoscaba una interacción positiva entre crecimiento y reducción de pobreza, es que un modelo extractivista, con fuerte dependencia de las exportaciones de productos primarios, es vulnerable a choques exógenos” (Mehrotra, 2022). Durante el periodo de la ISI, de 1945 a la década de 1970, había surgido un cierto número de industrias en América Latina. En Brasil ya se había creado una importante capacidad en la fabricación de pequeños aviones *jet* y automóviles; en México había crecido una industria manufacturera intensiva en mano de obra a lo largo de la frontera con los Estados Unidos (como parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte o TLCAN) y había nacido un sector maquilador. Sin embargo, el modelo extractivista estaba bastante bien establecido incluso en ese entonces, y, durante el apogeo del neoliberalismo, el crecimiento en las décadas de 1980 y 1990 fue tan lento que, después de tomar en cuenta el crecimiento demográfico, el ingreso per cápita no era mucho mayor en la región en el 2000 que en 1980. A pesar de ello, a medida que el crecimiento del PIB mundial aumentó en la década del 2000, también se incrementaron las importaciones de productos primarios por parte de China y la India, así como de Europa y Norteamérica, y las economías de América Latina experimentaron un auge (Mehrotra, 2022).

No obstante, este aumento comenzó a colapsar después del estallido de la crisis global en 2008. El auge y las inversiones en recursos naturales en América Latina sobrevivieron hasta 2012 y luego se terminaron. El resultado fue una fuerte caída del crecimiento del PIB. Una secuela adicional fue que la reducción de la pobreza que América Latina logró en la década del 2000 también llegó a su fin. “El auge global fue bueno para la pobreza en América Latina, del mismo modo que la recesión global posterior a 2008 se convirtió en una pesadilla para ella” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2014; citado en Mehrotra, 2022).

Después de una caída sostenida de la pobreza entre 2002 y 2015 en AL, de 44.5 a 27.8% (gracias al crecimiento del PIB impulsado por el aumento de los

precios mundiales de las materias primas), la pobreza volvió a incrementar a 29.6% en 2017, y la pobreza extrema pasó de 11.2 a 7.8 y luego a 10.2% en esos mismos años. De manera similar, el número de personas en pobreza había disminuido de 226 millones a 164 millones durante el mismo periodo, pero volvió a aumentar a 182 millones, y el de personas en pobreza extrema también cayó, de 57 a 46 millones, pero subió de nuevo a 63 millones. El crecimiento económico se ha desacelerado, y para AL demuestra una vulnerabilidad persistente en las industrias basadas en la extracción, que han sufrido en la medida en que el crecimiento global y, por ende, la demanda han caído (después de una recuperación inicial que siguió a la crisis global de 2008).

Con el alto nivel de integración de AL en los mercados internacionales, la caída del crecimiento global afectó la demanda de productos primarios. El crecimiento del PIB de los países latinoamericanos ha seguido una tendencia a la baja desde 2013, al caer por debajo de 2% e incluso menos. Con un crecimiento demográfico de 1% anual durante 2015-2020, está claro que los ingresos per cápita apenas han aumentado en el rango de 1% anual desde 2013.

Se debe tener en cuenta que, si bien la estructura de producción sigue sesgada hacia las industrias de extracción (predominio del petróleo, el mineral de hierro, el mineral de cobre y el cobre refinado, la soya y los residuos sólidos del aceite), también hay presencia de manufacturas como los vehículos de motor, las máquinas de procesamiento de datos y equipos inalámbricos. Una razón subyacente de que la situación de la trampa del ingreso medio se haya enquistado es que los países latinoamericanos han quedado atrapados en esta estructura de producción inclinada hacia las industrias de extracción, ya que la innovación es limitada en estos sectores y el aumento de la productividad también tiene límites. Ningún país ha logrado sostener el crecimiento del PIB o reducir drásticamente la pobreza sin desarrollar un sector manufacturero robusto. Sin embargo, la proporción del sector manufacturero en el empleo, que era de 12.5% en 2010 en AL, había caído a 11.7% en 2017. La participación del sector manufacturero en el PIB en 1990 era de 19.6%, para 2017 había caído a 14.4% (CEPAL, 2019).

Las naciones del Sudeste Asiático tienen niveles mucho más altos de manufactura tanto en producción como en empleo. Esto es de particular preocupación para AL, ya que la mayoría de estas economías corresponde a países de ingreso medio alto. Mientras tanto, en la India, que incluso después de un crecimiento del PIB de 7% anual promedio sostenido durante 30 años

a partir de 1992 seguía siendo un país de ingreso medio bajo, su contribución manufacturera al PIB ha sido normalmente de alrededor de 17% desde ese año (aunque el país podría tener resultados mucho mejores en manufacturas intensivas en mano de obra en las que todavía tiene una ventaja comparativa significativa), mientras que sus exportaciones de ingeniería, productos farmacéuticos y automóviles continúan creciendo.

Junto con Australia y Nueva Zelanda, los países escandinavos, que al hacer uso de la innovación local han creado valor agregado alrededor de la explotación de recursos naturales, dan fe de los argumentos de Stijns (2001) y Lederman y Maloney (2007) respecto de que los recursos naturales no son una maldición, pero sólo son una bendición mientras se tenga una estrategia que brinde una respuesta a “cómo” pueden explotarse de una manera que diversifique y mejore de forma progresiva el nivel general de habilidades y actividad económica en el país con el fin de convergir con los países avanzados. Es poco probable que las fuerzas irrestrictas del mercado den pie a esto (Devlin y Moguillansky, 2013; Lin y Stiglitz, 2013).

La gran informalidad de la fuerza laboral mantiene la pobreza alta. La última razón por la que la elasticidad de la pobreza al crecimiento en América Latina es relativamente baja es la “muy alta proporción de informalidad en la fuerza laboral, a pesar del alto nivel de ingreso per cápita de la región” (Mehrotra, 2022). La mayoría de los países de la región es de ingreso medio alto (ingreso per cápita de 4 235 a 13 200 dólares al año); sin embargo, la tasa de informalidad es alta, estimada en 53% (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2018). Debido a que los ingresos provenientes del trabajo son la principal fuente de ingresos, el crecimiento lento y volátil afectó el empleo.

La tasa de informalidad es muy alta para los trabajadores por cuenta propia (84%), quienes representan 27.7% del empleo total. Mientras que la tasa de informalidad es de 37% para los empleados cuya participación en el empleo total es de 63.3%. La estructura del empleo por tamaño de empresa muestra que alrededor de 28% de la fuerza laboral trabaja por cuenta propia, donde la tasa de informalidad alcanza 90% (OIT, 2018).

Como la agricultura en países latinoamericanos ha sido históricamente a gran escala (la proporción de tierra por persona en el continente es muy favorable), ha habido una alta dependencia de las nuevas tecnologías. Es una agricultura relativamente intensiva en capital, excepto entre las comunidades agrícolas indígenas. La mayoría de las haciendas cultiva la tierra a través

de métodos intensivos en capital, por lo que la agricultura no es capaz de generar mucho empleo. Más bien lo que hace es desplazar a la mano de obra, que debe encontrar trabajos no agrícolas. El problema es que el modelo extractivista en el sector no agrícola también requiere mucho capital y no genera gran cantidad de empleos formales. En consecuencia, el resto de la fuerza laboral termina en la prestación de servicios informales, los cuales absorben la fuerza laboral residual. Los ingresos en el trabajo informal son menores, de ahí otro factor que explica por qué la elasticidad de la pobreza al crecimiento es baja.

2. La relación entre crecimiento y capacidades: ¿por qué es débil en América Latina?

La formación de capacidades depende en forma crítica de las inversiones estatales. El sector privado en salud y educación siempre ha atendido a los ricos, no a la mayoría de la población.⁴ No obstante, la capacidad del Estado para invertir en salud, educación o infraestructura económica depende en lo fundamental de su capacidad fiscal. A su vez, ésta depende crucialmente del crecimiento sostenido del PIB (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2004).

Hemos visto previamente las razones de la volatilidad del crecimiento del PIB (la pesadilla de las sociedades latinoamericanas). “Con un crecimiento volátil, la capacidad del Estado para gastar es limitada, debido a una relación impuestos/PIB relativamente baja, gracias a los ingresos per cápita” (Mehrotra, 2022). ¿Cómo puede aumentar el gasto público en un país típico de América Latina si la relación impuestos/PIB es apenas de la magnitud de aquella en la India (un país de ingreso medio bajo, con un ingreso per cápita de sólo un tercio o un cuarto del de Brasil o México)? “El promedio no ponderado latinoamericano de la relación impuestos/PIB había aumentado de 13.9% en 1990 a 16.4% en 2000 y a 19.4% en 2010”, impulsado por el crecimiento económico (que en su mayor parte se produjo por factores externos). El promedio de América del Sur fue de “22.8% en 2017, el mismo que el de América Latina, aunque fue inferior en Centroamérica y México: de 21%” (CEPAL, 2019). Que haya aumentado es en sí mismo una señal de esperanza

⁴ Como hemos argumentado en Mehrotra y Delamonica (2007), para países ahora industrializados, así como para el Sur global en Mehrotra y Jolly (1997); para la India, véase Mehrotra (2016).

sobre el potencial del Estado para realizar las inversiones sociales necesarias a fin de lograr las sinergias duales que promueven el crecimiento inclusivo (Mehrotra, 2022).

En contraste, la mayoría de los Estados del Este y el Sudeste Asiáticos invirtió temprano en su proceso de desarrollo en educación escolar y atención médica básica. El crecimiento sostenido que tuvieron durante las décadas de 1980 y 1990, y desde entonces, al convertirse en la “fábrica del mundo”, les permitió sostener la formación de capacidades productivas humanas, lo cual reforzó su estrategia de crecimiento (Mehrotra y Jolly, 1997; Banco Mundial, 1993).

En segundo lugar, la capacidad fiscal del Estado también se ve afectada por el patrón de crecimiento, en especial la naturaleza de su desarrollo financiero. El sistema financiero en la mayoría de las economías latinoamericanas está dominado por bancos de propiedad extranjera. Esto se contrapone por completo a las economías de toda Asia. En principio, el sistema bancario podría ser de propiedad pública o privada. Si es en su mayoría privado, podría ser de propiedad mayoritaria extranjera o nacional. Cuál de las variantes predomina en muchos sentidos la profundidad del desarrollo financiero y la inclusión financiera en la economía.

La IED es muy importante para las industrias de extracción, y esta inversión está mediada principalmente por bancos extranjeros, que son a su vez corporaciones multinacionales. Esta combinación, por un lado, mantiene la base de la economía relativamente estrecha, lo que genera ingresos tributarios limitados. Por otro lado, los bancos extranjeros no están interesados en garantizar la inclusión financiera, en el sentido de una banca para todos: la mayoría de los hogares en una economía cuyos bancos son principalmente de propiedad extranjera ni siquiera tendría una cuenta bancaria; la proporción de hogares en Latinoamérica con una es de 57%.⁵ En otras palabras, los ahorros de una proporción significativa de las personas no tan acaudaladas no son accesibles al sector bancario; por lo tanto, la relación ahorro/PIB es relativamente baja a pesar del alto nivel de ingreso nacional promedio.

En tales contextos, “aquellos hogares que no tienen acceso a buenos instrumentos de ahorro financiero tienen la posibilidad de ahorrar de otras formas (como acumular efectivo o joyas, comprar bienes duraderos o invertir en la empresa familiar), aunque probablemente no sean las más producti-

⁵ “Personas con cuentas bancarias, porcentaje de la población mayor de 14 años, 2021: el promedio para 2021 basado en 16 países fue 57.33%. El valor más alto fue en Chile, 87.06%, y el más bajo en Nicaragua, 23.19%” (*The Global Economy*, 2021). Véase también Gershenson et al. (2021).

vas” (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2016). Éste es un fenómeno global en las economías en desarrollo con un bajo porcentaje de hogares que tienen una cuenta bancaria (a pesar de que esto dejó de ser así para la India desde 2020 aproximadamente). Tales mecanismos reducen la eficiencia colectiva para utilizar los ahorros. Un buen sistema financiero no sólo moviliza ahorros, también los agrupa y asigna de forma eficiente a fin de financiar los proyectos con mayores retornos (que es lo que caracteriza el modelo de desarrollo financiero del Este y el Sur de Asia) (Studwell, 2013). “Si los ahorros no se reúnen dentro de un sistema financiero que funcione bien, entonces la economía en general sufre una pérdida” (BID, 2016).

El ahorro nacional resulta de la combinación de las decisiones de los individuos, las empresas y el sector público. En todos los aspectos, los ahorros de América Latina son bajos para los países de ingreso medio alto: “el ahorro público bruto es sólo un poco más de un tercio del de las economías asiáticas emergentes, mientras que el ahorro privado representa 69% del de las economías avanzadas y sólo 57% del de las economías asiáticas emergentes” (Taylor, 2016). La evasión fiscal representa “más de la mitad de los ingresos fiscales potenciales en la región, lo que coloca gran parte de la carga sobre los ciudadanos diligentes, quienes luego tienen todos los incentivos contra el ahorro, con efectos perniciosos sobre la inversión y la productividad agregadas” (Taylor, 2016).

Debido a las bajas tasas de ahorro en América Latina, que son entre 10 y 15 puntos porcentuales del PIB más bajas que las de las economías asiáticas (incluido un país de ingreso medio bajo como la India), no es sorprendente que las tasas de inversión sean menores en relación con el PIB, por lo que el crecimiento resulta inferior (Mehrotra, 2022).

Sólo alrededor de 16% de la población adulta en América Latina y el Caribe declara ahorrar mediante un banco, en comparación con 50% en las economías avanzadas y 40% en los países emergentes de Asia (en la India, más de 75% de los hogares tiene una cuenta bancaria). En cambio, los hogares de AL (en especial los relativamente más pobres) ahorran más a través de mecanismos informales o renuncian por completo al ahorro [BID, 2016].

“La región debe aumentar la inversión entre 2 y 4 puntos porcentuales del PIB por año durante décadas para aliviar esta restricción vinculante al crecimiento”, aconseja el BID (2016). Pero América Latina ahorra sólo alrededor de

20% del PIB, una cifra que apenas ha cambiado en las últimas décadas. El bajo ahorro nacional limita el financiamiento disponible para construir y mantener infraestructura social productiva. A su vez, una infraestructura social deficiente da lugar a una prestación inadecuada de servicios como agua potable, saneamiento, salud y educación —como lo argumentamos en otra parte, véase evidencia en Mehrotra (2022); para la India, en Mehrotra (2016)—.

Una tercera y última razón de los débiles vínculos entre crecimiento y capacidades productivas humanas es que en América Latina “el ahorro suele caer después de las crisis” (BID, 2016). Naturalmente, la gente quiere proteger “el valor real de los ahorros que tanto les costó ganar; por lo tanto, a menudo canalizan ahorros hacia el exterior”, compran bienes duraderos o aumentan el consumo en lugar de invertir de manera local cuando hay demasiada volatilidad. La alta volatilidad también puede disuadir a los extranjeros de otorgar préstamos a plazos más largos y a costos más bajos. “Se establece un ciclo negativo en el que el bajo nivel de ahorro nacional impulsa la necesidad de mayor ahorro externo, que se vuelve más difícil de atraer, aumenta los costos de endeudamiento externo, induce fragilidad financiera y crisis” (BID, 2016), lo que con el tiempo erosiona el crecimiento y reduce la capacidad fiscal del Estado, así como la posibilidad de los hogares para invertir en sus propias capacidades productivas humanas. Por lo tanto, las inversiones del Estado en infraestructura social o física se ven limitadas, así como sus inversiones en salud y educación. Ahí radica el meollo de la relación entre el crecimiento y la formación de capacidades productivas humanas en América Latina —para mayor discusión, véanse Mehrotra (2022) y Mehrotra y Delamonica (2007)—.

3. La relación entre formación de capacidades y pobreza en América Latina

Es bien sabido que América Latina tiene una de las mayores desigualdades de ingresos de cualquier región en desarrollo del mundo.⁶ Los altos niveles de desigualdad y pobreza, debido a las razones analizadas anteriormente, mantienen el gasto privado de los hogares en salud y educación en un

⁶ Según los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial, el índice de Gini para América Latina y el Caribe fue 47.2 en 2022. De acuerdo con el *Informe sobre la Desigualdad Mundial*, el 50% más pobre de la población de América Latina gana sólo 10% del ingreso total, mientras que el 10% más rico gana 55% (Chancel, Piketty, Saez y Zucman, 2021).

nivel bajo, lo que impide que los hogares en pobreza se recuperen por sí mismos mediante inversiones en su propia salud y bienestar educativo o el de sus hijos (Mehrotra, 2022).

En segundo lugar, debido a que el gasto público está limitado (por factores analizados previamente) y que el bono demográfico de América Latina ya se acabó (el de Brasil terminó alrededor de 2018), un problema adicional está mirando a los ojos de los responsables de las políticas en la región: el envejecimiento. La sociedad y el Estado necesitarán aumentar el gasto para abordar dos nuevos desafíos relacionados con el envejecimiento: más servicios de salud para las personas que envejecen y más seguros sociales y pensiones para las personas mayores. Esto comprometerá aún más la capacidad de la economía para mejorar los niveles de capacidades para la mayoría que todavía está en la fuerza laboral o que ingresará a ella.

II. ¿POR QUÉ UNA ESTRATEGIA O POLÍTICA INDUSTRIAL PARA EL SIGLO XXI?

Los gobiernos de casi todos los países que tienen economías de mercado intervienen en mayor o menor grado en el funcionamiento de sus industrias. Lo que convierte a las intervenciones de los tres Estados del Este de Asia (Japón, Corea del Sur y Taiwán) y de otros países del Sudeste Asiático en una “política industrial” es que éstas fueron *generalmente coordinadas y vistas como un todo coherente* (Mehrotra y Guichard, 2020).

Igual de importante es que en las economías del Este y el Sudeste Asiáticos no padecieron “décadas perdidas” en 1980 y 1990, a diferencia de gran parte de América Latina y el África Subsahariana, donde se perdieron dos décadas completas de potencial crecimiento económico y desarrollo humano, a pesar del crecimiento de sus poblaciones. Lo que identifica de manera importante a estos países del Este y el Sudeste Asiáticos corresponde a sus estructuras de planificación, respaldadas por una política industrial eficaz, implementada por burocracias dispuestas al aprendizaje (Chang, 2003; Mehrotra y Jolly, 1997; Mehrotra y Guichard, 2020).

Hausmann, Rodrik y Velasco (2006) han señalado que las brechas de ingresos entre las regiones de AL (y el África Subsahariana) y los países industrializados han aumentado a raíz de las estrategias neoliberales. Por otro lado, las economías del Este de Asia, opuestas al Consenso de Washington,

continuaron con políticas industriales selectivas, que incluso contravenían en ocasiones sus ventajas comparativas (Lin y Chang, 2009).⁷ Por el contrario, las economías del África Subsahariana (al igual que las de AL) experimentaron una desindustrialización prematura; la contribución manufacturera al PIB cayó de 15% en 1990 a 10% en 2008, esto atribuido en parte al ritmo y la profundidad de la liberalización comercial, por un lado, y al descuido de las inversiones agrícolas, por otro (OIT, 2018). Hasta la fecha, el PIB de las economías del África Subsahariana depende en gran medida de la producción y la exportación de productos básicos, con una transformación estructural muy limitada. En AL, excepto por Brasil y México, la mayoría de las economías también sigue dependiendo fuertemente de las exportaciones de productos primarios, con una industria limitada.

A pesar de esta evidencia, muchos⁸ se muestran escépticos de que la política industrial pueda aplicarse en otros países en desarrollo, ya que tienen burocracias más débiles y, en cualquier caso, es poco probable que el entorno internacional en el que operan los países en desarrollo acepte políticas industriales y comerciales intervencionistas en el siglo XXI (Alonso y Garcimartín, 2013). Sin embargo, en China existía un Estado capaz: el gobierno chino en sus Planes Séptimo y Octavo (1986-1990 y 1991-1995, respectivamente) adoptó de manera explícita una política industrial para promover la industrialización de su país. Por lo tanto, no hay duda de que una lección para los gobiernos de América Latina es que el Estado necesitará desarrollar la capacidad de diseñar e implementar políticas industriales en un entorno cada vez más inestable e incierto (como lo argumentamos en la sección III).

Cuando las economías de mercado de los Estados Unidos y Europa fueron golpeadas por la crisis económica global, los mismos defensores de las

⁷ Cuando no lo desafiaron a mediados de los años noventa (al seguir los consejos de las instituciones financieras internacionales sobre la liberalización financiera), pagaron el precio en forma de una crisis financiera y económica en 1997-1998 —véase Stiglitz (2000), *Globalization and Its Discontents*—. De hecho, el gobierno japonés incluso ofreció crear una alternativa al FMI a finales de la década de 1990, sólo para ser desdeñado por Larry Summers y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

⁸ En el Banco Mundial en particular había muchos escépticos —véase, por ejemplo, Banco Mundial (1993)—. Sin embargo, esa posición fue seriamente atacada durante y después de la crisis económica asiática de 1997-1998 por parte del entonces economista jefe del Banco Mundial, Joseph Stiglitz (2000). Después, durante el periodo en que Justin Lin, economista chino, fue economista jefe del Banco Mundial (2008-2013), hubo un franco cambio de posición, ya que Lin fue muy claro acerca del papel de la política industrial en el éxito del crecimiento manufacturero de China y el Este de Asia —véase Lin y Chang (2009)—.

políticas neoliberales comenzaron a emprender esfuerzos gubernamentales estratégicos para reactivar sus sectores industriales, en una contienda de principios contra sus propias prescripciones de mercados y comercio libres (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD], 2018).

Mientras critican el “enfoque de elegir a los ganadores” en cuanto a políticas industriales selectivas y, por lo tanto, distorsionadoras del mercado, estas economías de mercado han comenzado a identificar ciertos sectores para apoyarlos y promoverlos a través de medidas específicas de la industria. La Unión Europea, por ejemplo, “ha identificado iniciativas sectoriales específicas para promover sectores como los de vehículos motorizados, industrias de equipo de transporte, industrias de suministro de energía, industrias químicas y agroalimentarias” (Comisión Europea, 2010; citada en Lin y Stiglitz, 2013).

El cometido de la política industrial estadounidense ha sido en la promoción de “nuevas tecnologías en todos los sectores. El gobierno de ese país financió la creación de institutos de innovación manufacturera para construir lo que llaman la Red Nacional para la Innovación Manufactura” (NNMI, por sus siglas en inglés). En su discurso sobre el Estado de la Unión del 12 de febrero de 2013, el entonces presidente Obama anunció el lanzamiento de “centros manufactureros”, concebidos según el principio de asociación del sector privado con los Departamentos de Defensa y Energía para crear centros globales de empleos que involucren alta tecnología (Lin y Stiglitz, 2013).

América Latina también experimentó un resurgimiento de PI mediante grupos económicos locales, algunos de los cuales se han vuelto multinacionales en sus actividades económicas (Devlin y Moguillansky, 2013). Sin embargo, a pesar de que estas empresas poseen escala y talento, y además importan maquinaria y equipo de última generación, muchas no han logrado convertirse en líderes en el desarrollo local o en innovación e inversión en innovación y desarrollo (I+D), las cuales suelen ser muy bajas en casi todos los países latinoamericanos. De hecho, toda el área de promoción de la innovación y la I+D, así como la creación de redes de colaboración entre empresas, academia y gobierno, es un área de acción primordial para las políticas industriales en América Latina (Lin y Stiglitz, 2013).

Por lo tanto, ya es hora de que cambie la dependencia de la trayectoria en la política de AL.

1. *Los fundamentos teóricos de la política industrial en América Latina*

Para beneficio de los escépticos, comenzamos de manera deliberada con la *justificación teórica de la política industrial por parte de la economía dominante*. Ésta acepta la intervención del gobierno en caso de fallas del mercado. Los economistas de esta corriente señalan casos específicos de fallas del mercado que requieren medidas gubernamentales en forma de política industrial: 1) deficiencias en los mercados de capital, en general como resultado de asimetrías de información; 2) falta de inversiones adecuadas que inhiban la explotación de economías de escala; 3) información imperfecta respecto a las inversiones a nivel de empresa en aprendizaje y capacitación, y 4) falta de información y coordinación entre inversiones tecnológicamente interdependientes (Lall, 1996; Banco Mundial, 1993). Éstas son buenas razones por las que debería existir un mecanismo de planificación que abarque toda la economía en economías tan grandes como las de Brasil, México o la India (Mehrotra y Guichard, 2020; esta subsección deriva del capítulo sobre la política industrial).⁹

No obstante, debido al escepticismo sobre la política industrial, es necesario reafirmar la justificación de las políticas industriales, pues creemos que su relevancia se mantiene en el siglo XXI. Chang (2003) señaló que el *Milagro de Asia Oriental*, un estudio del Banco Mundial (1993), sí reconoce tres razones que justifican la política industrial. La primera, en su opinión, era la necesidad de *coordinar inversiones complementarias* cuando existen importantes economías de escala e imperfecciones en los mercados de capitales. En otras palabras, se necesita una política industrial para dar un impulso fuerte a las inversiones, algo que los asiáticos del Este pudieron lograr. En segundo lugar, se necesitan políticas industriales para abordar *externalidades del aprendizaje*, como subsidios a la capacitación industrial. De hecho, puede argumentarse que la política industrial fue reforzada por inversiones estatales en capacidades productivas humanas, en particular académicas generales y en educación y formación vocacional alineadas con la política industrial, en la mayoría de los países del Este de Asia (Lee y Mehrotra, 2016; Mehrotra y Acharya, 2017). Sin embargo, la falta de dicha in-

⁹ Trágicamente, la India abolió su Comisión de Planificación a finales de 2014 (cuando el gobierno de derecha de Modi llegó al poder). La India se convirtió en la única economía asiática que ha dado ese paso; véase Mehrotra y Guichard (2020).

versión en capacidades productivas humanas (educación, habilidades vocacionales o salud) ha sido una limitación importante para que las economías de AL puedan atraer inversión extranjera en la manufactura en el primer medio siglo de desarrollo (a pesar de que la producción de productos básicos o la extracción de recursos naturales atrajeron mucha IED).

En tercer lugar, el Estado puede desempeñar el papel de *organizador de empresas nacionales en cárteles* en sus negociaciones con empresas o gobiernos extranjeros, un papel que se ha vuelto particularmente relevante en este siglo, después de la revolución de las grandes empresas de la década de 1990 (tras las megafusiones y las adquisiciones entre empresas transnacionales) (Nolan, 2003). De hecho, China es uno de los pocos países de industrialización tardía que no ha podido crear un gran número de megaempresas con reputación internacional.¹⁰

Hay otras tres razones muy importantes por las que las economías en desarrollo necesitan una política industrial (Chang, 2003; Rodrik, 2004). Primera, el papel de la política industrial no es sólo prevenir fallas de coordinación (es decir, asegurar inversiones complementarias), sino también *evitar inversiones competitivas* en un entorno de escasez de capital. El exceso de capacidad conducirá a guerras de precios, lo que afectará negativamente las ganancias de las empresas. Los Estados del Este de Asia desempeñaron dicha función de la política industrial con éxito.

Segunda, la política industrial puede garantizar que *la capacidad industrial instalada esté lo más cerca posible de la escala mínima eficiente* a través de medidas como licencias de inversión, fusiones forzadas y requisitos de exportación. Ésta es otra función que cumplió la política industrial en el Este de Asia (Lin y Stiglitz, 2013).

Y tercera, *cuando es necesario un cambio estructural, la política industrial puede facilitarlo*.

Desafortunadamente, el papel potencial de la política industrial ha sido minimizado de manera sistemática en los países en desarrollo fuera del Este de Asia desde principios de la década de 1980, a raíz del creciente predominio del paradigma ortodoxo, y con consecuencias bien conocidas en gran parte de América Latina y también en el África Subsahariana. Sin embargo,

¹⁰ Esto resalta de manera particular en China, pues su incorporación al modelo de los “gansos voladores” de crecimiento industrial del Este de Asia fue tardía; cuando Japón ya era el líder, Corea y Taiwán estaban en el segundo nivel, y después se integraron Malasia, Singapur y Hong Kong. China se unió a este grupo sólo después de mediados de la década de los noventa (BID, 2016).

se ha dado un retorno a la política industrial en AL en la última década aproximadamente (como se analiza en la siguiente sección).

III. POLÍTICA INDUSTRIAL Y POLÍTICA SOCIAL: ¿HAY LECCIONES DE ASIA PARA AMÉRICA LATINA?

Hemos visto en la sección anterior que las economías latinoamericanas han sufrido durante mucho tiempo dos problemas estructurales. El primero es la dependencia de un modelo de desarrollo extractivista combinado con una política industrial ausente. El segundo fue la limitada inversión en salud y educación, una situación agravada por las políticas neoliberales durante dos décadas. En los dos aspectos, el modelo del Este de Asia había sido paralelamente opuesto. Analizamos ambos en el contexto de AL, aunque prestando más atención a la propiedad intelectual (por razones de espacio).

En todo el mundo, las políticas neoliberales sufrieron un revés masivo cuando su influencia descontrolada culminó en una crisis financiera global en 2008, seguida de una crisis económica global.

1. *Regresa para vengarse: la política industrial ha vuelto*

En los 10 años siguientes, se produjo un cambio notable dentro de los países respecto al enfoque gubernamental de la propiedad intelectual, no sólo en los países en desarrollo, sino también en los desarrollados: la UNCTAD (2018) informa que alrededor de 100 países habían adoptado políticas industriales a raíz de la crisis. Esto incluyó también a un gran número de países de AL.

Si nos preguntamos cuál fue la naturaleza de estas políticas industriales en AL, al revisarlas a lo largo del tiempo puede concluirse que “las más recientes se sustentan en instrumentos para mejorar la infraestructura, la educación y la capacitación; el desarrollo empresarial, la creación de encadenamientos y clústeres; el desarrollo de empresas, la innovación, el acceso al financiamiento y las políticas sociales” (Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright, 2014; Devlin y Mogueillansky, 2013). Lo mencionado refleja un “cambio en el alcance de las políticas industriales al compararlas con las utilizadas antes en

el contexto de la ISI. Debido a que las políticas industriales buscan cambiar la estructura productiva y la trayectoria de crecimiento de una economía, la inversión se vuelve una parte destacada de las políticas industriales, en particular la IED” (UNCTAD, 2018). Asimismo, Rodrik (2013: 51; en UNCTAD, 2018) afirma que “hoy en día puede ser necesario centrarse más en segmentos de industrias que en industrias enteras, y más en los inversionistas extranjeros que en los locales. No obstante, en última instancia, los principios de la política industrial cooperativa basada en asociaciones público-privadas [...] todavía aplican”.

Sin embargo, “aunque casi todos los países de AL tienen programas para atraer IED, no sucede lo mismo respecto a las estrategias efectivas para aprovechar esta inversión en favor del avance económico y los efectos de dispersión en la economía local” (Lin y Stiglitz, 2013). Otra área lista para las políticas industriales en AL es la preparación para el cambio climático.

En la época de la ISI, las políticas industriales juntaron la protección comercial con la promoción de las inversiones (se apoyó tanto la inversión estatal como la extranjera) y los bancos nacionales de desarrollo fueron los principales agentes financieros (Peres, 2011). Sin embargo, *los problemas estructurales discutidos en el análisis de las sinergias duales persistieron*.

Gran parte de la experiencia de la región en materia de propiedad intelectual durante la era del Consenso de Washington se resume en el término “políticas de competitividad” (Peres, 1997). A mediados de los años noventa, casi todos los países de la región diseñaron programas para apoyar la competitividad de sus economías, los cuales a su vez se basaron en la metodología de clústeres. Tales políticas para promover clústeres también se han implementado a nivel subnacional, especialmente en países como México y Brasil; por ejemplo, con el clúster del calzado en el estado de Guanajuato o la industria electrónica en el estado de Jalisco en México (Unger, 2003; Dussel Peters, 1999), o en Brasil el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE, por sus siglas en portugués), con programas en todo el país (Peres, 2011).

Las políticas de la región, incluso aquellas de alcance sectorial, se han caracterizado por centrarse mucho más en mejorar la eficiencia de los sectores existentes que en crear otros nuevos (Peres, 2011; Melo y Rodríguez-Clare, 2006; Melo, 2001; Peres, 1997). La generación de nuevas actividades

apareció esporádicamente como un objetivo de política que estaba principalmente relacionado con las negociaciones comerciales internacionales encaminadas a aumentar el acceso a los mercados y atraer IED. Las iniciativas de política derivaron en la expansión de la plataforma exportadora de México en el marco del TLCAN entre este país, Canadá y los Estados Unidos (que consistía en automóviles y componentes de equipos de transporte, electrónicos y vestimenta); la promoción de las actividades ensamblarias básicas (maquiladoras) en varios países de Centroamérica y el Caribe (ropa), e inversiones en empresas privatizadas en los sectores primario y de servicios en países de América del Sur (Peres, 2013). Sin embargo, esta estrategia tenía varias limitaciones, por ejemplo, el bajo valor agregado en las actividades de ensamblaje, articulaciones débiles con la economía interna y una escasa generación de capacidades tecnológicas endógenas que hubo como consecuencia (Peres y Reinhardt, 2000; Peres y Primi, 2009).

Esta convergencia evidenció que la región acumulaba capacidades y experiencia en la formulación de políticas. La mayoría de los instrumentos de política que distorsionaban el mercado fue eliminada o gradualmente abandonada. Además, en la actualidad los gobiernos tienden a abordar la política industrial desde una visión mucho más sistémica que en el pasado (Peres, 2011). Sin embargo, los resultados de estas políticas siguen siendo frágiles (como se intentó demostrar en la sección I de este artículo); la implementación y la evaluación de impactos aún son particularmente endeble en la región (Peres, 2013).

En la actualidad, están en el poder partidos políticos o coaliciones de partidos que basaron gran parte de sus plataformas de largo plazo en el rechazo del “neoliberalismo económico” en Brasil (aunque el presidente Lula no regresó hasta 2023), Bolivia, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela (aunque no en Argentina, pues la situación cambió en 2023). Estos partidos habían prometido con frecuencia las políticas industriales como parte fundamental de sus directrices estratégicas para lograr un desarrollo sostenible con mayor justicia social (Peres, 2011).

Sin embargo, la realidad no logró las expectativas. En la mayoría de los países mencionados no se han adoptado medidas significativas que puedan cambiar el modelo económico actual, en términos de su patrón de especialización productiva, mediante la aplicación de políticas industriales (Peres, 2011). Es evidente entonces que queda mucho por hacer, como argumentamos en la sección I.

2. Una nueva urgencia para la política industrial de América Latina después de 2025

Toda América Latina (y la economía mundial) se enfrenta desde 2025 a la presidencia de Trump en los Estados Unidos (de 2025 a 2028). México es una de las economías más amenazadas en la región por los aranceles de Trump. Este país ha desarrollado industrias orientadas a la exportación desde la década de 1990 y ahora está estrechamente integrado con la economía de los Estados Unidos. La dependencia en este último es ahora un lastre para México. Las exportaciones representan más de un tercio del PIB de México y más de 80% va hacia los Estados Unidos (O'Neil y Huesa, 2025). Por el otro lado, las exportaciones de bienes de los Estados Unidos a México representan únicamente 1% del PIB de ese país (Flannery, 2025).

El efecto de los aranceles en la segunda presidencia de Trump va más allá de la táctica habitual de herramienta de extracción de concesiones. La integración de México con la economía de los Estados Unidos, incluido su sector maquilador, supone una amenaza a los objetivos de reindustrialización del segundo país para llevar la industria de manufactura a casa, y los aranceles se están usando para debilitar el potencial *nearshoring* de México. La industria manufacturera mexicana y de otros países latinoamericanos se vuelve menos atractiva respecto a los Estados Unidos si los aranceles de Trump realmente se implementan.

En este contexto, la agenda de inversiones del Plan México (Gobierno de México, 2025) responde muy bien a la necesidad del momento.¹¹ Es probable que otras economías de América Latina también necesiten responder a los aranceles de Trump de una manera similar, aunque su capacidad para hacerlo pueda ser más limitada en economías distintas a Brasil y México.

La determinación del gobierno de México está indicada claramente en las metas establecidas en el Plan México, pero también en las medidas previstas, las cuales no tienen precedentes en los estándares de América Latina. Una de esas metas es llevar la proporción de inversión respecto al PIB por encima de 25% a partir de 2026 y sobre 28% para 2030. Aún más, se busca sumar 1.5 millones de trabajos adicionales en manufactura especializada y los sectores estratégicos. Se afirma que 50% del suministro y el consumo nacionales será producido en México. Además, con ello pretende aumentar el con-

¹¹ Véase <https://www.planmexico.gob.mx>

tenido nacional en 15% en las cadenas globales de valor de los sectores automotriz, aeroespacial, electrónico, de semiconductores, farmacéutico, químico, entre otros.

La adquisición pública servirá como herramienta de desarrollo, de acuerdo con el Plan México (Gobierno de México, 2025). Se establecen metas secundarias: vacunas hechas en México junto con

la promoción de un desarrollo integral de los procesos de fabricación farmacéutica; el lanzamiento de grupos de trabajo con empresas importadoras para desarrollar cadenas de suministro locales y regionales, incluyendo una armonización arancelaria con América del Norte; la creación de un Fondo de Banca de Desarrollo para mipymes, proveedores, y empresas de exportación con empresas ancla.

Por último, también están el lanzamiento de la marca “Hecho en México” y la creación de “una red de colaboración o capacitación técnica, curricular y continua en educación media superior y superior” (Gobierno de México, 2025).

Sin embargo, el problema es que el gobierno de México “enfrenta un déficit fiscal cada vez mayor y su capacidad para usar la política fiscal es limitada en cuanto al gasto anticíclico durante una desaceleración”. Un impuesto repentino de 25% en las exportaciones en el motor de la economía mexicana, como se prevé en los aranceles de Trump, provoca dificultades para el país. “Incluso antes de que los nuevos aranceles entraran en vigor, se esperaba que la economía mexicana sólo creciera alrededor de 1%” (*Reuters*, 2025). La incertidumbre que resulte de la imposición inminente de aranceles por el vecino del norte afectará la inversión en México.

No obstante, como una alternativa incipiente, la integración regional de América Latina podría también ser parte de políticas nacionales individuales para promover la industria manufacturera dentro de la región. Por consiguiente, la unidad latinoamericana fue un objetivo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que fue inaugurada con los jefes de gobierno de la reunión de América Latina en Tegucigalpa, Honduras, a principios de abril de 2025. Aun así, la región acudió a la reunión sin una estrategia en común. Los desafíos eran vastos en un entorno volátil que crea diferencias entre, por ejemplo, México (un miembro del antiguo TLCAN) y el resto. Hay beneficios que México disfruta de la exportación de café y aguacate a los Estados Unidos sin aranceles, frente a 10% de aranceles que

sufren Brasil y Colombia. Por lo tanto, aunque la cumbre no aborda normalmente temas de economía, su anfitrión señaló desde el principio que no podrían ser ignorados en esta ocasión. Ante el nuevo plan de acción, la presidenta Sheinbaum propuso convocar una Cumbre por el Bienestar Económico de América Latina y el Caribe, “para realizar una mayor integración regional basada en la prosperidad compartida y respeto por nuestra soberanía” (CELAC, 2025), lo que incluye la descarbonización necesaria de la economía para la protección ambiental y la interconexión eléctrica en toda América con energía limpia.

3. La política social permanece débil a pesar de su resurgimiento

Además de la PI, una clara implicación política que brota de las secciones I y II es que la política social (PS) necesita ser más efectiva en América Latina. Sin embargo, se debe reconocer que, en la década del 2000, cuando el crecimiento se había reactivado, se introdujeron cambios significativos en ésta. (Esto también se reconoció en la cumbre de la CELAC en abril de 2025.)

De ese renacimiento de la PS se derivaron varios resultados. Entre el 2000 y 2018, el gasto público social como porcentaje del PIB aumentó de 8.5 a 11.3% y el gasto social per cápita se incrementó de 484 a 938 dólares constantes. El acceso a los apoyos sociales también se amplió. Así, se adoptaron medidas políticas directas para reducir la pobreza (como sugiere el modelo de sinergia dual): la proporción de la población de 65 años y más que recibe un apoyo de pensión (contributiva y no contributiva) aumentó de 51.5 a 76.2% entre 2000 y 2017. Gran parte de este incremento se debió a programas no contributivos. Varios países (Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay) alcanzaron una cobertura casi total. Aunque esto debería matizarse al señalar que las prestaciones no contributivas eran pequeñas y estaban limitadas a los trabajadores informales, mientras que los trabajadores formales con regímenes contributivos tenían mejores prestaciones (Arza et al., 2022).

A pesar de estos éxitos, la informalidad en la fuerza laboral sigue siendo alta en AL, como señalamos en la sección I. Arza et al. (2022: 54) preguntan acertadamente: “¿Pero estas reformas lograron romper con el carácter desigual de la política social latinoamericana?” Su propia respuesta es reveladora:

En términos de clase y estatus en el mercado laboral, la expansión de las transferencias condicionadas en efectivo, las pensiones no contributivas y la atención médica básica redujeron las brechas de acceso; no obstante, la salud y las pensiones contributivas siguen siendo de mejor calidad y más generosas que las no contributivas. En algunos casos, la diferencia entre los dos tipos de apoyos es bastante grande. Una tendencia similar aparece cuando nos centramos en el género: las mujeres mejoraron su acceso autónomo a los recursos, tanto por su incorporación al mercado laboral como por un mayor acceso a apoyos en efectivo de nuevos programas sociales. Sin embargo, las mujeres siguen mostrando una cobertura de pensiones más baja e importes de apoyos menores que los hombres [Arza et al., 2022: 54].

En otras palabras, incluso en lo que respecta a la política social, al igual que en la política industrial, la debilidad permanece.

IV. COMENTARIOS FINALES

Comenzamos este artículo con un marco conceptual que ayuda a explicar las limitaciones estructurales actuales de la mayoría de las economías latinoamericanas. El marco de sinergias duales permite centrarnos en políticas que podrían paliar aquellos factores estructurales que frenan el crecimiento en las economías latinoamericanas.

La mayoría de estas economías podría aprender de las experiencias asiáticas tanto en el cambio estructural como en el crecimiento económico, pero no sin una inversión concomitante en la expansión de los servicios de salud, en la mejora de la calidad de la educación o en el avance hacia el camino de la protección social. La CEPAL (2022 y 2023) muestra en su análisis que la pobreza aumentó durante la pandemia por covid-19 y que las economías se contrajeron (aunque luego se recuperaron).

La mayoría de las economías de América Latina ha adoptado acertadamente políticas industriales, en especial desde la crisis económica mundial de 2008 (aunque no sólo en ese momento), como una forma de progresar hacia el cambio estructural en sus economías. También han logrado avances relevantes en varios aspectos de la política social que continúan siendo una barrera para la mayoría de sus economías a la hora de competir con el resto del mundo. El gasto social también ha aumentado de manera significativa

durante y después de la pandemia (CEPAL, 2022 y 2023), a pesar de retrocesos en las políticas (por ejemplo, el fin de Progresía en México, el rechazo a las transferencias condicionadas en Brasil y los inminentes retrocesos en Argentina, probablemente a raíz de un retorno a la hiperinflación bajo regímenes populistas/de derecha).

En este escenario las políticas industriales débiles no pueden prosperar. Devlin y Moguillansky (2013) plantean que las políticas industriales exitosas deben basarse en estrategias de mediano y largo plazos, cimentadas en una alianza público privada sólida e implementadas por instituciones públicas fuertes y bien alineadas. Sin embargo, cumplir con estos requisitos no es de ninguna manera sencillo, en especial en una región donde la doctrina del Consenso de Washington se aplicó de manera rigurosa, lo que resultó en un importante debilitamiento de las capacidades institucionales en este campo. Con todo, parece que un proceso de reconstrucción está en marcha (Álvarez, 2013; Lin y Stiglitz, 2013). El contexto se hace más desafiante por la amenaza a la reactivación económica de la región que suponen los aranceles de Trump.

El camino por recorrer sigue siendo largo y difícil, tanto en materia de políticas industriales que puedan inducir cambios estructurales como de políticas sociales que propicien sociedades menos desiguales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, J. A., y Garcimartín, C. (2013). The determinants of institutional quality. More on the debate. *Journal of International Development*, 25(2), 206-226. Recuperado de: <https://doi.org/10.1002/jid.1710>
- Álvarez, C. (2013). Comments on “What’s New in the New Industrial Policy in Latin America?” by Robert Devlin & Graciela Moguillansky. En J. Lin y J. Stiglitz (eds.), *The Industrial Policy Revolution. I. The Role of Government beyond Ideology*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Arza, C., Castiglioni, R., Martínez Franzoni, J., Niedzwiecki, S., Pribble, J., y Sánchez-Ancochea, D. (2022). *The Political Economy of Segmented Expansion. Latin American Social Policy in the 2000s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Banco Mundial (1993). *The Asian Miracle*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

- Banco Mundial (2001). *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Washington, D. C.: Banco Mundial/Oxford University Press.
- BID (2016). *Saving for Development: How Latin America and the Caribbean Can Save More and Better*. Washington, D. C.: BID.
- CELAC (2025, 9 de abril). *Declaración de Tegucigalpa* (conferencia). IX Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, Tegucigalpa, Honduras.
- CEPAL (2014). *Panorama social de América Latina y el Caribe. 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2019). *Panorama social de América Latina y el Caribe. 2019*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2022). *Panorama social de América Latina y el Caribe. 2022*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2023). *Panorama social de América Latina y el Caribe. 2023*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., y Zucman, G. (2021). *World Inequality Report. 2022*. World Inequality Lab. Recuperado de: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/WorldInequalityReport2022_Full_Report.pdf
- Chang, H. J. (2003). *Rethinking Development Economics*. Londres: Anthem Press.
- Comisión Europea (2010). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee for Regions: An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era – Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage* (SEC [2010] 1272-1276). Bruselas: Comisión Europea.
- Devlin, R., y Moguillansky, G. (2013). Breeding Latin American tigers: Operational principles for rehabilitating industrial policies. En J. Lin y J. Stiglitz (eds.), *The Industrial Policy Revolution. I. The Role of Government beyond Ideology*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Dollar, D., y Kraay, A. (2001). *Growth is Good for the Poor* (research working paper, 2587). Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Drèze, J., y Sen, A. K. (1988). *Hunger and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Dussel Peters, E. (1999). *La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Flannery, N. P. (2025, 5 de marzo). How vulnerable is Mexico's economy to Trump's tariff threats? *Forbes*. Recuperado de: <https://www.forbes.com/sites/nathanielparishflannery/2025/03/05/how-vulnerable-is-mexicos-economy-to-trumps-tariff-threats/>
- Gershenson, D., Herrera, L., Lambert, F., Ramos, G., Rousset, M., y Torres, J. (2021). *Fintech and Financial Inclusion in Latin America and the Caribbean* (IMF Working Paper, 2021/221). FMI.
- Gobierno de México (2025). *Plan México*. Recuperado de: <https://www.planmexico.gob.mx>
- Hausmann, R., Rodrik, D., y Velasco, A. (2006). Getting the diagnosis right: A new approach to economic reform. *Finance and Development*, 43(1), 12-15.
- Kojima, K. (2000). The "flying geese" model of Asian economic development: Origin, theoretical extensions, and regional policy implications. *Journal of Asian Economics*, 11(4), 375-401. Recuperado de: [https://doi.org/10.1016/S1049-0078\(00\)00067-1](https://doi.org/10.1016/S1049-0078(00)00067-1)
- Lall, S. (1996). *Learning from the Asian Tigers: Studies in Technology and Industrial Policy*. Basingstoke, Inglaterra: Macmillan Press.
- Lee, J. W., y Mehrotra, S. (2016). *Human Capital in South Asia*. Manila: Asian Development Bank. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.22617/TCS179082>
- Lederman, D., y Maloney, W. (2007). *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*. Stanford: Banco Mundial/Stanford University Press.
- Lin, J., y Chang, H. J. (2009). Should industrial policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? A debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang. *Development Policy Review*, 27(5), 483-502. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2009.00456.x>
- Lin, J., y Stiglitz, J. (eds.) (2013). *The Industrial Policy Revolution*. I. *The Role of Government beyond Ideology*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Mehrotra, S. (2016). *Seizing the Demographic Dividend. Policies to Achieve Inclusive Growth in India*. Nueva Delhi: Cambridge University Press.
- Mehrotra, S. (2022). *Políticas sociales y económicas para reducir la pobreza en América Latina*. México: UNAM/CUCEA.
- Mehrotra, S., y Acharya, S. (2017). Planning for human development: Experiences in Asia. *Theoretical Economics Letters*, 7(6), 1607-1631. Recuperado de: <https://doi.org/10.4236/tel.2017.76109>
- Mehrotra, S., y Delamonica, E. (2007). *Eliminating Human Poverty. Macroeconomic and Social Policies for Equitable Growth*. Londres: Zed Books.

- Mehrotra, S., y Guichard, S. (eds.) (2020). *Planning in the 20th Century and Beyond: India's Planning Commission and National Institution for Transforming India*. Nueva Delhi: Cambridge University Press.
- Mehrotra, S., y Jolly, R. (eds.) (1997). *Development with a Human Face: Experiences in Social Achievement and Economic Growth*. Oxford: Clarendon Press.
- Mehrotra, S., y Parida, K. P. (2021, 4 de agosto). Poverty in India is on the rise again. *The Hindu*. Recuperado de: <https://www.thehindu.com/opinion/lead/poverty-in-india-is-on-the-rise-again/article35709263.ece>
- Melo, A. (2001). *Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century* (working paper, 459). Washington, D. C.: BID.
- Melo, A., y Rodríguez-Clare, A. (2006). *Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.: BID.
- Nolan, P. (2003). *China at the Crossroads*. Cambridge: Pluto Press.
- O'Neil, S. K., y Huesa, J. (2025, 5 de febrero). What Trump's trade war would mean, in nine charts. Council on Foreign Relations. Recuperado de: <https://www.cfr.org/article/what-trumps-trade-war-would-mean-nine-charts>
- OIT (2018). *Men and Women in the Informal Economy: A Statistical Picture*. Ginebra: OIT.
- Peres, W. (coord.) (1997). *Políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe en los años noventa*. México: Siglo XXI Editores.
- Peres, W. (2011). *Industrial Policies in Latin America* (working paper, 2011/48). UNU-WIDER.
- Peres, W. (2013). Pathways to industrialization in the twenty-first century: New challenges and emerging paradigms. En A. Szirmai, W. Naudé y L. Alcorta (eds.), *Industrial Policies in Latin America*. Oxford University Press.
- Peres, W., y Primi, A. (2009). *Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Peres, W., y Reinhardt, N. (2000). Latin America's new economic model: Micro responses and economic restructuring. *World Development*, 28(9), 1543-1566. Recuperado de: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(00\)00044-9](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(00)00044-9)
- PNUD (2004). *Informe sobre el Desarrollo Humano. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Madrid: Mundi Prensa Libros/PNUD.

- Ranis, G., Stewart, F., y Ramirez, A. (2000). Economic growth and human development. *World Development*, 28(2), 197-219. Recuperado de: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00131-X](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00131-X)
- Ravallion, M. (1997). Good and bad growth: The human development reports. *World Development*, 25(5), 631-638. Recuperado de: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(96\)00141-6](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(96)00141-6)
- Reuters (2025, 4 de febrero). Analysts lower Mexico's 2025 economic growth forecast, see weaker peso. *Reuters*. Recuperado de: <https://www.reuters.com/world/americas/analysts-lower-mexicos-2025-economic-growth-forecast-see-weaker-peso-2025-02-04/>
- Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-first Century* (background paper). Viena: ONUDI.
- Rodrik, D. (2013). *When Ideas Trump Interests: Preferences, World Views and Policy Innovations* (National Bureau of Economic Research, WP 19631). Cambridge, Mass.: NBER. Recuperado de: <https://doi.org/10.3386/w19631>
- Salazar-Xirinachs, J. M, Nübler, I., y Kozul-Wright, R. (2014). *Transforming Economies: Making industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Ginebra: OIT.
- Sen, A. (2001). *Development as Freedom* (2ª ed.). Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. (2000). *Globalization and Its Discontents*. Nueva York: W. W. Norton.
- Stiglitz, J. (2009). The World Development Report: Development theory and policy. En S. Yusuf, *Development Economics through the Decades: A Critical Look at Thirty Years of the World Development Report* (pp. 139-151). Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Stijns, J. P. (2001). *Natural Resource Abundance and Economic Growth Revisited*. Berkeley: University of California.
- Studwell, J. (2013). *How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*. Londres: Grove Press.
- Suri, T., Boozer, M. A., Ranis, G., y Stewart, F. (2011). Paths to success: The relationship between human development and economic growth. *World Development*, 39(4), 506-522. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.08.020>
- Taylor, L., Mehrotra, S., y Delamonica, E. (1997). The links between economic growth, poverty reduction, and social development: Theory and

- policy. En S. Mehrotra y R. Jolly (eds.), *Development with a Human Face. Experiences in Social Achievement and Economic Growth*. Oxford: Clarendon Press.
- Taylor, M. (2016, 14 de julio). Latin America's savings problem. Council on Foreign Relations. Recuperado de: <https://www.cfr.org/blog/latin-americas-savings-problem>
- The Global Economy* (2021). Percent people with bank accounts – Country rankings. Recuperado de: https://www.theglobaleconomy.com/rankings/percent_people_bank_accounts/Latin-Am/#
- UNCTAD (2018). *World Investment Report, 2018: Investment and New Industrial Policies*. Ginebra: United Nations Publication.
- Unger, K. (2003). *Clusters industriales en México: especializaciones regionales y la política industrial*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Veltmeyer, H. (2016). Extractive capital, the state, and the resistance in Latin America. *Sociology and Anthropology*, 4(8), 774-784. Recuperado de: <https://doi.org/10.13189/sa.2016.040812>
- Veltmeyer, H., y Petras, J. (2014). *The New Extractivism*. Londres: Zed Books.