

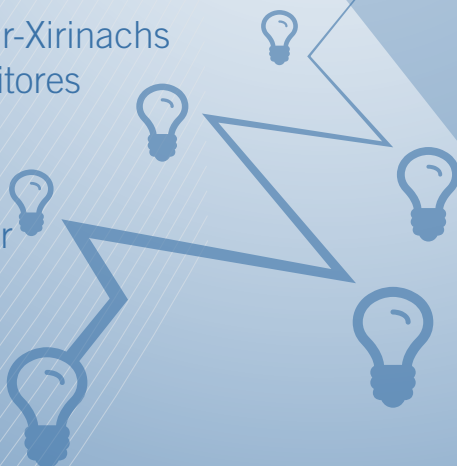


Sesiones de *brainstorming* en Lima

POLÍTICAS DE DESARROLLO
PRODUCTIVO, CRECIMIENTO
INCLUSIVO Y CREACIÓN
DE EMPLEO

José Manuel Salazar-Xirinachs
y Jorge Cornick, Editores

Gary Gereffi
Eva Paus
Ben Ross Schneider
Charles Sabel
Ernesto Stein



Sesiones de *brainstorming* en Lima

POLÍTICAS DE DESARROLLO
PRODUCTIVO, CRECIMIENTO
INCLUSIVO Y CREACIÓN
DE EMPLEO

José Manuel Salazar-Xirinachs
y Jorge Cornick, Editores

Gary Gereffi
Eva Paus
Ben Ross Schneider
Charles Sabel
Ernesto Stein



Organización
Internacional
del Trabajo

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2017
Primera edición 2017

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Salazar-Xirinachs, José Manuel & Cornick, Jorge

Sesiones de brainstorming en Lima: Políticas de desarrollo productivo, crecimiento inclusivo y creación de empleo. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2017. 164 p. (OIT Américas, Informes Técnicos 2017/9)

13.03.1

Empleo, creación de empleo, políticas de empleo, trabajo decente, diálogo social, América Latina, Caribe.

ISBN: 978-92-2-031062-5 (print)

ISBN: 978-92-2-031063-2 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a: biblioteca_regional@ilo.org.

Impreso en Perú

ADVERTENCIA

El uso del lenguaje que no discrimine, ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Índice

Participantes en las sesiones	10
Sobre los autores	10
Índice de acrónimos	14
La agenda	16
Prefacio	17
1. ¿Por qué Sesiones de <i>brainstorming</i> de la OIT sobre PDP, crecimiento inclusivo y empleo?	19
José Manuel Salazar-Xirinachs	
1.1 Introducción	19
1.2 OIT: antecedentes básicos	20
1.3 Narrativas a corto y largo plazo del desarrollo en América Latina	24
1.4 Diálogo social en América Latina y el Caribe y el papel de la OIT	25
1.5 Prioridades regionales de la OIT para América Latina y el Caribe	26
1.6 PDP para un crecimiento inclusivo con más y mejores empleos	27
1.7 Lo que esperamos de estas Sesiones de <i>brainstorming</i>	30
1.8 Referencias	32
2. Sesión 1: América Latina y la Trampa del Ingreso Medio	34
2.1 Eva Paus. América Latina en la trampa del ingreso medio: El doble desafío del crecimiento sostenido y la creación de empleo decente	34
2.2 Eva Paus. Presentación oral	52
2.3 Ben Ross Schneider: comentario	61
2.4 Discusión de grupo	62

3. Sesión 2: La nueva organización de la producción, PDP y creación de empleo	64
3.1 Charles Sabel. La nueva organización de la producción, las políticas de desarrollo productivo y la creación de empleo. Ideas sobre política industrial cuando la industria resulta menos fundamental para el desarrollo	64
3.2 Charles Sabel. Presentación oral	77
3.3 Comentario. Ernesto Stein	82
3.4 Discusión de grupo	85
4. Sesión 3. Políticas de desarrollo productivo y empleo	87
4.1 Ernesto Stein: Políticas de desarrollo productivo y empleo	87
4.2 Comentario. Gary Gereffi	101
4.3 Discusión de grupo	104
5. Sesión 4: El diseño de la política de desarrollo industrial en América Latina	105
5.1 Ben Ross Schneider. Resumen de la presentación oral	105
5.2 Comentario. Charles Sabel	111
5.3 Discusión de grupo	113
6. Sesión 5: Cadenas globales de suministros, PDP y creación de empleos	115
6.1 Gary Gereffi. Políticas de desarrollo productivo e inserción: la necesidad de vincular empresas, clústeres y cadenas de suministros	115
6.2 Gary Gereffi. Presentación oral	138
6.3 Comentario. Eva Paus	144
6.4 Discusión de Grupo	146
7. Sumando todo	148
7.1 Charles Sabel. Comentarios finales	148
7.2 Jose Manuel Salazar-Xirinachs. Comentarios finales	150

APÉNDICE

153

El experimentalismo de Charles Sabel y otros métodos iterativos de gobernanza de la política pública

1. Antes de empezar	153
2. Una conceptualización, no una doctrina	154
3. Los elementos comunes de la gobernanza experimentalista	154
4. Experimentalismo y PDIA	158
5. Experimentalismo, mejores adaptaciones y ciclos ERA	159
6. Experimentalismo y PDPs en América Latina: oportunidades y desafíos	159
7. Algunas lecturas	162



Lista de gráficos

Gráfico 2-1. Tasa Promedio de Crecimiento Anual del PBI por Persona Empleada, 1992-2012, constante PPA de 1990	37
Gráfico 2-2. Importaciones mundiales desde China como proporción del total de las importaciones mundiales según la intensidad tecnológica en los productos	39
Gráfico 2-3. Cambios intersectoriales en la productividad laboral y el empleo en Colombia, 2000-2012	42
Gráfico 2-4. Innovación, crecimiento de la productividad y cambio estructural	44
Gráfico 2-5. Índice Mundial de Innovación y PIB per cápita	45
Gráfico 2-6. Índice de conectividad y PIB per cápita	48
Gráfico 2-7. Crecimiento del PIB por trabajador, basado en el PPA de 1999	53
Gráfico 2-8. Importaciones mundiales desde China por intensidad tecnológica de los productos	54
Gráfico 2-9. Simulación de participación del empleo en el sector manufacturero	55
Gráfico 2-10. Proporción de la industria manufacturera en el empleo mundial y las contribuciones regionales	56
Gráfico 2-11. Empleo y productividad en Colombia 2002-2012	57
Gráfico 4-1. La productividad es baja y sigue bajando	87
Gráfico 4-2. Comparación internacional de inversión en I+D	88
Gráfico 4-3. Transformación económica profunda en Corea del Sur	89
Gráfico 4-4. Transformación económica leve en ALC	89
Gráfico 4-5. Una matriz 2x2 de PDPs	91
Gráfico 4-6. Coordinación público-pública en Manchester	96

Gráfico 4-7. Un Mecanismo de Coordinación Público-Pública	97
Gráfico 6-1. Cinco tipos de Gobernanza de la Cadena Mundial de Suministros	116
Gráfico 6-2. Curva de Valor Agregado - Etapas en la CMS de la Vestimenta: Nicaragua	120
Gráfico 6-3. Costa Rica en la CMS de dispositivos médicos	123
Gráfico 6-4. Exportaciones Médicas de Costa Rica por Categoría de Productos: 1988-2011	124
Gráfico 6-5. Éxitos en mejoras con vínculos locales: Una EMN líder en dispositivos médicos	126
Gráfico 6-6. Brasil y México: exportaciones de dispositivos médicos, 1998-2011	127
Gráfico 6-7. Mejora en la inserción económica en la CMS y desarrollo de la fuerza laboral	138
Gráfico 6-8. Exportaciones de dispositivos médicos: Brasil y México	142

Lista de cuadros

Cuadro 2-1. Porcentaje de la distribución de las exportaciones de ALC: todos los mercados y China	40
Cuadro 2-2. Descomposición del Crecimiento de la Productividad Laboral, 1990-2005	41
Cuadro 2-3. Productividad Relativa de los Grupos Empresariales Comparada con la de las Grandes Compañías	43
Cuadro 2-4. Descomposición del crecimiento de la productividad laboral, 1990-2005	55
Cuadro 2-5. Crecimiento de la productividad laboral por sector y subsector, EE.UU. y UE-15, 1980-2005	57
Cuadro 6-1. Empresas en el sector de dispositivos médicos de Costa Rica	125

Participantes en las sesiones

Jorge Cornick, DRP Trejos y Cornick

Gary Gereffi, Universidad de Duke

Gerardina González, Directora Regional Adjunta, Oficina Regional de la OIT para ALC

Florencio Gudiño, Jefe de Programación y Cooperación Técnica, Oficina Regional de la OIT para ALC

Eva Paus, Mount Holyoke College

Anne Posthuma, Especialista Senior de políticas de Empleo, OIT-Brasil

Charles Sabel, Universidad de Columbia

José Manuel Salazar-Xirinachs, Director de la Oficina Regional de la OIT para ALC

Ben Ross Schneider, Instituto Tecnológico de Massachusetts, MIT

Ernesto Stein, Banco Interamericano de Desarrollo, BID

Sobre los autores

Jorge Cornick es socio fundador de la consultora DRP Trejos & Cornick y coordinador del programa de Licenciatura en Economía Empresarial de la Universidad LEAD de Costa Rica.

Recibió su licenciatura de la Universidad Nacional, en Costa Rica, y su maestría y su Ph.D. de la Universidad de Wisconsin-Madison.

Ha trabajado como consultor independiente en asuntos fiscales y de desarrollo para instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina, el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo por más de 20 años. Ex miembro de Las juntas directivas de los Consejos Nacionales de Supervisión del Sistema Financiero y la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos de Costa Rica, así como ex Director del Programa de Modernización de la Administración Tributaria.

Durante los últimos años, los intereses de investigación de Cornick se han centrado en Políticas de desarrollo productivo, desarrollo de capacidades públicas para PDP y el papel de la cooperación público-privada en PDP.

Gary Gereffi, es profesor de Sociología y Director del Centro de Globalización, Gobernanza y Competitividad de la Universidad de Duke <http://www.cggc.duke.edu/> donde imparte cursos de sociología económica, globalización y desarrollo comparativo y competitividad internacional.

Recibió su grado de B.A. de la Universidad de Notre Dame y sus grados de M.A. y Ph.D. en la Universidad de Yale.

Gereffi ha publicado numerosos trabajos sobre desarrollo económico y las relaciones empresariales y gubernamentales en varias partes del mundo. Sus libros incluyen: *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (Princeton University Press, 1990); *Commodity Chains and Global Capitalism* (Praeger Publishers, 1994); *Free Trade and Uneven Development: The North American Apparel Industry after NAFTA* (Temple University Press, 2002); y *The New Offshoring of Jobs and Global Development* (International Institute for Labour Studies, 2006).

Los intereses de investigación de Gereffi incluyen las estrategias competitivas de las empresas globales, La gobernanza de las cadenas mundiales de suministros, la modernización industrial en Asia Oriental y de América Latina y la emergente economía global del conocimiento. Sus principales proyectos de investigación en curso son: (1) mejora industrial, redes mundiales de producción, trabajo decente en Asia Oriental, América del Norte y Europa oriental; (2) análisis de la competitividad de las industrias de Carolina del Norte en la economía mundial, a partir de una perspectiva de la cadena de suministros (ver http://www.soc.duke.edu/NC_GlobalEconomy/); (3) externalización de la ingeniería en los Estados Unidos, China e India; (4) innovación y comercialización en la industria global de la nanotecnología; Y (5) una perspectiva de la cadena mundial de suministros sobre la emergente pandemia de obesidad infantil.

Eva Paus, es la directora fundadora del Centro McCulloch de Iniciativas Globales en el Mount Holyoke College. Establecido en 2004, el Centro ha sido un catalizador creativo para fomentar la educación internacional en el ámbito nacional e internacional. A través de cursos, conferencias, investigación, pasantías internacionales, estudios en el extranjero y colaboraciones con socios externos, los estudiantes adquieren las habilidades necesarias para la ciudadanía y las carreras en el mundo global de hoy. Paus es autora y/o editora de seis libros y decenas

de artículos sobre el desarrollo económico y la globalización. Su investigación actual se centra en la trampa del ingreso medio, las implicaciones del auge de China para las perspectivas de cambio estructural que induce el crecimiento en otros países emergentes, y el papel relativo del capital nacional y extranjero en el avance de la innovación y la expansión del empleo en América Latina.

Paus ha recibido donaciones del DAAD, la Fundación Freeman, Fulbright, la Fundación Hewlett, la Fundación Mellon, la Fundación Teagle y la Fundación Whiting. Ha sido consultora de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y de la ONUDI.

Además, ha ocupado un puesto o ha sido visitante en la Universidad de Costa Rica, la Universidad de Göttingen - Alemania, la Universidad de Pittsburgh, la Universidad del Pacífico - Perú, el Instituto Alemán de Investigación Económica - Alemania; El Instituto Keough para Estudios Irlandeses - Irlanda, y la Universidad Sookmyung - Corea del Sur.

Charles Sabel, de la Universidad de Columbia. Es el Profesor Maurice T. Moore de Derecho y Ciencias Sociales en la Facultad de Derecho de Columbia, un cargo que ocupa desde 1995. Anteriormente fue el Profesor Internacional Ford de Ciencias Sociales en el Instituto Tecnológico de Massachusetts. Sus publicaciones más recientes incluyen: *Contract and Innovation: The Limited Role of Generalist Courts in the Evolution of Novel Contractual Forms*, con Ronald J. Gilson y Robert E. Scott (*New York University Law Review*), *New Modes of Pluralist Global Governance*, con Gráinne de Búrca y Robert O. Keohane (*Journal of International Law and Politics*), “Rethinking the Street-Level Bureaucrat: Tacit and Deliberate Ways Organizations Can Learn” (*Economy in Society: essays in honor of Michael J. Piore*, MIT Press, 113–142), *Dewey, Democracy and Democratic Experimentalism* (*Contemporary Pragmatism*, Vol. 9, No. 2, 2012), y “Experimentalism in the EU: Common ground and persistent differences”, con Jonathan Zeitlin, (*Regulation & Governance*, Vol. 6, 2012, 410–426).

Sabel es PhD en Gobierno de la Universidad de Harvard, así como un A.B. en Estudios Sociales, summa cum laude, del Harvard College.

José Manuel Salazar-Xirinachs, Director Regional (ADG) de la OIT para América Latina y el Caribe con sede en Lima, Perú, desde el 1 de junio de 2015. Tiene una Maestría en Economía del Desarrollo y un PhD en Economía de la Universidad de Cambridge y es U.K. B.A. en economía de la Universidad de Costa Rica. Se incorporó a la OIT en 2005 como Director Ejecutivo del Sector de Empleo, con sede en Ginebra, Suiza, responsable de la labor mundial de la Organización en materia de política

de empleo, que incluye: desarrollo empresarial, formación profesional, análisis del mercado de trabajo, servicios de empleo, formalización, vínculos entre el comercio y el empleo, promoción del empleo de los jóvenes y otras áreas relacionadas. Desde 1998 hasta 2005 dirigió la Unidad de Comercio de la Organización de los Estados Americanos, en Washington, DC, que funcionó, en colaboración con el BID y la CEPAL, como Secretario Técnico para las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Fue Ministro de Comercio Exterior de Costa Rica de 1997 a 1998, período durante el cual presidió el proceso de negociación del ALCA. Anteriormente, fundó y dirigió la Red Empresarial para la Integración Hemisférica, fue Director Ejecutivo y Economista en Jefe de la Federación de Entidades Privadas de América Central y Panamá (FEDEPRICAP) (1991-95), miembro de la Junta del Banco Central de Costa Rica (1994-96) y Presidente Ejecutivo de la Corporación Costarricense de Desarrollo (1988-90). Su libro más reciente es *Transformando las Economías: Haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo*, OIT–UNCTAD, editado con I. Nubler y R. Kozul-Wright, Plaza y Valdes Editores, 2017.

Ben Ross Schneider, MIT. Ben Ross Schneider es el Profesor de Ciencias Políticas de Ford International y director del programa MIT de Brasil. Antes de unirse al departamento en 2008, Schneider enseñó en la Universidad de Princeton y NorthWestern University. Los intereses de docencia e investigación del profesor Schneider caen dentro de los campos generales de la política comparativa, la economía política y la política latinoamericana. Sus libros incluyen *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil* (1991), *Business and the State in Developing Countries* (1997), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries* (2003), *Business Politics and the State in 20th Century Latin America* (Cambridge University Press, 2004), y *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development* (Cambridge University Press, 2013). También ha publicado sobre temas como la reforma económica, la democratización, la tecnocracia, la política educativa, el estado de desarrollo, los grupos empresariales, la política industrial y la burocracia comparativa.

Ernesto Stein, BID. Stein es Asesor Principal en el Departamento de Investigación del BID. También ha trabajado como Asesor Económico Regional del Departamento de Belice, Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana en el BID y ha sido becario en el Centro de Harvard para el Desarrollo Internacional. Ha publicado 5 libros y más de 30 artículos en publicaciones especializadas como la Revista de Economía Internacional, la Revista de Economía del Desarrollo, Política Económica, Economía y Política y la Revista Económica Americana.



Índice de acrónimos

AGOA	Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (African Growth and Opportunity Act)
AMF	Acuerdo Multifibras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Brasil)
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre EE.UU. y Centroamérica y República Dominicana
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre EE.UU., Centroamérica y República Dominicana
CGGC	Centro sobre Globalización, Gobernanza y Competitividad de la Universidad de Duke
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
CMEs	Economías de Mercado Coordinadas (Coordinated Market Economies)
CMLP	Costo Promedio a Largo Plazo
CMS	Cadenas mundiales de suministros
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior (Costa Rica)
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México)
CPC	Consejo Privado de Competitividad
CPL	Crecimiento de la Productividad Laboral
CTN	Corporaciones Transnacionales
DPP	Diálogo Público-Privado
EMN	Empresas Multinacionales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GE	General Electric
GII	Índice Mundial de Innovación (Global Innovation Index)
I+D	Investigación y desarrollo

IED	Inversión extranjera directa
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INTA	Asociación Internacional de Marcas
IRM	Imagen por resonancia magnética
ISI	Industrialización por sustitución de importaciones
KIBS	Empresas de servicios intensivos en conocimiento
KPI	Indicadores clave del desempeño
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MKE	Ministerio de Economía del Conocimiento (Corea del Sur)
OEM	Fabricante de equipos originales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PBR	Productos basados en recursos
PDP	Políticas de desarrollo productivo
PEMANDU	Unidad de Gestión y Seguimiento de Resultados (Malasia)
PI	Política industrial
PITCE	Política de industria, tecnología y comercio exterior (Brasil)
PPA	Paridad de poder adquisitivo
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
PyMEs	Pequeñas y medianas empresas
RFID	Identificación por radiofrecuencia
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje (Colombia)
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Brasil)
TI	Tecnología de la información
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPL	Régimen arancelario preferencial
UNAQ	Universidad Aeronáutica en Querétaro

La agenda

-
- ▶ **Bienvenida y Presentación.** José Manuel Salazar-Xirinachs
-
- ▶ **Sesión 1. América Latina y la trampa del ingreso medio.**
 - ▶ Ponencia principal. Eva Paus.
 - ▶ Comentarios. Ben Ross Schneider.
 - ▶ Debate colectivo.
-
- ▶ **Sesión 2. La nueva organización de la producción, PDP y empleo.**
 - ▶ Ponencia principal. Charles Sabel.
 - ▶ Comentarios. Ernesto Stein.
 - ▶ Debate colectivo.
-
- ▶ **Sesión 3. Políticas de desarrollo productivo y empleo.**
 - ▶ Ponencia principal. Ernesto Stein.
 - ▶ Comentarios. Gary Gereffi.
 - ▶ Debate colectivo.
-
- ▶ **Sesión 4. La elaboración de políticas industriales en América Latina.**
 - ▶ Ponencia principal. Gary Gereffi.
 - ▶ Comentarios. Charles Sabel.
 - ▶ Debate colectivo.
-
- ▶ **Sesión 5. Cadenas mundiales de suministros, PDP y empleo.**
 - ▶ Ponencia principal. Gary Gereffi.
 - ▶ Comentarios. Eva Paus.
 - ▶ Debate colectivo.
-
- ▶ **Sesión 6. Observaciones finales.**
 - ▶ Charles Sabel.
 - ▶ Jose Manuel Salazar-Xirinachs.
-

Prefacio

El 22 de enero de 2016, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe convocó a un grupo de especialistas en políticas de desarrollo productivo a una jornada de intercambio de ideas sobre la relación entre políticas de desarrollo productivo, crecimiento inclusivo y creación de empleo.

Tal como corresponde a una sesión de *brainstorming*, a una verdadera “tormenta de ideas”, tuvo lugar un intercambio libre y abundante de ideas y sugerencias. Suficientemente rico, de hecho, como para justificar el empeño en ponerlo a disposición de un público más amplio y no solamente entre los participantes de la jornada. He aquí, entonces, este informe sobre las Sesiones de *brainstorming* en Lima.

La interacción que tuvo lugar en vivo y directo durante las sesiones, no puede repetirse fácilmente por escrito en su totalidad. Por lo tanto, en este informe hemos incluido las presentaciones escritas que fueron preparadas por Charles Sabel, Eva Paus y Gary Gereffi antes de la sesión; una transcripción editada de las presentaciones orales que ellos, Ben Ross Schneider y Ernesto Stein realizaron durante la jornada (en las que hemos incluido las láminas que usaron), y hemos redactado una versión editada del comentario subsiguiente que fuera asignado previamente a uno de los participantes. La discusión general que prosiguió no puede ser reproducida textualmente. Nos hemos conformado con destacar algunas de las cuestiones fundamentales que allí se discutieron.

En las transcripciones editadas de las presentaciones orales hemos intentado preservar la “atmósfera” de una presentación oral y, al mismo tiempo, ofrecer un texto escrito que pueda ser leído y comprendido por quienes no estuvieron presentes en las Sesiones. Si hay algún pasaje que los lectores pudieran encontrar carente de claridad o estilo, la responsabilidad recae en los editores y no en los autores.

La jornada de Intercambio de Ideas se dividió en 5 sesiones temáticas diferentes y una de “observaciones finales” al concluir. Estas sesiones están recogidas en las secciones 2 a 7 de este informe, mientras que el capítulo 1 contiene una Introducción en la que sitúo a las Sesiones de *brainstorming* dentro del contexto histórico de la OIT, de su trabajo en la región y de sus prioridades estratégicas actuales (en las que las políticas de desarrollo productivo para un crecimiento inclusivo, con más y mejores empleos, es la número uno).

Una de las motivaciones fundamentales para convocar a esta reunión fue poder conversar sobre las experiencias y lecciones de diversas instituciones, así como sobre los procesos de diálogo social para las políticas de desarrollo productivo. La OIT, desde sus inicios, ha promovido activamente los procesos de diálogo social, mayormente centrados en los desafíos del mercado laboral. Pero no nos hemos concentrado tanto en los procesos de diálogo social y las instituciones para las políticas de transformación económica y productiva, además de las instituciones del mercado de trabajo. Y estoy convencido de que es hora de que hagamos eso. Aunque éste no fue el tema central de las Sesiones de *brainstorming*, sí se trató de un asunto destacado que fue objeto de discusión.

Uno de los aportes fundamentales de la reunión fue la confirmación de que el debate sobre políticas en general, y en la OIT en particular, necesita un abordaje mucho más riguroso de las fortalezas y debilidades de los distintos marcos institucionales, y que para el diálogo social es necesario mirar no sólo dentro de las instituciones del mercado laboral, sino también aquellas instituciones relacionadas con el diálogo social que abordan asuntos relacionados con la economía, las habilidades, la productividad y la competitividad.

Finalmente, durante estas Sesiones se habló de la relevancia del “experimentalismo” o de los métodos “iterativos” de gobernanza de las políticas públicas. Este es un acercamiento innovador y muy importante para el diseño de políticas que ha sido explicado y mejor entendido a partir de recientes publicaciones, y entre los autores destaca Charles Sabel, quien fue uno de los participantes en estos encuentros en Lima. Se trata de conceptos que aún han sido poco difundidos en la región y por este motivo el coeditor de este libro, Jorge Cornick, escribió un breve texto sobre la naturaleza del experimentalismo y las oportunidades y desafíos para América Latina, que hemos incluido como Anexo de este Informe Técnico.

El lector de este documento encontrará una cantidad de ideas valiosas sobre algunos temas clave y los desafíos que enfrenta la región en cuanto a estrategias, políticas e instituciones para el desarrollo productivo, el crecimiento inclusivo y la creación de empleo.

Jose Manuel Salazar-Xirinachs

Director Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

Lima, 2017

1. ¿Por qué Sesiones de *brainstorming* de la OIT sobre PDP, crecimiento inclusivo y empleo?

José Manuel Salazar-Xirinachs

1.1 Introducción

Las políticas de creación de empleo, la protección de los derechos de los trabajadores, el diálogo social y la protección social, han sido las preocupaciones principales de la OIT durante mucho tiempo, y la meta de empleos decentes para todos sigue siendo nuestro objetivo estratégico esencial.

Sin embargo, resulta cada vez más evidente que para alcanzar esa meta necesitamos entrar en espacios de política y de diálogo con organizaciones internacionales y gobiernos locales trabajando en áreas fundamentales que, si bien están fuera del enfoque tradicional de la OIT, son cruciales para que los empleos decentes para todos se conviertan gradualmente en una realidad y no permanezcan para siempre como una aspiración noble pero irrealizable.

Un ejemplo de este enfoque en nuevas temáticas es la inclusión del debate sobre las cadenas mundiales de suministros como uno de los tres temas principales en la agenda de la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebró en Ginebra en junio de 2016 con la participación de unos 5.000 delegados de los 187 Estados Miembros de la OIT. De hecho, Gary Gereffi, el autor de una de las presentaciones de estas Sesiones, desempeñó un papel importante en la preparación de uno de los documentos discutidos en esa Conferencia.

Este es también el razonamiento detrás de la publicación de un volumen reciente de la OIT dedicado íntegramente a las políticas de desarrollo productivo (Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright, 2017), y de nuestro último trabajo sobre la política industrial en Argentina (Bertranou, Carregal, Casanova *et al.*, 2015), por citar dos ejemplos entre muchos, así como nuestros esfuerzos recientes por “mapear” el debate sobre las políticas de desarrollo productivo en América Latina e identificar temas relegados que, sin embargo, resultan cruciales desde la perspectiva de la OIT (Cornick, 2016a).



Estas Sesiones de *brainstorming*, término inglés que se traduce literalmente como “tormenta de ideas”, fueron parte de esta iniciativa de aventurarse, con rigor intelectual, dentro de la discusión sobre las políticas de desarrollo productivo y sus vínculos con la creación de empleo, así como con las políticas laborales.

Antes de entrar en el tema principal de esta reunión me gustaría, sin embargo, hacer tres cosas: compartir algunos antecedentes de la OIT relevantes para nuestro debate, presentar las tres prioridades fundamentales que hemos definido para la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, y repasar brevemente los objetivos de estas Sesiones.

1.2 OIT: antecedentes básicos

La OIT fue creada en 1919 por el Tratado de Versalles, como una respuesta a lo que sus fundadores percibieron como la necesidad de un sistema mundial de normas laborales, que contribuyera a mejorar las relaciones capital-trabajo, promoviera la justicia social y ayudara a evitar los conflictos sociales y los movimientos revolucionarios que sufrió Europa en la segunda mitad del siglo XIX.

El objetivo de la organización, fue establecer gradualmente un conjunto de principios y reglas reconocidos internacionalmente para regular las relaciones de trabajo, basado en negociaciones tripartitas que incluyeran a la mano de obra y los sectores público y privado, que estuviera guiado por los valores universalmente compartidos de justicia social, y la aspiración de mejorar, a nivel mundial, las condiciones laborales y la protección de los derechos de los trabajadores.

Todo esto sucedió antes de que la Liga de las Naciones y las Naciones Unidas fueran creadas. No sólo el diálogo tripartito, sino también la gobernanza tripartita se convirtieron en el sello distintivo de nuestra organización, mucho antes de que las asociaciones público-privadas de diferente tipo, algunas bipartitas, otras tri y hasta multipartitas, estuvieran en boga o incluso formaran parte del debate político (Devlin y Moguillansky, 2010). Esto dio inicio a una tradición, y condujo a una acumulación de experiencia y conocimiento que coloca a la OIT en una posición muy ventajosa para realizar una contribución significativa en aquellas iniciativas políticas, en todo el mundo, que dependan del diálogo social como mecanismo esencial para la identificación de problemas, para el diseño de políticas y su implementación, así como para la retroalimentación social que permita la mejora y el ajuste de esas políticas.

Es en este contexto que el Preámbulo a los artículos de la Constitución de la OIT de 1919 establece que:

“Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo,... lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez,...reconocimiento... del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica...”.

Veintiséis años más tarde, en 1944, después del impacto de la Gran Depresión y en los años de la II Guerra Mundial, la OIT publicó en Filadelfia una Declaración concerniente a sus fines y propósitos en la que se afirmaba lo siguiente:

- ▶ el trabajo no es una mercancía;
- ▶ la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos;
- ▶ la paz permanente solo puede basarse en la justicia social;
- ▶ todos los seres humanos ... tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades;
- ▶ incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero

Más aún, la declaración añadía que constituía una obligación solemne de la Organización, la promoción de programas entre sus Estados Miembros para lograr:

- ▶ Pleno empleo y elevación del nivel de vida
- ▶ Oportunidades y medios para la formación
- ▶ Políticas de salarios, retribuciones y otras condiciones de trabajo
- ▶ El reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción
- ▶ La extensión de la seguridad social.

Como la economía mundial cambió y así lo hicieron también las condiciones de trabajo y sus respectivos desafíos en las diferentes regiones del mundo, la OIT ha adoptado nuevos temas y se ha enfocado en materias novedosas.

En 1998 se publicó una Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en la que se establecen los siguientes objetivos:

- ▶ Libertad de asociación y libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva
- ▶ Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio
- ▶ Eliminación efectiva el trabajo infantil
- ▶ Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Un año más tarde, el nuevo Director General, Juan Somavía, introdujo el concepto de “trabajo decente” como una forma de sintetizar el mandato fundamental de la organización. El trabajo decente fue definido como la oportunidad, para mujeres y hombres, de acceder a “un empleo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”.

Es importante recordar el contexto en el que se desarrollaron estos conceptos, a finales de los años 90 y principios de los 2000.

En lo que respecta a la agenda y los debates mundiales, las intensas negociaciones que condujeron a la Conferencia Ministerial de la OMC de 1999 en Seattle, no permitieron siquiera acordar un temario para la reunión, en parte debido a las diferencias entre los países desarrollados y emergentes, y en parte debido al fracaso en encontrar una respuesta consensuada sobre cómo responder a la presión creciente para incluir normativas laborales y ambientales en los acuerdos de comercio.

Estados Unidos, un actor fundamental en la OMC y en la OIT, tiene un marco legal bajo el cual, la ratificación de los convenios internacionales del trabajo no puede ser directa. Esto implica una cuestión jurídica compleja, pero permítanme simplificar al decir que los EE.UU. pueden adoptar acuerdos de comercio que citen declaraciones que, a su vez, remitan a Convenios. Por lo tanto, la Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, fue un mecanismo que permitió la inclusión (indirecta) de normativas laborales en los acuerdos comerciales negociados entre los EE.UU. y otros países, sin las dificultades que otros países tuvieron en la ratificación directa de los Convenios laborales de la OIT.

A finales de la década de los 90 y a principios de la del 2000, hubo momentos de confusión e intenso debate sobre la globalización y su impacto en el empleo y en los

trabajadores del mundo entero. Como respuesta a estas inquietudes y debates, en 2004 la OIT convocó a una Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Esta Comisión elaboró un informe histórico que reconocía lo que muchas personas no querían reconocer en ese momento: que la globalización es un proceso imparable basado en fuerzas subyacentes tecnológicas y económicas, y que por tanto el problema desde el punto de vista de las políticas no era cómo evitarla, sino como enfocarse en sus dimensiones de empleo y sociales, para elaborar así políticas adecuadas que abordaran las muchas y, a menudo, difíciles cuestiones de justicia social y de oportunidades asociadas.

La decisión de centrarse en la globalización, sus consecuencias y las respuestas políticas adecuadas según el contexto de los diferentes países, culminó en la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, OIT 2008. Esta Declaración fue el resultado de un proceso de negociación de 3 años; establece los conceptos de transición justa y proporciona lineamientos sobre cómo la justicia social puede ser desarrollada a partir de un marco de políticas nacionales y mundiales que respondan a la globalización. Además, esta Declaración institucionalizó oficialmente el concepto de trabajo decente y definió algunos aspectos más prácticos de la agenda por el trabajo decente de la OIT, tanto a nivel constitucional, como de trabajo operacional.

Trasladándonos al presente, como todos saben, el Sr. Guy Ryder fue electo Director General de la OIT y asumió en 2012.

El Director General Guy Ryder lanzó una serie de iniciativas que responden en parte, a las necesidades de los Estados miembros y que por otra parte sirven para preparar el centésimo aniversario de la OIT, a celebrarse en 2019.

Ahora, a medida que nos aproximamos a la celebración de los primeros 100 años de existencia de la OIT, el mundo está inmerso en un proceso vertiginoso de cambio tecnológico que genera cambios en los métodos tradicionales de producción y crea nuevas formas de relaciones de trabajo, de colaboración –y conflicto- entre los socios e interlocutores sociales de la OIT, con el sector público, y que también esboza nuevos vínculos entre trabajadores, contratistas independientes y empresas. Existen, por supuesto, otros factores de cambio en el mundo del trabajo además de la tecnología, tales como la demografía, el auge de las clases medias en las economías emergentes, el cambio climático y los imperativos del desarrollo sostenible. La organización está prestando mucha atención a estas nuevas realidades y relaciones en el mundo del trabajo, bajo el título de una iniciativa llamada “El futuro del Trabajo”.

1.3 Narrativas a corto y largo plazo del desarrollo en América Latina

Si se preguntan qué está pasando en América Latina y el Caribe en términos de desarrollo social y económico, diría que existen dos narrativas en el debate político de la región, diferentes, pero complementarias: una a corto plazo y otra con una perspectiva a largo plazo.

La narrativa a corto plazo, trata sobre la “desaceleración económica” en los países de la región. Luego de una década de rápido crecimiento impulsado por los altos precios de las materias primas, América Latina y el Caribe parecen dirigirse hacia un (quizá prolongado) período de crecimiento tibio. Existen, por supuesto, diferentes velocidades, con algunos países que crecen un poco más rápido y algunos que se contraen, pero la característica general es la desaceleración, y ningún país es una excepción. Este fue, de hecho, el tema que dominó las discusiones durante la reunión conjunta del Banco Mundial y el FMI, aquí en Lima, en Octubre de 2015.

La desaceleración se traduce en el empeoramiento de las condiciones del mercado laboral. El desempleo, el subempleo y la informalidad crecen, y los avances en derechos y condiciones de trabajo recientemente alcanzados peligran. Estas preocupaciones y las cifras que documentan algunos procesos negativos que ya se están dando, son examinadas en detalle en el número más reciente de nuestra publicación emblemática, *Panorama Laboral en América Latina y el Caribe*.

Pero existe otra narrativa, una que parte de una perspectiva a más largo plazo y que es la que nos convoca aquí.

Este segundo relato, considera las características estructurales de desarrollo de la región a largo plazo, así como la amplia (y creciente) brecha de productividad que la separa del mundo desarrollado, un tema que se analiza en detalle en una cantidad de publicaciones emblemáticas recientes, tales como varias publicaciones del BID (Pagés-Serra, 2010; Crespi *et al.*, 2014) (Sabel *et al.*, 2012).

Desde la perspectiva de la OIT, el problema con el desempeño económico mediocre es que este va, casi inevitablemente, acompañado por un desempeño mediocre (o peor) en el mercado laboral.

Incluso, durante la década reciente de alto crecimiento económico, la informalidad en la región fue reducida sólo de un 52% a un 48%. En otras palabras, casi la mitad del empleo en la región continúa siendo informal, incluso después de una década de crecimiento económico inusualmente alto. Y aunque la desigualdad también fue

reducida durante esta década, continuamos siendo una de las regiones más desiguales del mundo (Lustig *et al.*, 2013).

No hay duda de que hubo progresos, pero los desafíos por delante siguen siendo enormes.

Se calcula que en el año 2000 había 20 millones de niños trabajando en América Latina y que hoy ese número, ha sido reducido a 12 millones (OIT, 2013). Una disminución dramática, ciertamente. Pero aún... 12 millones de niños trabajan en lugar de ir a la escuela. Hay una fuerte voluntad política por parte de los gobiernos de América Latina y el Caribe para erradicar el trabajo infantil de la región, y en octubre de 2014, todos los gobiernos se comprometieron con la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil. La OIT apoya a los gobiernos y a los interlocutores sociales a que enfrenten este desafío.

Entonces, ¿qué se necesita hacer para enfrentar esta situación? ¿Cómo América Latina y el Caribe pueden cerrar la brecha social y de productividad que las retrasa?

Podrían llenarse bibliotecas enteras con todos los libros que se han escrito que intentan responder a estas preguntas, así que no voy siquiera a tratar de resumir esas respuestas aquí. En su lugar, asumiré la perspectiva de que lo que necesitamos no es un catálogo de respuestas pre-definidas, sino, más bien, una discusión de cómo crear un proceso, llamémoslo proceso de diálogo social, así como las capacidades institucionales necesarias para la identificación constante de los obstáculos para el desarrollo, el hallazgo de respuestas relevantes y oportunas, y la implementación de soluciones tentativas y de mecanismos de reacción para ajustar y corregir las políticas, según sea necesario.

Esta es, por supuesto, la perspectiva del “descubrimiento de políticas” planteada por autores como Dani Rodrik (2008) y Ricardo Hausmann y Rodrik (2002), de “experimentalismo” como fue propuesto por Charles Sabel (2012), quien está con nosotros hoy, y de “experimentación, retroalimentación y adaptación” propuesta en un reciente libro del BID sobre políticas de desarrollo productivo (Crespi *et al.*, 2014). Estos desafíos institucionales reflejan lo que se requiere para que las PDP y la formulación, implementación y adaptación de políticas de empleo sean eficientes.

1.4 Diálogo social en América Latina y el Caribe y el papel de la OIT

Una vez que concebimos el proceso de generación de políticas como un proceso de descubrimiento de esas políticas, en el que variados actores, cada uno de ellos con información incompleta y que opera bajo un grado de incertidumbre que ni siquiera su conoci-

miento combinado puede resolver, se hace evidente la necesidad del diálogo social como parte del proceso de formulación de PDP exitosas, o de cualquier otra política.

Y aunque el diálogo social es difícil e incluso raro en América Latina, se han documentado ejemplos exitosos por, entre otros, Ben Ross Schneider, quien también está junto a nosotros hoy aquí (Schneider, 2015), y Robert Devlin (Devlin & Moguillansky, 2010). Nuestra propia Organización ha promovido activamente los procesos de diálogo social en la región, mayormente enfocados en los desafíos del mercado laboral, por supuesto, y en algunos casos directamente relacionados con temas de productividad, con bastante éxito como en el caso de Uruguay. Pero no nos hemos concentrado tanto en los procesos de diálogo social, ni en las instituciones para las políticas de transformación económica y productiva. Y creo que es hora de hacerlo..

Y es precisamente en este punto, donde se destaca una de las contribuciones potencialmente cruciales (no es la única, pero sí es muy importante), de la OIT al debate sobre las PDP en la región, ya que ninguna otra organización tiene tanta experiencia en promover el diálogo social en general, y ninguna otra organización internacional, cuenta con un mecanismo interno de gobernanza que esté basado entera y explícitamente, en el diálogo tripartito, con todas la ventajas y las dificultades no insignificantes que ello implica.

1.5 Prioridades regionales de la OIT para América Latina y el Caribe

Con todo esto, podemos avanzar hacia las prioridades regionales de la OIT para América Latina y el Caribe, que están estrechamente alineadas, con dos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que la ONU estableció recientemente:

- ▶ Objetivo 8: promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
- ▶ Objetivo 10: reducir la desigualdad en y entre los países

Las tres prioridades son: (Ver OIT Américas, 2016)

- ▶ Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos
- ▶ Estrategia regional para promover la transición a la formalidad
- ▶ Aplicación y respeto de las normas internacionales de trabajo y la legislación laboral

Las primeras dos prioridades, están relacionadas estrechamente, en la medida en que la informalidad y la pequeña empresa han demostrado estar fuertemente correlacionadas con la baja productividad (OIT, 2015), pero la informalidad demanda un tratamiento específico y, aun cuando está relacionada con cuestiones de productividad, es mejor tratarla como un área de políticas en sí misma.

La relación entre las dos primeras prioridades y la tercera quizá sea menos evidente, pero es igualmente fuerte: sin una transición sistemática de actividades de baja productividad hacia alta productividad, y desde la informalidad a la formalidad, la aplicación y el respeto de las normas internacionales y de la legislación laboral será una expectativa irreal para la mayoría de los trabajadores. Esto no quiere decir que se necesita cumplir en primer lugar con el crecimiento de la productividad, para después buscar el respeto a las normativas laborales; ambas necesitan ser llevadas a cabo simultáneamente; pero el hecho es que, sin un desarrollo productivo y un sector grande y amplio de empresas formales y sostenibles, no habrá suficiente empleo formal ni trabajo decente.

Antes de sumergirnos en nuestro tema principal, las políticas de desarrollo productivo, permítanme comentar, brevemente, que durante los últimos años hemos visto una cantidad de innovaciones en programas sociales en la región. Algunos han recibido bastante atención en los estudios, como es el caso de la “Bolsa Familia” en Brasil y el “programa OPORTUNIDADES” en México (recientemente renombrado PROGRESA). Pero las innovaciones en políticas de intervención para promover la transición a la formalidad, han permanecido de alguna manera fuera del radar, como en el caso del “monotributo” (el impuesto único) y otras intervenciones. En los últimos dos años, la OIT ha documentado varias intervenciones innovadoras en la región para promover la formalización (Deelen, 2015; OIT, 2014).

1.6 PDP para un crecimiento inclusivo con más y mejores empleos

Una parte significativa del trabajo que se hace en la OIT, tanto en esta oficina regional como a nivel mundial, guardan relación directa con las PDP. Sin embargo, hasta hace muy poco, ni las PDP, ni su relación con las políticas de recursos humanos, los empleos y las políticas de empleo, han sido abordadas de una manera integral por nuestra organización.

Esto es precisamente lo que vamos a empezar a cambiar en los próximos dos años.

Como es costumbre en el caso de los programas de la OIT, nuestra incursión en este nuevo ámbito tendrá cuatro componentes: desarrollo del conocimiento, asistencia técnica, creación de capacidades y, finalmente, asociaciones y obtención de fondos. Esta sesión forma parte del primer componente.

Somos una organización relativamente pequeña, comparada con otros participantes en el diálogo PDP, así que procederemos a un ritmo muy reflexivo, paso a paso, si se quiere, antes de intentar correr y mucho menos remontar el vuelo. Nuestras intervenciones estarán enfocadas, en unos pocos países y proyectos seleccionados, mientras trabajamos simultáneamente en la creación de capacidades internas.

Guardando esas salvedades en mente, debo agregar que la OIT, sin embargo, cuenta con una notable variedad de herramientas e instrumentos en dos áreas bien definidas de las PDP: herramientas de promoción de empresas (o, como las llamamos en la OIT, herramientas para promover empresas sostenibles); y servicios para desarrollar recursos humanos y habilidades.

En lo que se refiere a la promoción de empresas sostenibles, las principales herramientas incluyen: (Para más detalles, ver: http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_430816/lang--en/index.htm)

- ▶ Evaluación de entornos propicios para el desarrollo de empresas sostenibles (Metodología EESE)
- ▶ Promoción del emprendedurismo y el empleo juvenil (Conozca de Empresa – CODE, *Start and Improve your Business* – IMESUN – y otros)
- ▶ Promoción de la colaboración entre los empleadores y los trabajadores de planta para mejorar la productividad y las condiciones de trabajo en las micro y pequeñas empresas (SCORE)
- ▶ Intervención en cadenas de suministros para promover mejores condiciones de trabajo (Better Work)
- ▶ Apoyo específico en la formulación de políticas de desarrollo del emprendedurismo o en la mejora de los servicios a las micro y pequeñas empresas
- ▶ Metodologías de evaluación para vincular los incrementos salariales a las mejoras en la productividad
- ▶ Estudios de servicios de desarrollo empresarial
- ▶ Manuales para implementar políticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE)
- ▶ Manuales sobre dialogo tripartito para estrategias sectoriales

En cuanto a los servicios para promover la formación profesional y de las destrezas, las principales líneas de trabajo de la OIT, muchas de ellas impartidas a través de la red de Instituciones de Formación (OIT/CINTERFOR) incluyen: (para más detalles, ver: <http://www.oitcinterfor.org/>).

- ▶ Anticipación de la demanda de competencias, prospección tecnológica y planificación.
- ▶ Formación profesional para el sector rural
- ▶ Marcos de certificación y reconocimiento de habilidades
- ▶ Tecnologías educativas
- ▶ Fortalecimiento institucional – evaluación de los institutos de formación profesional
- ▶ Apoyo a los países en estrategias de formación continua
- ▶ Fortalecimiento de las partes interesadas en el mundo laboral para que participen en políticas de formación profesional
- ▶ Evaluación de tareas: actualizando las estructuras ocupacionales y valorando los cargos (útil para la negociación colectiva)
- ▶ Habilidades para el comercio y el empleo (STED)
- ▶ Orientación técnica en sistemas de capacitación dual y aprendizaje de calidad

Este es un listado impresionante de productos y servicios, la mayoría de los cuales operan a nivel micro o sectorial. Lo que falta es más investigación y debate sobre cómo estas diferentes herramientas, se conectan con el crecimiento de la productividad y con las políticas de desarrollo productivo en general (a nivel micro, medio y macro), cómo las PDP se vinculan con el crecimiento inclusivo y la creación de empleo, así como cuáles son las instituciones y los procesos de diálogo social que mejor formulan, coordinan, imparten y monitorean a las PDP.

Desarrollar este relato más amplio, es esencial para entender mejor y avanzar sobre el objetivo 8 del Desarrollo Sostenible: “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo y productivo, y el trabajo decente para todos.” El potencial para procesos de gobernanza tripartitos en el área de las PDP, es una cuestión particularmente interesante e importante para la OIT, que no ha obtenido la atención que merece. Y este es un tema que está estrechamente relacionado, con los objetivos de estas Sesiones de “tormenta de ideas”.

1.7 Lo que esperamos de estas Sesiones de *brainstorming*

Hay muchas preguntas pendientes en el debate sobre las PDP, algunas directamente relacionados al trabajo de la OIT. En la carta de invitación a estas Sesiones fueron enumeradas algunas:

- ▶ ¿Deberían las PDP preocuparse por la creación de empleos? Si así fuera, ¿cómo el objetivo de crear más y mejores empleos, por un lado, y el de aumentar la productividad y la competitividad global, por el otro, pueden reconciliarse?
- ▶ ¿Cuáles son las restricciones limitantes en la creación de empleo para las actuales PDP? ¿Se encuentran por el lado de la demanda de empleo?, (las nuevas industrias crean relativamente pocas oportunidades de trabajo) ¿O se encuentran por el lado de la oferta de mano de obra?, (esas industrias podrían crecer más rápidamente si pudieran encontrar más trabajadores con las habilidades que ellas requieren).
- ▶ La colaboración público-privada ha sido extensamente debatida en la región, pero de una manera restringida: la colaboración entre el sector público y el sector empresarial. No ha habido mucha discusión sobre la participación de los trabajadores en el diálogo sobre la transformación de la producción/productividad. ¿Debería ampliarse ese diálogo para incluir a los trabajadores y sus organizaciones? Si así fuera, ¿cómo podría concretarse? ¿Están dispuestas las organizaciones de trabajadores a participar en ese diálogo?
- ▶ De la misma manera, los temas relativos a la organización y las capacidades del sector público para las PDP, han sido extensamente discutidos –incluso cuando nuestra comprensión sobre estas cuestiones aún está en etapa inicial- pero los temas relativos a la organización y las capacidades del sector privado, y de las organizaciones de trabajadores, apenas han sido debatidos.
- ▶ Desde una perspectiva de creación de empleo, ¿Cómo pueden las PDP, que sacan provecho de las actuales ventajas comparativas (posiblemente, una abundancia de mano de obra barata), articularse con PDP que desarrollen futuras ventajas comparativas (mano de obra altamente innovadora y productiva)? En otras palabras, ¿cómo puede un país explotar a la vez sus actuales ventajas comparativas laborales específicas, y no quedar atra-

pado en actividades que dependan de esas mismas ventajas comparativas, sino, más bien, utilizarlas como escalones para actividades con mayor valor agregado?

- ▶ La relación empleador-trabajador está cambiando vertiginosamente, en muchos casos, la distinción entre empleados y contratistas independientes es borrosa, la estabilidad laboral se convierte en algo excepcional, y las habilidades requeridas por los trabajadores cambian muchas veces a lo largo de sus vidas. ¿Cómo deben ser tomadas en cuenta estas cuestiones, al momento de diseñar las PDP, si se considera la necesidad de crear más y mejores empleos?
- ▶ Las PDP que apuntan específicamente a la transformación de la estructura económica, enfrentan el reto de que nadie sabe cuáles serán los emprendedores y líderes de empresas de las nuevas industrias, que actualmente todavía son inexistentes. Sin embargo sí sabemos quiénes serán los futuros trabajadores en esas industrias: los actuales estudiantes de secundaria, escuelas técnicas, institutos y universidades. ¿Cómo podríamos asegurarnos, que estos futuros trabajadores, tendrán las habilidades requeridas para prosperar en las (desconocidas) dinámicas industrias del futuro?
- ▶ La articulación con las industrias locales son un canal a través del cual las PDP que se enfocan en industrias de avanzada, mayormente extranjeras, pueden orientarse para la creación de más y mejores empleos. ¿Cuál es la situación de las políticas de “articulación” o encadenamientos en la región? ¿Existen oportunidades de creación de empleo que no se estén utilizando?, y, si así fuera, ¿qué se necesita hacer para sacar mejor provecho de esas oportunidades? ¿Cómo pueden ser modificadas las políticas de “articulación”, para que estén orientadas a generar más oportunidades de creación de empleo?

El propósito de estas Sesiones de “tormenta de ideas” es explorar estas y muchas otras cuestiones relacionadas que los participantes han traído en las “ponencias” preparadas para la jornada. Pido disculpas, si esta introducción ha sido un poco larga, pero creo que era necesario darle algún contexto institucional a nuestro debate.

Así que, gracias a todos por acompañarnos aquí hoy y, sin más preámbulos, profundicemos en nuestro asunto.

1.8 Referencias

- Bertranou, F., C. Carregal, L. Casanova et al.** 2015. Un enfoque productivo para el trabajo decente. Desarrollo industrial, entramado institucional y empleo de calidad en Argentina. Buenos Aires, Argentina: Unión Industrial Argentina.
- Cornick, J.** 2016. “Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina: Discusiones Recientes, Creación de Empleo y la OIT”. OIT. OIT Américas Informes Técnicos, #5, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Crespi, G., E. Fernández-Arias y E. Stein., editores.** 2014. *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Deelen, L., editor.** 2015. Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina: Experiencias, avances y desafíos.
- Devlin, R., y G. Muguillansky.** 2010. Alianzas Público-Privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Foxley, A.** 2012. La Trampa del Ingreso Medio. El desafío de esta década para América Latina. Santiago, Chile: CIEPLAN.
- Hausmann, R., D. Rodrik.** 2002. *Economic Development as Self-Discovery*. Working paper No. 8952. Cambridge, Massachusetts, United States: National Bureau of Economic Research.
- Lustig, N., L. López-Calva y E. Ortiz-Juarez** (2013). “*Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America*”, Policy Research Working Paper 6552, The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT).** 2013. Medir los progresos de la lucha contra el trabajo infantil: Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012.
- _____. 2014. Transición a la Formalidad en América Latina y el Caribe: Panorama Laboral Temático 2014. Lima, Perú: OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____. 2015. Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las MYPE de América Latina y el Caribe, Panorama Laboral Temático 2015. Lima, Perú: OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

- OIT Américas** (2016). Desarrollo Productivo, formalización laboral y normas del trabajo: Áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe. OIT Americas Informes Técnicos, Núm 4. Lima, Perú.
- Pagés-Serra, C., editor.** 2010. La era de la productividad. Cómo transformar economías desde sus cimientos. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.
- Rodrik, D.** 2008. *Normalizing industrial policy*. Commission on growth and development Working paper No. 3. Washington, DC, United States: World Bank.
- Sabel, C. y Zeitlin, J.** 2012. “*Experimentalist Governance*”. En Levi-Faur, editor. *The Oxford Handbook of Governance*.
- Sabel, C. et al., editores.** 2012. *Export Pioneers in Latin America*. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.
- Salazar-Xirinachs, J. M., I. Nübler y R. Kozul-Wright.** 2017. Transformando Economías: Haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo. Ginebra: OIT-UNCTAD, Plaza y Valdes Editores.

2. Sesión 1: América Latina y la Trampa del Ingreso Medio

2.1 Eva Paus. América Latina en la trampa del ingreso medio: El doble desafío del crecimiento sostenido y la creación de empleo decente

2.1.1 Introducción

El declive del crecimiento de América Latina en los últimos años, con un -0,4 % en 2015 y un simple 0,2 % proyectado para 2016, refleja serios desafíos estructurales subyacentes¹. La mayoría de los países en la región, están en la trampa del ingreso medio. Y las grandes preguntas son, ¿cuál estrategia es la que saca a los países de esa trampa? ¿Está esa estrategia también orientada a la creación de suficientes oportunidades de empleo decente? Y si no lo está, ¿cuáles son los caminos para que más personas tengan una vida digna?

En este breve ensayo, primero ofrezco respuesta a esas preguntas. Sostengo que el único sendero para salir de la trampa del ingreso medio es una estrategia con la innovación en su núcleo, sostenida por un conjunto coherente de medidas complementarias. Las actividades de innovación deben enfocarse en aumentar el valor agregado de los sectores existentes, así como también en desarrollar nuevas actividades con mayor valor agregado en la agricultura, las industrias extractivas y los servicios basados en TI. La urgencia de tales acciones es mayor si consideramos que estamos al borde de una nueva revolución tecnológica, en la que la “internet de las cosas” y la robotización nos conducirán a incrementos significativos de la productividad en aquellos países que desarrollen las ventajas de ser los primeros en la implementación de estas tecnologías generales. China está trabajando para convertirse en uno de esos países.

Algunos analistas argumentan que las nuevas tecnologías nos conducirán a un desacople entre el crecimiento económico y productivo con el crecimiento del

¹ Los bajos números para 2015 y 2016 están fuertemente influenciados por el crecimiento negativo en Brasil y Venezuela. En general, los resultados de crecimiento en los países de Suramérica y Centroamérica ha sido un tanto diferente, con los primeros experimentando un declive desde 2010 y los últimos registrando un crecimiento del PBI cercano al 4% (CEPAL, 2015).

empleo (Brynjolfsen y McAfee 2014; Ford 2015; Haldane 2015). Si la innovación de base amplia nos conduce a un crecimiento sostenido de la productividad y la producción, pero no genera suficientes empleos con salarios decentes, entonces necesitamos un pensamiento renovado. Si el crecimiento de las actividades basadas en la innovación y la posibilidad de un nivel de vida decente para más personas, se convierten en dos objetivos separados, entonces, como lo señaló Tinbergen hace ya 50 años, necesitamos dos conjuntos de políticas diferentes para alcanzar esas metas. Para la gente en los países de América Latina, al igual que para la de los países con altos ingresos, asegurar un nivel de vida digno a través de la incorporación social resulta tan importante como hacerlo a través de la incorporación al mercado. La incorporación social le brinda bienestar a las personas independientemente del mercado, mientras que la incorporación al mercado, ofrece ingresos decentes a través del empleo en los sectores público y privado (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014).

A pesar de que todos los países de América Latina están en el segmento de ingresos medios, sus niveles de ingreso difieren considerablemente, así como sucede con el nivel de su capacidad productiva, su capacidad social, su capacidad de implementación, el potencial para desarrollar nuevas ventajas comparativas dinámicas, y las oportunidades de armar coaliciones políticas que podrían adoptar e implementar una estrategia centrada en la innovación, que expanda las estructuras de la incorporación social. Está más allá del alcance de este documento explorar las implicaciones que conllevan las diferencias entre países, pero esas diferencias deben ser la fuente de las formulaciones políticas en cada país.

Comenzaré con una breve discusión sobre el significado de la trampa del ingreso medio, y las razones internas y externas que se esconden detrás del concepto. Analizaré luego la naturaleza del cambio estructural en América Latina en las últimas dos décadas, con especial énfasis en los resultados de productividad y empleo. En la tercera sección, esbozaré los desafíos para un crecimiento fundamentado en la innovación de base amplia en América Latina, y concluiré con algunas observaciones sobre la implicación de las nuevas tecnologías para el crecimiento de la productividad y para la creación de empleo en América Latina.

2.1.2 América Latina en la trampa del ingreso medio

La transformación productiva, desde la producción de materias primas a actividades con uso intensivo del conocimiento y mayor valor agregado, es fundamental para la transición de una economía de ingresos medios hacia una de altos ingresos. Pocos recién llegados han logrado esa transformación, los más conocidos son los Tigres

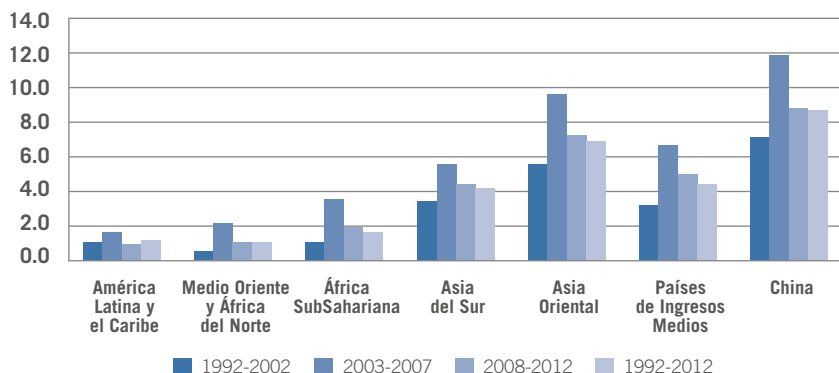
Asiáticos. Las economías de América Latina –como las de países de ingreso medio en otras regiones- todavía enfrentan este desafío. La racha de crecimiento del 2003-2007, alimentada por el boom de los precios de las materias primas hizo que fuera menos evidente la existencia de problemas estructurales subyacentes. Pero el declive en el crecimiento del PIB desde 2010 ha vuelto a traer el reto de la transformación productiva, la actualización y la innovación al primer plano otra vez.

Pasar de un crecimiento impulsado por los factores a un crecimiento impulsado por la innovación, ha sido siempre el desafío fundamental para los países de ingresos medios. Sin embargo, es sólo a partir de los últimos años que los analistas han sugerido que los países de ingresos medios están realmente entrampados. La “trampa del ingreso medio”, se refiere a una situación de bajo crecimiento económico, en la que el país de ingresos medios ya no puede competir internacionalmente con productos estandarizados y de uso intensivo de mano de obra, porque los salarios resultan relativamente demasiado altos, pero tampoco puede competir en actividades de escala con mayor valor agregado porque su productividad es muy baja².

El crecimiento de la productividad agregada en la región ha sido desalentador (ver Gráfico 2-1.). Entre 1992 y 2012, la productividad laboral en América Latina creció a un promedio anual del 1,2%, lo que coloca a la región junto a las tasas bajas del Medio Oriente y África del Norte por un lado, y del África Subsahariana por el otro. El crecimiento de la productividad laboral fue considerablemente mayor en Asia del Sur, Asia del Este, y en el promedio de los países de ingresos medios. China, ha sido la estrella rutilante, con una tasa de crecimiento anual de la productividad laboral del 8,7%.

2 Paus (2014) reúne los textos sobre la trampa del ingreso medio en dos amplios grupos. Un grupo, en la tradición de la economía neoclásica, identifica al concepto con una desaceleración en el crecimiento, independientemente de la época y la ubicación geográfica (Aiyar *et al.*, 2012; Eichengreen *et al.* 2013, 2011; Robertson y Ye, 2012). Otro grupo, influenciado por la economía estructural, se centra en el cambio estructural y las capacidades tecnológicas, y los autores tienden a considerar a los factores externos e internos en la explicación de la trampa del ingreso medio (Foxley 2012; Gill y Kharas, 2008; Ohno 2009; Yusuf y Nabeshima 2009). Dentro del último grupo, Paus (2014, 2012, 2011), posiciona explícitamente la trampa del ingreso medio en el contexto del Consenso de Washington y el proceso actual de globalización.

Gráfico 2-1. Tasa Promedio de Crecimiento Anual del PBI por Persona Empleada, 1992-2012, constante PPA de 1990



Nota: Los datos regionales incluyen sólo países de ingresos no altos.

Fuente: Cálculos de la Autora basados en los Indicadores del Desarrollo Mundial, online.

El lento crecimiento de la productividad es, principalmente, resultado del legado de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en América Latina (de la década de 1950 a la del 1970), y del impacto de las políticas del Consenso de Washington (a partir de la década de 1980). La protección arancelaria y el acceso al crédito subsidiado, junto con mejoras en la educación y en la infraestructura, y las incipientes inversiones en un sistema nacional de innovación, reflejaron un amplio reconocimiento de que el desarrollo de las capacidades productivas en actividades nuevas y dinámicas, toma tiempo y requiere un apoyo múltiple. El cambio en la estructura de incentivos, condujo a una reasignación de recursos, desde las actividades agrícolas de baja productividad hacia actividades de manufactura de mayor productividad, con el sector manufacturero que representaba más de un cuarto del PIB en la década de 1960. Pero el fracaso en la adopción de medidas que estimularan la competencia (por ejemplo, los requisitos de rendimiento de exportación, como en alguno de los Tigres del Este Asiático, o la ejecución de cláusulas de extinción para las políticas de apoyo gubernamental), en combinación con tipos de cambio real sobrevaluados, socavaron los logros en competitividad internacional de los productos manufacturados, lo que condujo a dificultades económicas crecientes. Y el sector manufacturero no fue capaz de crear suficiente empleo para la oferta de mano de obra, lo cual resultó en un crecimiento de la economía informal de servicios.

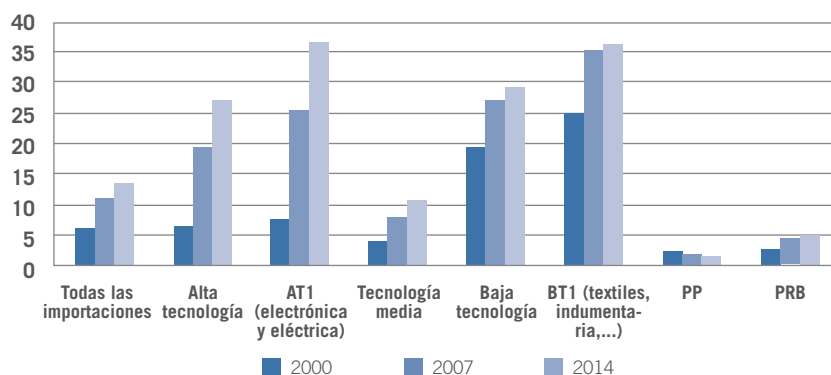
En teoría, los gobiernos de América Latina pudieron haber tomado una serie de medidas para corregir las deficiencias de la estrategia de ISI tal como fue implementada en la región. Pero en el contexto de la crisis de la deuda externa a comienzos de los



80, con un importante giro político hacia mercados menos regulados en EE.UU. y el Reino Unido, y las presiones del FMI y el Banco Mundial, la mayoría de los gobiernos comenzaron a seguir una estrategia de liberalización del mercado. Bajo estas políticas del Consenso de Washington, como fueron llamadas, la liberalización de los mercados y la austeridad fiscal tendieron a restablecer la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, con el énfasis en la eficiencia distributiva y una negativa generalizada a la necesidad de apoyar el aprendizaje empresarial en áreas con nuevas ventajas comparativas, las políticas gubernamentales tendieron a trabajar en contra de la acumulación de capacidades productivas a nivel empresarial. Cuando los gobiernos liberalizaron las importaciones, cerraron los bancos de desarrollo y redujeron la inversión pública en capacidades sociales fundamentales como la educación, la capacitación y la infraestructura, muchas empresas domésticas fueron incapaces de competir internacionalmente. El sector informal se expandió significativamente en todos los países, aunque el crecimiento económico en la década del 2000, incrementó la porción de trabajadores asalariados urbanos de un 60,7% en 2000 a un 65,1% en 2011 (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014).

El desarrollo limitado de la capacidad productiva tiene consecuencias particularmente graves en un contexto global en el que la presión por la innovación aumenta ininterrumpidamente. En los últimos 20 años la competencia global se ha intensificado considerablemente, el ciclo de producción se ha acortado y el cambio tecnológico se ha acelerado. Los gobiernos en los países desarrollados han contribuido y reaccionado a esta evolución al poner más énfasis que nunca en la promoción de la investigación y el desarrollo (I+D) y en innovación de manera más amplia, y por eso aumentó la presión hacia los países de ingresos medios para que sigan el ejemplo. Este predicamento a los países de ingresos medios ha sido mucho más fuerte por el hecho que China, un país de ingreso medio, ha pegado saltos en el proceso de innovación con una velocidad sin precedentes y se ha convertido en un competidor feroz, tanto en bienes de alta tecnología como de baja tecnología (ver Gráfico 2-2).

Gráfico 2-2. Importaciones mundiales desde China como proporción del total de las importaciones mundiales según la intensidad tecnológica en los productos



Fuente: Cálculos del autor basados en datos de la Comtrade-ONU. La clasificación tecnológica se basa en Lall (2000), que distingue entre productos de baja tecnología, productos de tecnología media, productos de alta tecnología, productos basados en recursos (PBR) y productos primarios (PP).

En 2014, el 29,3% de las importaciones mundiales de productos de baja tecnología provino de China, lo cual no es sorprendente dados los niveles de salario aun relativamente bajos de ese país. Pero el hecho de que el 27% de las importaciones mundiales de bienes de alta tecnología proceda también de China, es muy sorprendente. Ambos hechos son el resultado de la integración de China a las cadenas mundiales de suministros en los sectores de alta tecnología (especialmente en productos eléctricos y electrónicos, en los que la participación de China en las importaciones mundiales es del 36% actualmente), así como de las políticas del gobierno, deliberadamente orientadas a aumentar la capacidad tecnológica de las empresas nacionales.

Pero China no es sólo un competidor feroz en los mercados internacionales y en los mercados nacionales de América Latina. El tamaño de China (e India), combinado con un alto crecimiento económico (aunque la “nueva normalidad” en China sea del 5% al 7% en lugar del 10%), ofrece grandes oportunidades para los productores en otros países. América Latina ha sacado un gran provecho de esas oportunidades en la medida en que las exportaciones a China han aumentado dramáticamente en las dos últimas décadas. Mientras China representaba menos del 2% de las exportaciones de América Latina en 1993, esto se incrementó al 9% en 2013. Los productos de extracción y agrícolas, han sido las principales exportaciones de América Latina a China, las manufacturas desempeñan un papel mucho menor (ver Cuadro 2-1).

**Cuadro 2-1. Porcentaje de la distribución de las exportaciones de ALC: todos los mercados y China**

	Exportaciones a todos los mercados			Exportaciones a China		
	1999–2003	2004–2008	2009–2013	1999–2003	2004–2008	2009–2013
Agricultura	19	18	20	46	36	31
Extracción	22	31	33	25	47	56
Manufacturas	58	49	44	29	17	12
Otros	1	2	2	0	0	0

Fuente: Basado en Ray *et al.* (2015).

El bajo crecimiento de la productividad en América Latina, es el resultado de incentivos sesgados para el aprendizaje, tanto bajo el ISI como del Consenso de Washington. Esto ha quedado reflejado en la naturaleza particular del cambio estructural en la región, con implicaciones importantes en la generación de empleos decentes (o en la falta de ellos).

2.1.3 Crecimiento de la productividad, empleo y cambio estructural

El crecimiento agregado de la productividad laboral es producto del crecimiento de la productividad dentro de los sectores y del crecimiento de la productividad debido a la reasignación de la mano de obra entre sectores, ya que diferentes sectores tienen niveles de productividad diferentes. McMillan y Rodrik (2011) descomponen el crecimiento de la productividad laboral en crecimiento de la productividad dentro de los 8 sectores económicos principales (del ingreso nacional al ingreso por productos), y en crecimiento de la productividad debido a la reasignación de mano de obra entre sectores. Ellos analizan los componentes inter e intra sectoriales del crecimiento de la productividad para diferentes grupos de países durante el período 1999-2005. Sus hallazgos muestran que el componente intersectorial del crecimiento de la productividad fue positivo para el desarrollo de Asia, pero negativo para América Latina y África (ver Cuadro 2-2). En otras palabras, en Asia la producción y el empleo se desplazaron desde los sectores de baja, hacia los de alta productividad. Pero en América Latina la mano de obra se desplazó hacia las actividades de menor productividad.

Cuadro 2-2. Descomposición del Crecimiento de la Productividad Laboral, 1990-2005

	Crecimiento de la Productividad Laboral (CPL)	Descomposición del CPL	
		Debido a CPL dentro de los sectores	Debido a la resignación intersectorial (cambio estructural)
América Latina y el Caribe	1,35%	2,24%	-0,88%
África	0,86%	2,13%	-1,27%
Asia	3,87%	3,31%	0,57%
Países de altos ingresos	1,46%	1,54%	-0,09%

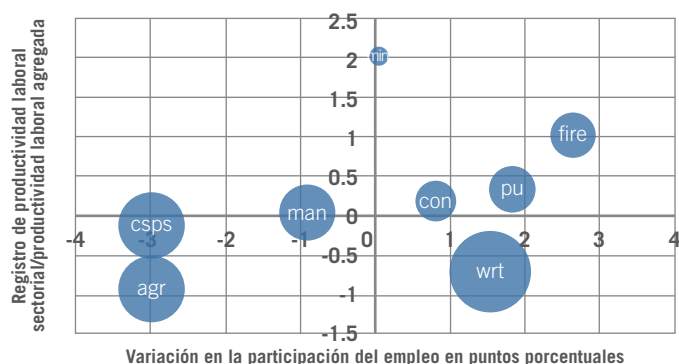
Fuente: McMillan y Rodrik (2011).

Con la liberalización del comercio el sector manufacturero en América Latina se volvió más productivo, pero disminuyó su peso en la economía (Paus *et al.*, 2003), y la mano de obra encontró empleo principalmente en el sector de servicios, a menudo dentro de la economía informal. El declive del sector manufacturero fue particularmente pronunciado en América del Sur, donde el sector de los recursos naturales recuperó su anterior prominencia. Este proceso fue menor en los países de Centroamérica y México, donde una gran parte del sector manufacturero, se integró estrechamente en las cadenas de mundiales de suministros (a menudo encabezadas por EE.UU.), particularmente en el sector de la ropa y la electrónica, al inicio, y más tarde en la industria automotriz.

Cuando descomponemos separadamente el crecimiento de la productividad de las décadas del 90 y del 2000, la historia es más compleja (Weller y Kaldewei, 2013). Para muchos países de América Latina el componente intersectorial es negativo o insignificante durante los años 90; pero en los 2000, es positivo. Esto quiere decir que la mano de obra en los años 2000 se desplazó desde sectores con productividad por debajo de la media, hacia sectores con productividad por encima de la media. ¿Cuál fue la naturaleza del cambio estructural en los años 2000? y ¿qué es lo que esto nos indica acerca de las perspectivas de una reasignación continua de la producción y el empleo hacia sectores con una productividad por encima de la media?

La reasignación sectorial de la mano de obra en Colombia, reflejada en el Gráfico 2-3, es bastante representativa del cambio estructural que ocurrió en muchos países de América Latina durante los años 2000 (Paus, 2014). El empleo en la agricultura y las manufactureras disminuyó, mientras que aumentó en partes del sector servicios y en la construcción. El comercio mayorista y minorista, un sector de gran empleo, generalmente tenía una productividad por debajo de la media, mientras que los sectores con expansión de empleo, de productividad por encima de la media, tendían a ser el de los servicios públicos, las finanzas, los seguros, el sector inmobiliario y la construcción.

Gráfico 2-3. Cambios intersectoriales en la productividad laboral y el empleo en Colombia, 2000-2012



Agr: agricultura; con: construcción; csp: servicios comunitarios y servicios públicos; fire: finanzas, seguros y bienes raíces; man: minería; pu: servicios públicos; wrt: comercio mayorista y minorista. El tamaño del círculo indica el peso del sector como empleador.

Fuente: Cálculos de la autora, basados en Weller y Kaldewei (2013).

En la medida en que los sectores con niveles de productividad por encima de la media sirvan primordialmente al mercado interno (construcción y servicios públicos), el potencial para la futura creación de empleo estará limitado por el crecimiento de la demanda interna. La minería es el sector con la mayor productividad y un importante exportador en muchos países de América del Sur. Pero también es el sector más intensivo en capital, que justifica apenas una pequeña proporción del empleo total y contribuye escasamente a la creación de empleos directos, incluso durante el boom de las materias primas de los años 2000. Eso deja a las “finanzas, seguros y bienes raíces”, como el sector con niveles de productividad por encima de la media, que podría sostener la mayor parte de las promesas de creación de empleo, especialmente en los servicios basados en TI.

El alto nivel de acumulación de los 8 sectores, oculta dos cuestiones importantes. La primera, el nivel de productividad acumulada por cada sector no revela la heterogeneidad de las capacidades productivas entre las empresas. Las micro y pequeñas empresas, que constituyen la mayor proporción de empresas en todos los países de América Latina, tienen niveles de productividad que sólo son una fracción de los niveles de las grandes compañías. En Chile, por ejemplo, se estima que el nivel de productividad de las microempresas es el 3% que el de las grandes compañías. El porcentaje respectivo en los países de altos ingresos, varía desde el 43% en Italia al 71% en Francia (ver Tabla 2-3).

Cuadro 2-3. Productividad Relativa de los Grupos Empresariales Comparada con la de las Grandes Compañías

	Microempresas	Pequeñas Empresas	Empresas Medianas	Grandes Compañías
Argentina	24	36	47	100
Brasil	10	27	40	100
Chile	3	26	46	100
México	16	35	60	100
Perú	6	16	60	100
Alemania	67	70	83	100
España	46	63	77	100
Francia	71	75	80	100
Italia	42	64	82	100

Fuente: CEPAL (2010), Cuadro II.7, p.96.

La segunda, es probable que los 8 sectores principales incluyan subsectores con niveles de productividad mayores que la media del sector y de la economía. Los ejemplos, incluyen al salmón y el vino en Chile, la producción de aviones y de acero en Brasil, y de instrumental médico en Costa Rica. Estos reductos de excelencia pueden ser pilares importantes para expandir tanto la producción como el empleo en las actividades de productividad por encima de la media en el futuro.

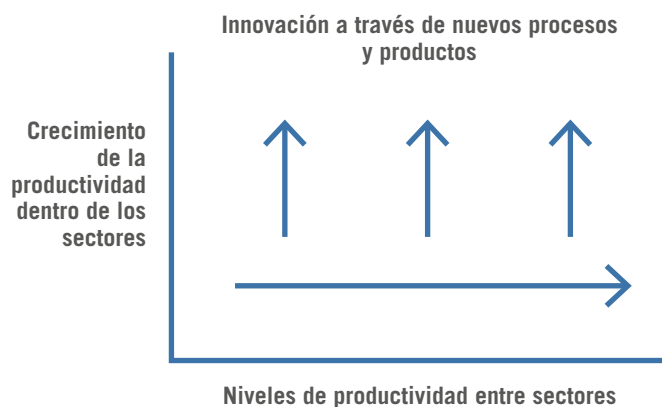
En general, la historia de la productividad y el cambio estructural en América Latina durante los últimos 30 años evidencia la profundidad del desafío y la urgencia de aumentar el crecimiento de la productividad, para alcanzar un crecimiento sostenido. Pero resulta dudoso que ese incremento pueda también generar la cantidad y la calidad de los empleos necesarios, para proporcionar a todas las personas que conforman la fuerza laboral un ingreso decente.

2.1.4 Innovación para el crecimiento de la productividad de base amplia

En el corazón de la respuesta al desafío de la productividad está la acumulación de capacidades tecnológicas, especialmente, la capacidad de innovación, para trasladar la producción hacia actividades de mayor valor agregado tanto dentro como entre los sectores (ver Gráfico 2-4), actividades con mayor derrame tecnológico, creciente rendimiento y mayor elasticidad en sus ingresos por demanda. La innovación, para ser exitosa, debe ser un proceso colectivo en el que los actores públicos y privados interactúan y colaboran y las iniciativas están alineadas. Las empresas locales desarrollan capacidades por aprendizaje en el proceso de producción y a través de

la interacción con otros actores de la economía: otras empresas nacionales, empresas extranjeras, instituciones de investigación o universidades. Los contextos medio y macro, tienen que realizar su aprendizaje desde el nivel más micro. Eso significa que las capacidades sociales tienen que evolucionar para que las empresas tengan la información requerida sobre tecnología y mercados, tengan acceso a financiamiento y al personal calificado necesario, así como la posibilidad de colaborar con otras empresas o entidades de investigación en el proceso de innovación. Y el precio relativo y la estructura de soporte deben ser tales, que hagan posible la toma de riesgos que implica la innovación.

Gráfico 2-4. Innovación, crecimiento de la productividad y cambio estructural

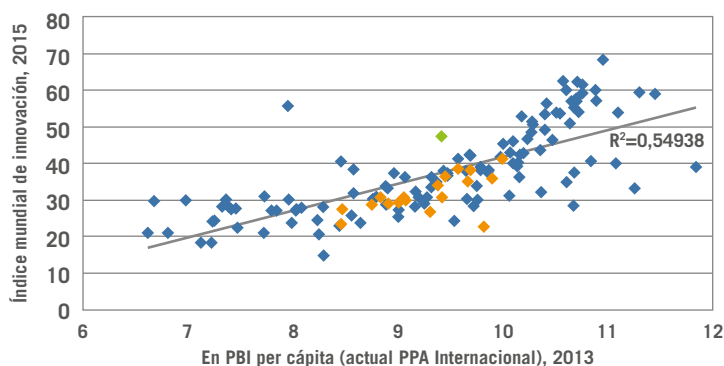


El objetivo último en el proceso de innovación es que el cambio tecnológico y las capacidades de innovación se vuelvan endógenas al crecimiento en el país en desarrollo. Cimoli, Dosi y Stiglitz (2015, 129) destacan que “los principales vehículos de aprendizaje y de puesta al día en todos los episodios de industrialización exitosa, han sido las empresas nacionales, con la posible excepción del pequeño Singapur”. No obstante, las empresas extranjeras pueden desempeñar un papel importante en el avance de la innovación del país anfitrión. En la medida en que la propia actividad de innovación se ha globalizado (Hall 2011; UNCTAD 2005), las filiales de las corporaciones transnacionales (CTN) pueden contribuir al progreso de las capacidades de innovación local, no sólo a través del derrame tecnológico hacia las empresas locales y la renovación de éstas dentro de las cadenas mundiales de suministros, sino también mediante la actualización de sus propias actividades en la economía de acogida.

Las deficiencias de América Latina en las actividades de innovación, en la capacidad de aprendizaje de las empresas y en sus capacidades sociales, están profusamente

documentadas en la bibliografía (por ejemplo Devlin y Moguillansky 2012; Foxley 2012; Paus 2014). El Índice Mundial de Innovación (GII), es uno de los varios índices que intentan capturar los numerosos insumos y contextos para una innovación efectiva, en una calificación compuesta. Incluye 81 indicadores cuantitativos y cualitativos, y tiene todas las limitaciones inherentes a los indicadores compuestos.

Gráfico 2-5. Índice Mundial de Innovación y PIB per cápita



Fuente: Dutta *et al.* 2015.

El Gráfico 2-5 muestra que el puntaje GII de la vasta mayoría de los países de América Latina (los puntos rojos en el gráfico), es menor a lo previsto dado sus PIB per cápita. Sólo Chile y Costa Rica tienen un puntaje que corresponde con sus niveles de ingreso. Nótese que China (el punto Amarillo), está considerablemente por encima de la tendencia.

Resulta alentador que en el transcurso de la última década, varios gobiernos de América Latina hayan puesto mayor énfasis en apoyar la innovación a través de iniciativas como la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE) de 2003 y el Programa de Desarrollo Productivo de 2008 en Brasil, y el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo de Chile en 2005. Basados en la bibliografía existente, podemos identificar 10 desafíos para lograr una implementación y resultados exitosos de nuevas políticas productivistas dirigidas a acelerar el desarrollo de actividades con mayor valor agregado y de uso intensivo del conocimiento:

1. Actualmente, las políticas son a menudo parciales y no forman parte de un enfoque estratégico general sobre el avance de las capacidades tecnológicas, de una estrategia que debe ser consciente de la alta heterogeneidad del sector productivo (Paus, 2011).

2. Las políticas no siempre están bien coordinadas entre las instituciones gubernamentales. Las cooperaciones público-privadas (p.ej. los muchos Consejos Nacionales de la Competitividad), a menudo no tienen suficiente peso político y las estrategias no sobrepasan el corto plazo del ciclo electoral (Devlin y Moguillansky, 2012).
3. Las políticas productivistas tienden a la falta de transparencia y de rendición de cuentas (Almeida y Schneider, 2012 en Brasil), y su efectividad es raramente evaluada (Peres, 2011).
4. Los recursos fiscales son inadecuados en la mayoría de los países, con coeficientes impositivos considerablemente menores a los que cabría esperar según el nivel de PIB per cápita de esos países. (Abugattas y Paus, 2009; Agosin, Larraín y Grau, 2009).
5. La mayoría de los países no cuentan con una función pública profesional, basada en el mérito y técnicamente capaz. Devlin y Moguillansky (2012) llaman a esto el Talón de Aquiles de la política industrial en América Latina.
6. Las políticas macro, especialmente los tipos de cambio sobrevaluados, frecuentemente atentan contra de la acumulación de aprendizajes y capacidades (Cimoli, Porcile, Calza, 2013).
7. La estructura de incentivos genera señales económicas poco convincentes para las empresas nacionales (Peres, 2011).
8. Los Gobiernos han desdeñado del papel estratégico que las filiales de las CTN pueden jugar en el desarrollo de capacidades tecnológicas y en la modernización (Paus, 2015).
9. No está claro que exista suficiente voluntad política, para seguir una estrategia basada en las capacidades productivas. ¿Quiénes son las partes interesadas? (Doner y Schneider, 2015).
10. Se necesita una mayor atención deliberada para la concepción de una respuesta política más integral, a los desafíos de la transformación estructural, inclusión y sustentabilidad medioambiental (Paus, 2013).

Cuál de estos retos sea más urgente en cada uno de los países de América Latina individualmente, dependerá del contexto específico de ese país. Sin embargo, todos los países ahora encaran un desafío adicional: la puesta en marcha de una nueva revolución tecnológica que augura enormes cambios tanto en el hemisferio Norte como en el hemisferio Sur.

2.1.5 La nueva revolución tecnológica, crecimiento de la productividad y creación de empleo

La disminución dramática del costo de la capacidad de las computadoras, combinada con la creciente penetración de los sensores baratos, el aumento constante de la cantidad de información digital y las crecientes interacciones entre todo esto, permiten el aprendizaje de las máquinas a niveles sin precedentes. “Las máquinas de la Nueva Era estarán pensando a la vez que haciendo, sintiendo a la vez que filtrando, adaptándose a la vez que ejecutando”, sostuvo Andrew Haldane (2015, 12) en una conferencia de apertura del congreso de organizaciones sindicales en Londres en noviembre de 2015. Y predijo que “en muchos casos, las compañías exitosas ya no serán aquellas que fabriquen los mejores productos, sino las que recojan los mejores datos y los combinen para ofrecer los mejores servicios digitales” (59). En la misma tónica, el director general de Booz and Company, Cesare Mainardi, en el Informe Mundial de Innovación Tecnológica de 2015, afirma que “vivimos en una era de disrupción digital sin paralelo, con cantidades masivas de cambios impulsados por la tecnología, innovación enorme, y una importante evolución en las formas en que la gente utiliza la tecnología” (Dutta *et al.* 2015, xi).

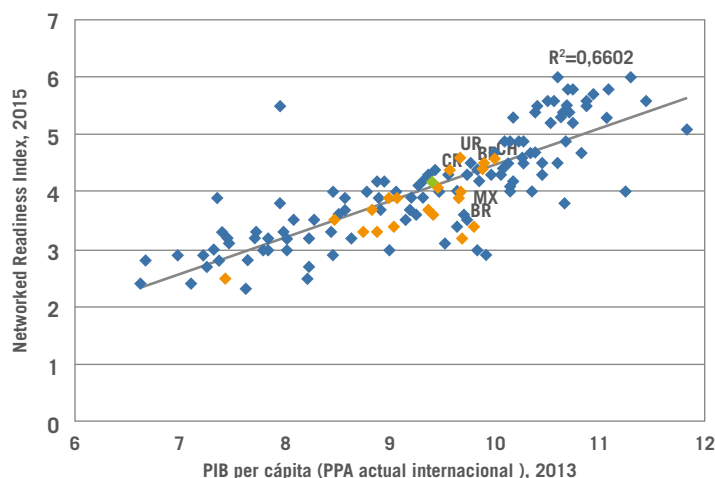
Las revoluciones tecnológicas siempre han conducido a trastornos económicos y sociales serios. Pero a pesar de las transiciones difíciles la historia de los últimos 200 años ha demostrado que los Luditas estaban equivocados, y que la pérdida de empleos en las áreas más afectadas por las nuevas tecnologías fue más que compensada por la creación de empleos en otras áreas, usualmente áreas que las personas no podían concebir hasta que fueron desarrolladas. Sin embargo, una cantidad de analistas sugiere que esta vez es diferente, porque la tecnología penetrará en cada sector, el avance tecnológico crece exponencialmente, y las máquinas ahora son capaces no sólo de reemplazar las tareas repetitivas y poco especializadas que realizaban los humanos, sino también tareas más calificadas que involucran la resolución de problemas. Al analizar el impacto potencial de la informatización en el empleo, Osborne y Frey (2013) dejan entrever que la automatización afectará al 43% de las categorías de empleo en los Estados Unidos, en una o dos décadas.

No podemos analizar las posibilidades para las futuras áreas de competitividad y la creación de empleo en los países de América Latina sin tomar en cuenta el impacto y las oportunidades de esta ola tecnológica. Probablemente tendrá un impacto positivo en los consumidores por la reducción de los precios y el suministro de nuevos productos/servicios que no podemos siquiera imaginar todavía. Los países que adopten estas tecnologías más agresivamente verán aumentos considerables en la produc-

tividad, que incrementarán la presión competitiva en los mercados internacionales para todos los productores. El objetivo de China es convertirse en uno de los líderes en ese campo, en la medida en que la fabricación inteligente y la industria 4.0 son las metas clave del “Manufacturing China 2025”.

¿Cómo pueden los productores en los países de América Latina, hacer uso de estas tecnologías para avanzar también en su productividad? Está claro que el uso extendido de las nuevas tecnologías, requerirá de una infraestructura que ofrezca una amplia cobertura de las TIC, tanto como de las habilidades requeridas para su utilización. El índice de conectividad o *Networked Readiness Index*, otro índice compuesto (con 53 indicadores individuales distribuidos a lo largo de 10 columnas), sugiere un pronóstico más positivo para la región que el GII, en la medida en que varios países de América Latina se sitúan por encima de la línea de tendencia de ingresos (ver Gráfico 2-6. Índice de conectividad y PIB per cápita). Se necesitan estudios detallados a nivel nacional y sectorial para evaluar el potencial de aprovechamiento de la informatización y la automatización en el aumento de la productividad. Un ejemplo interesante es un informe reciente de Anlló *et al.* (2015), que analiza el sistema de agricultura de precisión en Argentina y sugiere la posibilidad de aumentos significativos en la productividad.

Gráfico 2-6. Índice de conectividad y PIB per cápita



Fuente: Dutta *et al.* (2015b) e Indicadores del Desarrollo Mundial, online, el 26 de diciembre 2015.

Varios analistas predicen que estas nuevas tecnologías nos conducirán a un desacople entre los crecimientos económico y productivo, y el crecimiento del empleo (Brynjolfsen y McAfee 2014, Ford 2015; Haldane 2015). El “gran desacople”, requeriría de una reconsideración sobre cómo distribuimos las ganancias de la productividad de forma tal que proporcionen a la gente al menos un nivel de vida decente mínimo, incluso si no tienen empleo. Presumiblemente, el vínculo entre el crecimiento económico y de la productividad con el crecimiento del empleo es ya mucho más débil en América Latina, en la medida en que la mayoría de los países han visto una desindustrialización prematura y un crecimiento del sector informal. Se necesitan estudios detallados para explorar si se pueden desarrollar actividades complementarias que incrementen el crecimiento del empleo.

Pero desde el momento en que es muy posible, y de hecho es probable, que no sea factible proporcionar un nivel de vida decente a una cantidad suficiente de gente a través de la incorporación al mercado, resulta crítico que también analicemos cómo y dónde podríamos expandir las estructuras para la incorporación social. Los programas de transferencias monetarias condicionadas que muchos gobiernos de América Latina implementaron durante el curso de la última década, tuvieron el objetivo brindar a las personas un nivel de ingresos mínimo si cumplían con ciertas condiciones, mayormente ligadas al progreso escolar de los niños. La suposición subyacente ha sido que esos niños serían capaces de encontrar un empleo digno. Por otra parte, las propuestas de ingreso básico que se discuten en varios países europeos, y que serán ensayadas en Finlandia y Suiza en 2016, reconocen más explícitamente que ya no será posible generar empleos decentes para todos.

2.1.6 Referencias

- Abugattas, L.; Paus, E.** 2010. “*Mobilizing public resources for a new development strategy in the age of globalization. The fiscal space dilemma in Latin America*”, en S. Khan y J. Christensen (eds): *Markets as means rather than masters. Towards a new developmentalism* (Routledge).
- Agosin, M.; Larrain, C.; Grau, N.** 2009. “*Industrial policy in Chile*”. Working Paper 294, Department of Economics (University of Chile).
- Aiyar, S.; Duval, R.; Puy, D.; Wu, Y.; Zhang, L.** 2013. “*Growth slowdowns and the middle income trap*”. International Monetary Fund Working Paper WP/13/71.
- Almeida, M.; Schneider, B.R.** 2012. “*Globalization, democratization, and new industrial policies in Brazil*” (Seoul, Korean Development Institute).



- Anlló, G.; Bisang, R.; Katz, J.** 2015. "Aprendiendo con el agro argentino. De la ventaja competitiva: El rol de los KIB" (BID, Documento para Discusión).
- Brynjolfsson, E.; McAfee, A.** 2015. *The second machine age. Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies* (New York and London, Norton & Company).
- CEPAL.** 2015. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2015. (Santiago de Chile).
- Cimoli, M.; Porcile, G.; Calaza, E.** 2013. "Still blowin' in the wind. Industrial policy, distorted prices and implicit reciprocity", en E. Paus (ed): *Getting development right. Structural transformation, inclusion, and sustainability in the post-crisis era* (New York and London, Palgrave Macmillan).
- Devlin, R.; Moguillansky, G.** 2012. "What's new in the new industrial policy in Latin America?". World Bank Policy Research Paper 6191.
- Doner, R.; Schneider, B.R.** 2015. "Why is it a trap? A political economy of the middle incometrap". Paper presented at the conference of the Society for the Advancement of Socio-Economics, London, July 2-4, 2015.
- Dutta, S.; Lavin, B.; Wunsch-Vincent, S.** (eds). 2015. *The Global Innovation Index 2015* (Cornell University, INSEAD, WIPO).
- Dutta, S.; Geiger, T.; Lavin, B.** (eds). 2015. *The Global Information Technology Report 2015*. World Economic Forum.
- ECLAC.** 2010. *Time for equality. Closing gaps, opening trails* (Santiago).
- Eichengreen, B.; Park, D.; Shin, K.** 2011. "When fast-growing economies slow down: International evidence and implications for China", NBER Working Paper Series, WP 16919.
- . 2013. "Growth slowdowns redux: New evidence on the middle-income trap", NBER Working Paper Series, WP 18673.
- Ford, M.** 2015. *Rise of the robots. Technology and the threat of a jobless future* (New York, NY, Basic Books).
- Foxley, A.** 2012. La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina (Santiago, CIEPLAN).
- Frey, C. F.; Osborne, M.A.** 2013. "The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?", Oxford University.

- Gill, I.; Homi, K.** 2008. *An East Asia renaissance. Ideas for economic growth* (Washington, DC, World Bank).
- Haldane, A.** 2015. “Labour’s share”, Speech to the Trade Union Congress, London, Nov 12.
- Hall, B. H.** 2011. “The internationalization of R&D”, United Nations University Working Paper Series # 2011–049.
- Lall, S.** 2000. “The technological structure and performance of developing country manufactured exports 1985–1998”, Oxford Development Studies 28, 3, pp. 337–369.
- Lee, K.** 2009. “How can Korea be a role model for catch-up development? A capability-based view”, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Research Paper No.2009/34.
- Martínez-Franzoni, J.; Sánchez-Ancochea, D.** 2014. “The double challenge of market and social incorporation: Progress and bottlenecks in Latin America”, Development Policy Review 32, 3, pp. 275-298.
- McMillan, M.; Rodrik, D.** 2011. “Globalization, structural change and productivity growth”, NBER Working Paper 17143, June.
- Ohno, K.** 2009. *The middle income trap. Implications for industrialization strategies in East Asia and Africa*. GRIPS Development Forum, National Graduate Institute for Policy Studies, Japan.
- Paus, E.; Reinhardt, N.; Robinson, N.** 2003. “Trade liberalization and productivity growth in Latin American manufacturing”, Journal of Policy Reform 2003, pp. 1-16.
- Paus, E.** 2015. “Innovation and the middle income trap in Latin America: The role of structural change, national and foreign firms, and government policies”, Paper presented at the conference of the Society for the Advancement of Socio-Economics, London, July 2-4, 2015.
- _____. 2014. “Latin America and the middle income trap”, CEPAL. Series Financing for Development 250.
- _____. 2012. “Confronting the middle income trap. Insights from small latecomers”, Studies in Comparative International Development 47(2), pp. 115-138.
- Peres, W.** 2011. “Industrial policies in Latin America”, United Nations University. World Institute for Development Economics Research. Working Paper No.2011/48.

- Ray, R.; Gallagher, K.; Lopez, A.; Sanborn, C.** 2015. *“China in Latin America: Lessons for south-south cooperation and sustainable development”* (Boston University, Centro de Investigación para la Transformación, y Universidad del Pacífico).
- _____. 2011. *“Latin America’s middle income trap”*, *Americas Quarterly*. Winter, pp. 71-76.
- Robertson, P.; Ye, L.** 2013. *“On the existence of the middle income trap”*, Business School, University of Western Australia, Discussion Paper 13.12.
- The Economist.** 2015. *“Does Deutschland Go Digital?”* Nov 21, pp. 59-61.
- UNCTAD.** 2005. *World Investment Report 2005*. (New York and Geneva).
- Weller, J.; Kaldewei, C.** 2013. “Empleo, crecimiento sostenible e igualdad”, Serie Macroeconomía 144. CEPAL.
- Yusuf, S.; Nabeshima, K.** 2009. *“Can Malaysia escape the middle income trap?”*, World Bank Development Research Group. Policy Research Working Paper 4971.

2.2 Eva Paus. Presentación oral

Me gustaría presentar los 4 argumentos principales que se esbozan en mi ponencia y se abordan en mayor detalle en otros documentos.

- ▶ El primero, es que América Latina está en una trampa del ingreso medio debido al bajo crecimiento de la productividad y la naturaleza particular del cambio estructural.
- ▶ El segundo, se necesita un abordaje sistémico de la innovación para una transformación estructural; ha habido algún movimiento en esa dirección pero son muchos los desafíos.
- ▶ El tercero, es que estamos en el comienzo de una cuarta revolución industrial o de la segunda era de las máquinas, o cualquier otro nombre que se le quiera poner.
- ▶ Y el cuarto argumento, es que podríamos estar en las primeras etapas de un “gran desacople” entre la creación de empleo y el crecimiento de la productividad.

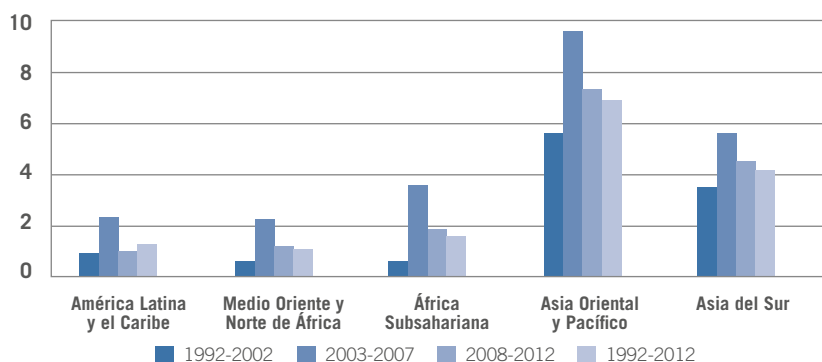
Sobre el primer punto: cuando afirmo que América Latina está en una trampa del ingreso medio, quiero decir que la región tiene dificultades para ser competitiva en productos sin especialización, porque los salarios son relativamente altos, pero

también tiene dificultades para competir en productos más sofisticados, porque la productividad es relativamente baja. Y la productividad realmente representa una serie de cosas, particularmente las capacidades tecnológicas en un nivel suficientemente amplio de la sociedad.

El término trampa del ingreso medio está condicionado por la globalización, por las presiones de competitividad que conlleva y por el ascenso de China. Hace 10 años no estábamos hablando de trampas de ingresos medios. Asumíamos, en cambio, que los países que alcanzaban un nivel de ingreso medio, eventualmente alcanzarían niveles más altos de ingresos.

El bajo crecimiento de la productividad en la región es bien conocido. Este se ilustra en el Gráfico 2-7, con tasas de crecimiento del PIB per cápita de varias regiones desde 1992 a 2012. Incluso, cuando el PIB per cápita de América Latina crecía a tasas récord, de 2003 al 2007, estaba por debajo de las tasas de crecimiento del África Subsahariana, Asia Oriental y Asia del Sur.

Gráfico 2-7. Crecimiento del PIB por trabajador, basado en el PPA de 1999



Fuente: Cálculos de la autora basados en IDM.

Una fuente importante de presión competitiva para América Latina viene del surgimiento de China como una potencia industrial. El Gráfico 2-8 muestra las importaciones mundiales desde China, como porcentaje del total de las importaciones mundiales.

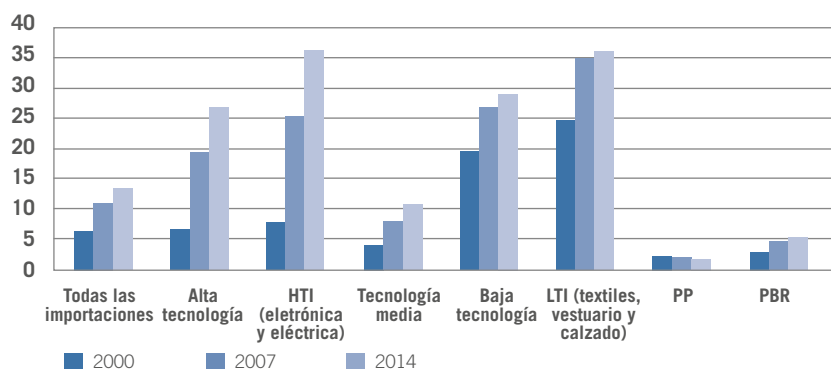
Lo primero a destacar es que, a pesar de todo el debate sobre salarios más altos en China y de la mudanza de la industria textil a Bangladesh y a otros países de bajos salarios, China continúa siendo un exportador de textiles de gran importancia.

Pero lo que quizá sea aún más notable, es el crecimiento en las importaciones de alta tecnología procedente de China. Parte de esto refleja la participación de China



en las cadenas mundiales de suministros, pero otra parte refleja el aumento de las capacidades de las empresas chinas. En cualquier caso, China está en competencia directa con las industrias afincadas en América Latina, ya sean de empresas locales o de multinacionales.

Gráfico 2-8. Importaciones mundiales desde China por intensidad tecnológica de los productos



Fuente: cálculos de la autora basados en UN-Comtrade.

Si investigamos las fuentes del crecimiento de la productividad, las conclusiones para América Latina no son alentadoras. La productividad laboral puede aumentar como resultado del incremento de la productividad dentro de los sectores en los que la productividad ya está instalada, o como resultado del desplazamiento de recursos desde sectores de baja productividad hacia sectores de alta productividad. Dani Rodrik, se ha referido a esto último como cambio estructural que mejora el crecimiento.

En un trabajo reciente, Rodrik y McMillan (2011) descomponen el crecimiento de la productividad laboral, entre crecimiento por “dentro del sector” y por “cambio estructural”. Sus resultados están resumidos en el Cuadro 2-4.

El componente de cambio estructural es positivo para Asia, pero negativo para América Latina. Eso significa que, sí, tenemos un crecimiento de la productividad dentro del sector. La producción manufacturera es mucho más competitiva que lo que solía ser, pero ahora, ¿dónde fueron los empleos? Se fueron cada vez más hacia sectores menos productivos, incluyendo la extensa economía informal.

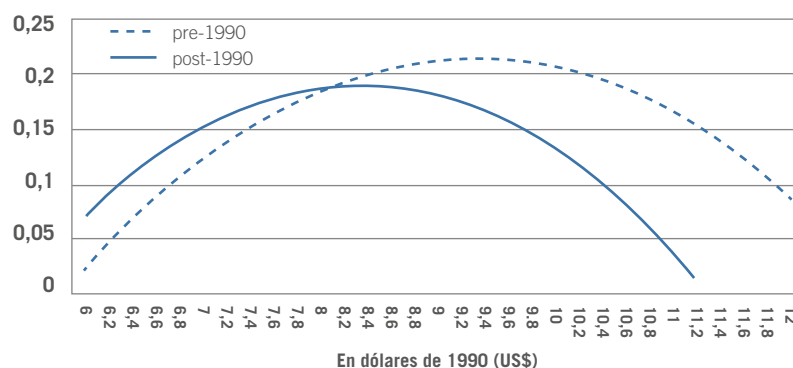
Cuadro 2-4. Descomposición del crecimiento de la productividad laboral, 1990-2005

	Crecimiento de la Productividad Laboral	Descomposición de la Productividad Laboral	
		Dentro del Sector	Cambio Estructural
ALC	1,35%	2,24%	-0,88%
África	0,86%	2,13%	-1,27%
Asia	3,87%	3,31%	0,57%
Países de Altos Ingresos	1,46%	1,54%	-0,09%

Fuente: Rodrik y MacMillan, 2011.

Esto ha llevado a lo que Rodrik (2015) ha llamado la “desindustrialización prematura”, ilustrada por el Gráfico 2-9.

Gráfico 2-9. Simulación de participación del empleo en el sector manufacturero



Fuente: Rodrik, 2015, Fig. 6.

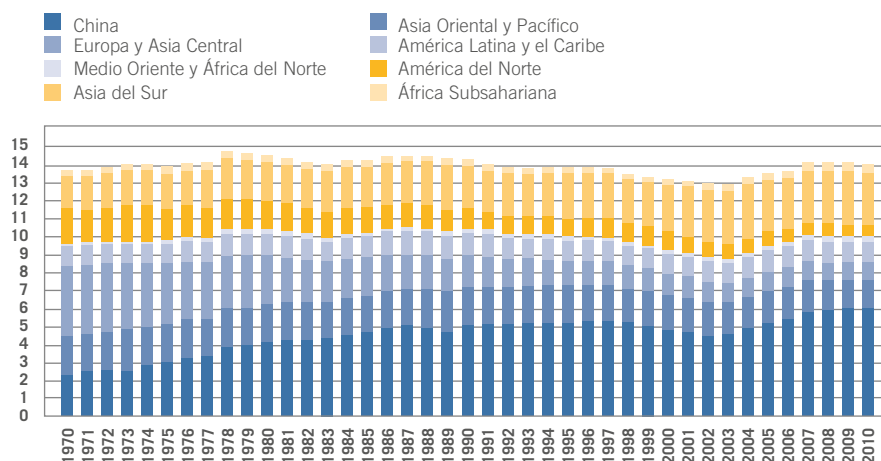
Cuando los países alcanzaron su pico máximo de empleo en el sector manufacturero antes de 1990, se encontraban en un nivel más alto de desarrollo (medido como ingreso per cápita) que después de ese año. Posteriormente a 1990, la curva se desplazó hacia la izquierda y abajo: la cima es más baja y la proporción del empleo manufacturero en el total del empleo, disminuye a menores niveles de ingreso.

Nótese sin embargo que la proporción general de la industria manufacturera en el empleo se ha mantenido bastante estable por 40 años. Así que, tal vez, lo que estamos viendo, al menos hasta ahora, no sea tanto una disminución del empleo manufacturero sino un desplazamiento: América del Norte, Europa y Asia Central han visto sus bajar sus participaciones, mientras China, Asia Oriental y el Pacífico las han visto subir, como lo ilustra el Gráfico 2-10.



Tabla 2-10. Proporción de la industria manufacturera en el empleo mundial y las contribuciones regionales

Proporción de la industria manufacturera en el empleo mundial y las contribuciones regionales
(63 países que cuentan con toda la información necesaria)



Nota: Información sobre empleo GGDC, excluyendo Alemania Occidental y Taiwán, aumentada con datos de nuestra base de 23 países no GGDC. San Marino no está incluido.

Fuente: Felipe *et al.*, 2015, Fig. 4.

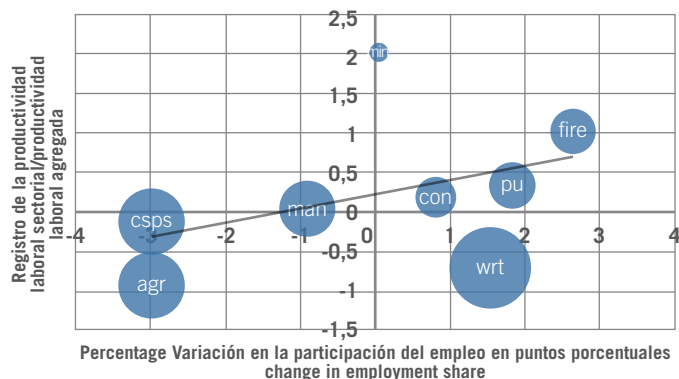
Después de observar los resultados en Rodrik y McMillan (2011), reproduje su análisis pero examiné a las décadas de los 90 y los 2000 por separado. Mis resultados fueron un poco diferentes a los de ellos: el coeficiente de cambio estructural fue negativo, como en su caso, para los años 90, pero positivo para la década del 2000. Lo cual es, por supuesto, lo que queremos.

Pero la historia del cambio estructural que nosotros estamos viendo es diferente a la historia tradicional que todos conocemos. Es una historia del cambio estructural dentro de los servicios, más que una historia de cambio estructural para la industria manufacturera, como lo ilustra el Gráfico 2-11. Los datos en este gráfico son para Colombia; pero es bastante representativo de otros países de América Latina.

La pregunta es, ¿pueden los servicios –yendo más allá– proporcionar el potencial para el crecimiento de la productividad, el derrame de conocimiento, los enlaces y todas las cosas que históricamente hemos asociado con los beneficios del sector manufacturero como una estrategia de industrialización?

No tenemos un ejemplo histórico para sostener eso. Eso no significa que no pueda suceder, porque ahora tenemos tecnologías que no existían en el pasado, pero creo que es un tema a investigar.

Gráfico 2-11. Empleo y productividad en Colombia 2002-2012



Fuente: Cálculos de la autora basados en Weller y Kaldewei (2013).

Por lo tanto, si los servicios van a ser el motor del cambio estructural nos enfrentamos a muchos desafíos de los cuales, no el último de ellos, es que sabemos mucho menos sobre servicios y, en particular, sobre la productividad en los servicios, que sobre la de la industria manufacturera, y carecemos de buena información para los países en desarrollo.

Curiosamente, la información de los países desarrollados sugiere que si bien el crecimiento de la productividad en los servicios suele ser inferior a la de la industria manufacturera, en algunos sectores es mucho más alta.

Cuadro 2-5. Crecimiento de la productividad laboral por sector y subsector, EE.UU. y UE-15, 1980-2005

Crecimiento de la productividad laboral, 1980-2005		
	EU-15	US
Total	1,57	1,56
Industria manufacturera	2,69	4,59
Servicios	0,87	1,27
Otros	3,14	2,14
Tipos de servicios		
Mayorista y minorista	1,52	3,06
Hoteles y restaurantes	-1,06	-0,34
Transporte	2,17	1,47
Comunicaciones	6,18	4,44
Finanzas y seguros	1,94	3,02

(continúa...)



Crecimiento de la productividad laboral, 1980-2005		
	EU-15	US
Bienes raíces	-7,32	1,42
Servicios empresariales	-0,22	0,20
Administración pública	0,94	0,37
Servicios sociales y personales	-0,41	0,92

Fuente: Maroto-Sánchez y Cuadrado-Roura (2009).

Y dentro de los servicios, sería probablemente útil distinguir los “servicios al consumidor” de los “servicios a la producción”, donde podría haber más espacio para economías de escala y donde la frontera que separa la “industria manufacturera” de los “servicios” es algo tenue, con las mismas actividades tomadas en cuenta como parte de la “industria manufacturera”, cuando se hacen puertas adentro y como “servicios”, cuando se contratan externamente.

Por lo tanto, creo que necesitamos alejarnos de estar centrados sólo en la industria manufacturera. La estrategia tiene que apuntar al aumento de la productividad, lo que –quizás sea obvio pero lo repito– implica aumentar la productividad dentro de los sectores que tenemos y, obviamente, entre esos sectores. Y para ello, necesitamos una estrategia coordinada, necesitamos una estrategia proactiva para anticipar las capacidades tecnológicas.

Hay una vasta literatura sobre las variadas estrategias e intentos que se han hecho en el, así llamado Post Consenso de Washington, para alejarse de la liberalización del mercado y adoptar políticas más proactivas. Sin embargo existen numerosos desafíos a superar si queremos impulsar el tipo de estrategia integrada que necesitamos, como:

- ▶ Ideología y coaliciones políticas dominantes
- ▶ Políticas poco sistemáticas
- ▶ Falta de coordinación y cortoplacismo
- ▶ Falta de transparencia, de rendición de cuentas y de evaluación efectiva
- ▶ Recursos fiscales inadecuados
- ▶ Carencia de una función pública basada en el mérito, profesional y técnicamente competente
- ▶ Políticas macro económicas que conspiran contra el aprendizaje
- ▶ Estructuras de incentivos débiles para las empresas locales

- ▶ Negligencia ante el rol estratégico de las CTN en el desarrollo de las capacidades tecnológicas
- ▶ Poca atención a una respuesta política integradora frente a los retos de la transformación estructural, la inclusión y la sustentabilidad medioambiental

La ideología y coaliciones políticas dominantes son, para mí, los obstáculos más importantes. No todos los factores de la lista son igualmente importantes. El punto es que los desafíos son bastante considerables, incluso si uno no está de acuerdo con alguno de los factores de la lista en particular, o con su ordenamiento.

Permítanme ahora avanzar al tema de la cuarta revolución industrial.

Hay pocas estadísticas sobre el uso de robots en la industria. De los escasos datos que tenemos sabemos que los EE.UU. y China, pero también Japón y Alemania, están a la vanguardia en su utilización. Y la estrategia china a futuro “China Manufacturing 2025” es enteramente sobre la industria 4.0 y sobre estar en la delantera más que a la zaga en esta revolución.

Una cita de Klaus Schwab, el organizador del Foro Económico Mundial, capta bien qué es lo que está en juego: “Estamos parados en el borde de una revolución tecnológica que alterará fundamentalmente nuestra forma de vida, de trabajo, y de relacionarnos unos con otros. En su escala, alcance y complejidad, la transformación será distinta a cualquier cosa que la humanidad haya experimentado antes”. La utilización creciente de robots, todo el fenómeno de la robotización es, como se sabe, un tema principal en Davos.

¿Cuáles son las oportunidades y los desafíos que enfrentamos a medida que esta cuarta revolución industrial se pone en marcha? Para empezar, las presiones por la competitividad en América Latina serán aún más fuertes de lo que son ahora.

Si China u otros países son exitosos, el crecimiento de su productividad se va a incrementar dramáticamente. Así que, lo que puedan vender en el mercado internacional o en los mercados de América Latina, estará a precios sustancialmente menores. Al mismo tiempo, la reubicación de las industrias manufactureras se está produciendo en los Estados Unidos y, en menor medida, en Europa.

Entonces, ¿cuáles son las consecuencias de estos dos procesos –robotización y repatriación– para los países en desarrollo?

Pensemos en otros cambios que están sucediendo en los países desarrollados. Los automóviles que se manejan solos están ya en el horizonte. En algún punto se convertirán en la norma, tal vez, incluso, obligatoria. Cuando eso suceda, la lógica de la



propiedad del automóvil cambiará drásticamente. ¿Por qué tener un coche cuando se puede llamar a uno en cualquier momento, que lo deje adondequiera que uno vaya y luego llamar a otro para regresar, cuando quiera que uno esté pronto?

La demanda de automóviles caerá drásticamente una vez que alcancemos esa etapa y la configuración de una de las industrias más importantes a nivel mundial cambiará dramáticamente.

¿Y qué podemos decir sobre las oportunidades?

Yo diría, en este punto, que hay un montón de preguntas abiertas y necesitamos echarles un buen vistazo. ¿Cómo pueden los productores de América Latina usar estas nuevas tecnologías? ¿Están ya sacando provecho de esto en la agricultura de precisión? ¿Qué pasa con la manufactura de precisión?

¿Hay una oportunidad para que América Latina pegue un salto directo hacia la economía post industrial, automatizada e impulsada por los servicios, sin haber sido nunca una región completamente industrializada?

E incluso si la región saca el máximo provecho de las nuevas tecnologías, ¿habrá entonces suficientes empleos? Esta, por supuesto, es una cuestión crucial para la OIT.

La forma de tener una vida digna es conseguir un empleo, y si ya no hay suficientes empleos, si no hay maneras de obtenerlos, de trabajar por un salario decente, entonces, ¿cuáles son las alternativas? Es urgente que empecemos a pensar en estas cuestiones.

En resumen, diría que necesitamos estudios mucho más detallados del sector servicios, de las posibilidades comerciales del sector servicios, del sector servicios de la producción de bienes, para ver qué políticas son necesarias para estos sectores y, específicamente, cómo son las cadenas de suministros.

Más aún, necesitamos centrarnos realmente en este tema porque si creemos que no seremos capaces de crear suficientes empleos, si los empleos decentes dejan de ser un boleto a un nivel de vida digno, entonces, ¿qué hacemos en este contexto? ¿Cuáles son las opciones?

Referencias

- Felipe, J., Mehta, A. y C., Rhee.** 2015. *Manufacturing matters...but it's the jobs that count*. SSRN.
- Maroto-Sánchez, A. y Cuadrado-Roura, J.** (2009). *Is growth of services an obstacle to productivity growth? A comparative analysis*, Structural Change and Economic Dynamics, 20, issue 4, p. 254-265.

- Rodrik, D.** 2015. *Premature Deindustrialization*. National Bureau of Economic Research Working Paper Series.
- Rodrik, D. y M. McMillan.** 2011. *Globalization, Structural Change and Productivity Growth*. National Bureau of Economic Research Working Paper Series.
- Weller, J. y C. Kaldewei.** 2014. Crecimiento económico, empleo, productividad e igualdad. En: *Inestabilidad y Desigualdad*, pp.61-103

2.3 Ben Ross Schneider: comentario

Esta es una gran ponencia, contiene una gran cantidad de temas interesantes en un formato muy breve, y termina con esa clase de especulaciones depresivas sobre qué pasará si nosotros simplemente no somos capaces de crear un número de puestos de trabajo digno suficientemente grande.

Yo quiero centrarme, sin embargo, en tres puntualizaciones anteriores de este informe.

Uno: la necesidad de desentrañar el concepto de innovación, de mirar más allá de la I+D y de las formas clásicas de innovación.

Dos: la necesidad de pensar un poco más en las cuestiones que se plantearon sobre las políticas industriales para los servicios.

Tres: los obstáculos que enfrentamos cuando intentamos mejorar una política industrial desordenada o caótica.

Comencemos por la innovación. Todos utilizamos las cifras de la I+D –porque son tan fáciles y están disponibles– y podemos demostrar que existe una brecha entre lo que los países ricos invierten en I+D versus los países de ingresos medios y pobres, y parece que pudiéramos pensar en las políticas que necesitaríamos para cerrar esa brecha.

Pero creo que podríamos estar dejando de lado algo que es más fácil que la innovación y potencialmente más beneficioso: políticas que podrían apuntar, ya no a la innovación en la frontera tecnológica, sino a una innovación suficiente para aumentar la productividad en empresas que no están en la vanguardia de la productividad. Dada la bien documentada heterogeneidad de las empresas de América Latina en términos de productividad, se podrían lograr ganancias considerables en la productividad general, utilizando este tipo de políticas.

Y así, hay mucho que se podría pensar en hacer en términos de política industrial que no está en la frontera tecnológica, sino más bien, está en algunos segmentos, muy por debajo de los líderes del sector.

La mayoría de las innovaciones a nivel de empresas en Brasil, por ejemplo, son nuevas para el país o nuevas para la empresa, pero no para el mundo. Esto es ponerse al día con la frontera tecnológica más que salir fuera de ella.

Sin embargo, si se quiere que las grandes empresas en la región, multinacionales y locales, hagan más I+D y más innovación, se necesitará un conjunto diferente de políticas. Algunas multinacionales pueden estar haciendo algo de I+D en la región que esté al mismo nivel de lo que hacen en sus países de origen. Las firmas locales están haciendo muy poco.

Entonces, ¿qué pasa con... -y la terminología aquí se vuelve dificultosa- ...políticas industriales para servicios? Otra vez, si se piensa sobre tener la fruta madura al alcance de la mano, si los trabajos menos productivos están en los servicios, sería útil pensar en cómo hacer de ellos algo más productivo.

Podría haber montones de oportunidades en los servicios, pero como fue señalado en la presentación y en el informe, este es un tema del que no sabemos mucho.

2.4 Discusión de grupo

- ▶ Se presenta a la coherencia y a la estabilidad a largo plazo, como características necesarias o al menos deseables de la política industrial. Esto haría necesario contar con un diseño institucional en el cual la política industrial fuera, tanto centralizada, como conducida por planes a largo plazo. Sin embargo, algunos de los grandes desastres en la política industrial de América Latina y el Caribe se asocian con políticas centralistas, puestas en ejecución por instituciones muy grandes. Por otro lado, muchas de las historias de éxito, están asociadas con instituciones que han operado “bajo el radar” y de manera más descentralizada. Por lo tanto, podría argumentarse a favor de NO tener UNA política estratégica coherente y a largo plazo, sino, más bien, favorecer un proceso de políticas de descubrimiento, en el que una variedad de agencias diferentes, traten de identificar los problemas e idear soluciones, y sean ensayadas una variedad de arreglos institucionales.
- ▶ Existe consenso respecto al alto potencial del sector servicios, así como sobre nuestro escaso conocimiento del sector y de la medición apropiada de la productividad en servicios, y mucho menos, de políticas para aumentar la productividad. Lo mismo sucede con el sector público: no tenemos una buena estimación de la productividad en el sector público.

- ▶ El debate sobre productividad tiende a centrarse en el sector privado. Sin embargo, el sector público desempeña un gran papel en la economía y parece razonable asumir, que la productividad en el sector público es generalmente baja. Por lo tanto, la productividad general podría ser impulsada por un sector público más productivo, tanto directamente (cuando el sector público es un proveedor de bienes y servicios) como indirectamente (cuando el sector público actúa como regulador del sector privado).
- ▶ Un área en la que la productividad del sector público es ciertamente baja, es la educación. Los resultados educativos para la región oscilan entre bajos y desastrosos, y si estos resultados no mejoran el debate sobre una mayor productividad y empleos dignos no es nada más que un discurso de buenos deseos. Curiosamente, desde la perspectiva de la OIT, la reforma de la educación pública en América Latina resulta inconcebible sin la cooperación de los sindicatos de docentes, así que, tal vez, este sea un ámbito en el que la experiencia de la OIT en materia de diálogo social y gobernanza tripartita, pueda marcar una diferencia significativa.



3. Sesión 2: La nueva organización de la producción, PDP y creación de empleo

3.1 Charles Sabel. La nueva organización de la producción, las políticas de desarrollo productivo y la creación de empleo. Ideas sobre política industrial cuando la industria resulta menos fundamental para el desarrollo

3.1.1 Introducción

Los cambios profundos en la organización de la producción han hecho que la industria manufacturera sea menos central para la política de desarrollo industrial o productivo, al tiempo que aumentaron la relevancia de la agricultura, la minería y los servicios, tanto en el sector público como en el privado.

Estos mismos cambios han reducido la importancia relativa de la concertación y la conceptualización de las PDP a nivel nacional o macro, en comparación a la creación de foros a nivel inferior para completar y corregir los amplios planes iniciales y bajarlos al nivel de los problemas que surgen en la implementación de esas políticas.

Dadas las tradiciones del pensamiento sobre el desarrollo económico en América Latina, es natural proyectar estos cambios como un viraje de un viejo hacia un nuevo estructuralismo, de políticas industriales centradas en los consejos empresariales / gubernamentales nacionales, a políticas industriales que impulsan los intercambios continuos entre entidades de mayor nivel, con capacidad de convocatoria y coordinación, y entidades sobre el terreno que abordan los problemas concretos, cada una corrigiendo las deficiencias de la otra.

El postulado central del viejo estructuralismo era que algunas actividades son intrínsecamente ricas en capacidades generadas a la frontera de la capacidad tecnológica mundial, mientras que otras no. Las actividades ricas en capacidades son el núcleo

de la economía moderna. Aquellas que no lo son, son su periferia. Los bienes agrícolas y los minerales –materias primas– se consideraban productos inherentes a la periferia. Los países que los producen quedaron atrapados lejos de la frontera del conocimiento, incapaces de generar las aptitudes para llegar allí. Al contrario, los bienes industriales eran percibidos como algo fundamental. Una vez que un país comenzaba a producirlos, adquiría automáticamente la capacidad para producir bienes más y más sofisticados, tanto en la línea original de esa industria como en otras. De ahí que la modernización era equiparable a la industrialización, y de allí la idea, de que una política de desarrollo es una política industrial.

Versiones más recientes del estructuralismo, tales como los mapas del espacio del producto, dicen lo mismo con una mayor sofisticación técnica, mientras recalcan que hay una generalización importante, como veremos, en la asociación entre la creación de capacidades y el crecimiento.

Contrasta la visión de los economistas neoclásicos según la cual los productos no están realmente asociados con (ricos o pobres en capacidades) procesos de producción. En cambio, en esta visión, los productos se pueden fabricar con combinaciones variadas de capital y mano de obra. La combinación más eficiente es determinada en cada caso por el balance en la dotación de factores particular del productor. No importa para los fines presentes, si la vieja ecuación de una industria con capacidades centrales era correcta o no, aunque existe evidencia histórica sustancial de que la ecuación era parcial e incompleta.

3.1.2 Tres cambios fundamentales

Los cambios profundos en la organización de la producción, derivados de avances auto-reforzados por la tecnología y el diseño institucional, dentro de un contexto de creciente incertidumbre o incapacidad para predecir los futuros del mundo, han revalidado el postulado más general del estructuralismo, mientras que, a la vez, invalidan su enfoque en la industria manufacturera y su desestimación de las materias primas y servicios. Tres cambios son clave.

El primero es la desintegración vertical: la descomposición de la producción en tareas –investigación y diseño, producción de componentes o subsistemas, ensamblaje del producto final– realizadas por empresas independientes que colaboran con muchos clientes y se vinculan en cadenas de suministros. Cuanto más incierto sea el desarrollo de los mercados y la trayectoria del cambio tecnológico, más riesgoso será para los productores de bienes masivos, tales como automóviles o electrodomésticos, contar con proveedores de componentes cuyos productos podrían quedar obsoletos abruptamente a raíz de una innovación imprevista, o resultar superfluos por un cambio en la demanda.



El segundo cambio es la globalización de las cadenas de suministros: radicar las instalaciones de producción donde los costos de producción sean más ventajosos, o sirvan a mercados importantes con características específicas. La globalización fue considerada inicialmente como parte de una estrategia de reducción de costos. Sólo más adelante las empresas empezaron a ver que esa producción en mercados nuevos y distintos facilitaba la innovación tanto en el proceso de fabricación, como en el diseño del producto.

El tercer cambio es la evolución dentro de esas cadenas de suministros, a sistemas de producción y diseño “justo a tiempo” o de mejora continua, basados en la inmediata detección de errores y el correspondiente acortamiento de los ciclos de aprendizaje.

Las empresas de producción masiva se cubrieron contra los fallos en sus operaciones al mantener grandes existencias de reserva de inventarios de productos en desarrollo. La incertidumbre aumentó drásticamente el costo de estas coberturas. Las empresas, respondieron eliminando las reservas –hasta el límite de producir una pieza a la vez– de manera que las averías detendrían la producción y las operaciones sólo podrían reanudarse cuando la interrupción hubiera sido rastreada hasta su fuente y corregida.

En lugar de disimular los fallos a través de la cobertura de inventarios, la estrategia fue reducir la posibilidad de fallos, al hacer la producción más vulnerable a ellos y a las empresas más capaces de aprender de lo que esa vulnerabilidad estaba revelando.

Hubo cambios análogos en el proceso de diseño.

Los productores en masa tradicionales, procuraron reducir los errores en etapas posteriores (*downstream*) de la ejecución de diseños a través de una planificación exhaustiva en la fase inicial (*upstream*): dado el suficiente tiempo, los fallos potenciales podrían ser identificados y eliminados. A medida que el ritmo de la innovación se aceleró y la trayectoria del cambio tecnológico se volvió más incierta, las empresas empezaron a colaborar en la fase inicial de los nuevos diseños con proveedores clave del primer tramo de componentes y subsistemas críticos, y cada paso de esta colaboración era probablemente informado en el intercambio entre el departamento de diseño y la fábrica.

En la medida en que la producción “justo a tiempo” implica ubicación conjunta – la proximidad física de proveedores y clientes para reducir el costo de las entregas frecuentes y facilitar la comunicación– se contraponen a la globalización, al menos como estrategia para asegurar las estáticas, más que dinámicas, ganancias de la eficiencia.

De manera similar, en la medida en que los análogos “justo a tiempo” en diseño, implican la proximidad del diseño a la fabricación, también disminuye el atractivo de la globalización entendida sólo como reducción de costos.

Estas compensaciones de costos están bajo constante revisión en las empresas transnacionales, y sólo por esta razón –totalmente apartada de las obvias consideraciones de la economía política, que hacen a una ubicación o a un proveedor más atractivo que otros- sus cadenas de suministros y estrategias de globalización se ajustan continuamente (por ejemplo, al aumentar mucho el número de ingenieros de la compañía principal ubicados en la planta del proveedor y de aumentar también las tareas que desempeñan), y podrían cambiar sustancialmente (como, por ejemplo, cuando Nike en los últimos años requirió a sus principales proveedores que demostraran su capacidad de producción “justo a tiempo”).

3.1.3 Lo que es válido, lo que no está en el estructuralismo

¿Cómo influyen en la validez de los postulados del estructuralismo estos cambios fundamentales?

En primer lugar todos, pero especialmente la descomposición de la producción en tareas independientes organizadas, imponen o refuerzan una distinción entre actividades ricas en capacidades y pobres en capacidades, ambas centrales para la tesis estructuralista. Los proveedores son clasificados rutinariamente por competencias, con los más calificados colaborando con sus clientes en el diseño y la fabricación, y los menos ejecutando tareas de rutina. A causa de las implicaciones de los métodos “justo a tiempo” para la ubicación conjunta de proveedores y el aprendizaje a nivel de empresa, es posible que algunos proveedores avancen en esa jerarquía de competencias, al adquirir capacidades adicionales de mejora.

Sin embargo esta oportunidad tiene un costo. La capacidad para desarrollar capacidad en sí misma tiene requisitos previos exigentes –por ejemplo, una fuerza de trabajo cada vez más calificada o la habilidad para atraer y coordinar inversiones complementarias (una sala de esterilización para alentar el desarrollo de un núcleo de fabricantes de dispositivos médicos, o un fabricante textil para un núcleo de empresas de indumentaria). Esta es, precisamente, la clase de pre requisitos que los países de ingresos medios en América Latina, podrían batallar para cumplir, con desastrosos sistemas educativos y limitadas capacidades para la coordinación de políticas.

Si la lección principal del estructuralismo fue que los países debían tener extremo cuidado para (ser capaces de) escoger oportunidades económicas que sean ricas en capacidades, entonces el cambio fundamental en las estructuras de producción no ha disminuido su importancia.

Pero mientras esta lección general sigue siendo válida, la insistencia estructuralista en que la industria es un vehículo privilegiado para el desarrollo de capacidades parece parcial y engañosa.



La fabricación moderna se caracteriza por la desintegración vertical, ciclos de aprendizaje cortos y su globalización. Pero estos mismos rasgos se extienden para caracterizar a la agricultura, la minería y los servicios relacionados al mundo empresarial privado, así como también a la provisión servicios intensivos de bien público, como la educación (aunque la globalización entendida como tal es evidentemente menos relevante en este último caso). La industria manufacturera ya no es única. Si la industria moderna genera un aprendizaje, también ocurre con estos otros sectores.

Al mismo tiempo y por razones que le son peculiares, la producción manufacturera ha experimentado algunos cambios que la hicieron menos aprovechable de lo que había sido tradicionalmente, como instrumento para la generación de capacidades. Sería excesivo reclamar que todo, menos la industria manufacturera, es la nueva industria manufacturera, en especial considerando que, como veremos en un momento, existe una sensación importante y preocupante de que *nada* reemplaza todos los aportes al desarrollo que genera la industria manufacturera. Pero incluso una revisión superficial de la evolución de los diversos sectores, es suficiente para demostrar que la inquietud estructuralista por la generación de capacidades, debería conducirnos a una ampliación del alcance de las PDP más allá de su ámbito convencional.

3.1.4 ¿Dónde se crean hoy las capacidades?

Comencemos con los desarrollos en la industria manufacturera que disminuyen su atractivo como un motor de crecimiento productivo.

El primero es un declive en la participación del empleo en el sector manufacturero desde su nivel máximo como parte del empleo total en las nuevas cohortes de los industrializados. Para los industrializados tempranos, como los EE.UU. y Alemania, el empleo de fábrica alcanzó su nivel máximo en el 30% o más de su fuerza de trabajo. Para Brasil, la cima fue del 16%, para México, el 20% y para India, el 13%. Incluso en China el pico estuvo en el 17% (alcanzado en 1996).

Parte de la explicación tiene que ver con el progreso tecnológico. En la medida en que la fabricación se vuelve más productiva, los precios de los bienes manufacturados disminuyen y son necesarios menos trabajadores para hacerlos, incluso si se toma en cuenta el aumento de la demanda que resulta de la baja de precios. Pero otra parte de la explicación –una parte especialmente relevante para los propósitos presentes– tiene que ver con la globalización y el comercio. Los países en desarrollo con sectores industriales pequeños y relativamente débiles son tomadores de precios. A medida que los precios para los bienes manufacturados fijados en los países avanzados disminuyen por el progreso tecnológico, la fabricación se vuelve menos atractiva para los países en desarrollo tomadores de precios. El resultado, reflejado en las bajas

tasas de empleo de India y Brasil, es lo que Dani Rodrik llama “desindustrialización prematura”, y esta desindustrialización, pone palos en la rueda de lo que él llama la “escalera mecánica” por la cual, la actividad manufacturera, empezando por los niveles más básicos, ha convergido históricamente en desarrollar las economías hacia una mayor productividad y asegurar empleos.

La segunda limitación es que algunas de las actividades manufactureras más intensivas en mano de obra no ofrecen, esencialmente, oportunidades para la adquisición de habilidades. El caso paradigmático es el ensamblaje final de los teléfonos celulares o de muchas clases de computadoras por parte de contratistas manufactureros especializados. Los productos son, por supuesto, extraordinariamente sofisticados y complejos. Pero la sofisticación y complejidad está en los componentes. El ensamblaje final consiste en una secuencia de tareas muy simples o procedimientos operativos normales definidos por la empresa líder. Si no fuera por el frecuente cambio de modelos, el ensamblaje sería automatizado. Por lo tanto, esos empleos en esas fábricas - la mayor de las cuales puede emplear a varios cientos de miles de trabajadores- son extraordinariamente poco calificados. Muchos pueden aprenderse en 30 minutos, los más exigentes en solo algunos días. Los trabajadores de mantenimiento están especializados en la reparación de una única máquina. Los ingenieros industriales se limitan a realizar pequeños ajustes en procedimientos operativos habituales, establecidos en otro lugar. Este tipo de acuerdos hacen imposible aprender habilidades generales en el trabajo (aunque los trabajadores con mayor experiencia, sí adquieren habilidades específicas para la planta, de las cuales depende la fabricación).

Algunos contratistas que operan bajo estas condiciones pueden escalar en el escalafón de competencias por el dominio de capacidades adicionales. Pero hacen esto como compañías, tras aprovechar los retornos obtenidos en las actividades poco calificadas, al diversificarse en nuevas líneas de trabajo (robótica, electrónica especializada de consumo), con nuevas fuerzas de trabajo – los trabajadores actuales (e incluso los ingenieros industriales) están en empleos sin salida.

Por supuesto, es muy difícil estimar qué porción del empleo manufacturero está sujeto a estos límites en los países de ingresos medios. El objetivo al subrayar esta limitación, no es sugerir que la manufacturación ya no puede hacer una contribución fundamental al desarrollo. El propósito, más bien, es interrumpir ese reflejo intelectual que automáticamente asocia al empleo en fábricas con el crecimiento. Malasia y China –y más recientemente Brasil- hicieron grandes esfuerzos para atraer la manufactura por contrato durante las últimas décadas. Las provincias más prósperas de China ahora rechazan las solicitudes de los fabricantes contratistas de permisos de zonificación para extender su producción. De manera similar, Malasia está teniendo dudas rela-

cionadas con la concentración de fabricantes contratistas en Penang. Como desarrollador tardío, América Latina está tal vez a más expuesta al buscar ansiosamente algunas cosas que tal vez sería mejor no querer.

Al mismo tiempo que la fabricación manufacturera está sufriendo estos reveses, las nuevas disciplinas de producción, tales como “justo a tiempo” y sus equivalentes, se han diseminado hacia otros sectores.

La explotación ha sido más dramática y extensiva en la agricultura, más visible en la difusión vertiginosa de la agricultura de precisión o siembra directa (sin labranza), entre los productores avanzados. Como su nombre alternativo lo indica, la agricultura de precisión elimina el arado. En vez de abrir el suelo y luego sembrar, las semillas son insertadas (a través de los restos de biomasa de la cosecha anterior) de a una a la vez, a una profundidad y con una dosis de fertilizante ajustada a las condiciones de cada “pixel” de tierra. Esto evita la compactación del suelo y la consiguiente erosión y aumenta el rendimiento. Los resultados son controlados pixel por pixel, y las condiciones de cultivo son ajustadas nuevamente para tomar en cuenta las condiciones del micro campo, los efectos inesperados de los patrones de drenaje, etc.

A partir de la década de los 90, la introducción de la siembra directa revirtió la drástica caída de la productividad en las pampas de Argentina, debida a la siembra mecanizada tradicional y agravada por los esfuerzos para compensar el deterioro de la calidad del suelo con el uso de fertilizantes. América Latina es hoy un líder mundial en esta nueva forma de agricultura y sus tasas de crecimiento productivo en este sector están entre las más altas del mundo.

El éxito de la agricultura de precisión ha tenido una incidencia importante en otros sectores. Ha alentado, por ejemplo, el surgimiento de empresas que usan biotecnología sofisticada para adaptar las semillas a contextos locales precisos, mientras desarrollan también nuevas características importantes. Algunas de estas empresas se han convertido en multinacionales por derecho propio. Además, en Argentina han impulsado el surgimiento de un conglomerado de fábricas de equipamiento agrícola de alta calificación, especializado en la producción de sembradoras sin labranza y pulverizadores selectivos para la aplicación de dosis bajas de pesticidas y herbicidas.

En la cría de ganado ocurre algo similar. Las etiquetas RFID y los sistemas amistosos de captura y recuperación de datos permiten el registro integral de los movimientos y la alimentación individual de cada animal. Esa trazabilidad completa, combinada con avances en genoma, deriva en un mejor manejo de la crianza y la manada, una vez más basados en la mejora continua a través de ciclos de aprendizaje cortos. Todo esto hace posible cumplir y, en el caso de Uruguay, ser parte de la creación de

nuevas normas fitosanitarias, además de abrir nuevos mercados para la exportación de productos de alta calidad.

Todos estos desarrollos son especialmente significativos porque, en contraste con la industria manufacturera, son sustanciales y aumentan las posibilidades para el aprendizaje en el empleo, en granjas y otras partes de la cadena de suministros agrícolas. Más aún, la base del conocimiento aplicable que ellos generan –en biotecnología, o diseño de equipamiento o en la gestión de bases de datos- es intrínsecamente local. El productor agrícola o ganadero sabe mejor que nadie qué es lo que funciona en su campo. En una competencia para personalizar semillas y herramientas según las necesidades del agricultor, el productor nacional que, en efecto, creció con él, tiene una ventaja que su competidor extranjero no puede igualar. En este sentido las particularidades del lugar crean un espacio protegido para la innovación en la nueva agricultura (y otros sectores), que sólo existe marginalmente en la fabricación de hoy día.

La minería ha sido más intensiva en capacidad y conocimiento que lo que su reputación como sector productor de materias primas podría sugerir: 20% de los ingresos por exportación de minería de cobre australiano, se derivan de la PI relacionada con la minería de cobre.

Como en la agricultura, la introducción de un nuevo paradigma dependió del agotamiento del antiguo. El paradigma actual es minería a cielo abierto, excavación de (montaña) de arriba hacia abajo. Pero, cuanto más profundo el pozo, mayores los costos energéticos para recuperar el mineral desde el fondo. Y cuanto más grande y profundo el pozo, más grande aún el lastre ecológico de polvo y otras partículas de materias liberados por la excavación.

Minería “continua” o “subterránea” es la alternativa. La producción es ampliamente automatizada. La perforación es desde abajo, utilizando pequeñas cargas explosivas y la fuerza de la gravedad, para hacer caer el mineral a la cinta transportadora y sacarlo a la superficie.

Así que, a diferencia del cambio hacia la agricultura de precisión el cambio hacia las “fábricas de mineral” no generará posibilidades de empleo masivo y la transformación es incipiente, no bien establecida. Pero dada la distribución de mineral –el 30% de las reservas de cobre están en Chile- los nuevos métodos serán, con certeza, introducidos pronto en América Latina. La pregunta es, si las empresas y los trabajadores latinoamericanos van a participar en el desarrollo de la nueva tecnología y en las importantes capacidades en robótica, sensores, automatización de fábricas y software asociados a ella.

Consideremos, finalmente, la transformación del sector de servicios, tanto públicos como privados.



La producción de servicios, como la producción de materias primas, fue pensada tradicionalmente para ser resistente a la innovación. Cuando las materias primas fueron pensadas para ser por naturaleza fijas, inalteradas e inalterables, los servicios eran pensados para depender de las idiosincráticas relaciones personales, resistentes a cualquier sistematización, y esto coincide con la auto percepción de profesionales del derecho y la medicina, que tradicionalmente consideraban a las reglas de su oficio así de inefables.

Esta visión ha cambiado en las últimas décadas por la fuerte evidencia de ganancias de productividad en la provisión de servicios, pero quizás, más fundamentalmente, porque la frontera entre la producción de bienes y la producción de servicios está desmoronándose.

Un caso destacable es la producción de mejora continua (productividad) en sí misma. La capacidad de mejora continua es, hemos visto, un rasgo característico de la nueva producción manufacturera. Si esa mejora es producida por un equipo interno de trabajadores de línea y sus supervisores, al ser un producto manufacturado la ganancia de productividad es registrada con justicia como un aumento de la productividad en la fabricación.

Pero ahora supongamos, como ocurre hoy en día, que una empresa autónoma especializada en mejora de procesos, hace un contrato con una empresa fabricante para reducir los costos de herramientas (en parte mediante la introducción de nuevos aparatos hechos a medida, en parte mediante sugerencias de reorganización en la producción), a cambio de una porción de los ahorros de costos que se logren. La empresa autónoma es ahora proveedora de Servicios Intensivos en Conocimiento o KIBS, cuya propia productividad aumenta en la medida en que, a pesar de las economías de alcance, aprende a elevar la productividad de sus clientes. De manera similar, una empresa KIBS podría ser contratada para reducir la incidencia de reventones en los neumáticos de los vehículos todo terreno con equipamiento de minería enormemente caro o para proveer el diseño o la experiencia en investigación destinada a mejorar productos o semillas. Dondequiera que la ganancia de productividad quede registrada, queda claro que, en todos estos casos, esa generación de capacidad es intrínseca a la provisión de servicios.

En América Latina, el sector servicios en su conjunto, es señalado por su baja productividad y su desempeño contribuye de forma importante a la baja productividad de América Latina en general. Sin embargo, muchas de las empresas de servicios de más alta productividad de América Latina son KIBS vinculadas a la producción de recursos renovables.

De los cambios referidos hasta ahora, uno de los más importantes -quizás el más importante- concierne a la reorganización de la prestación de servicios en el sector público, especialmente las reformas en educación y en muchos servicios sociales tales como los de bienestar infantil, los servicios de apoyo a las familias, y los de activación del mercado de trabajo. Estas reformas forman parte de los cambios discutidos hasta ahora, porque también apuntan a la construcción de organizaciones que puedan diagnosticar los problemas, controlar el efecto de las respuestas iniciales y alterar esas respuestas a la luz de la experiencia. Dada la diversidad de estudiantes, muchos de los cuales no vienen a clase equipados para aprender por sí mismos, la asistencia sólo mejorará el resultado educativo si la escuela es capaz de hacer un seguimiento del desempeño individual, y de ajustar la pedagogía a la necesidad individual. Una personalización análoga es vista de manera creciente como una necesidad en muchos otros servicios sociales.

Como lo demuestra la experiencia en los países avanzados, la creación de organizaciones con estas capacidades requiere la reconfiguración de las burocracias públicas existentes y revisar las relaciones laborales de largo plazo. Requiere reconstruir los centros de formación existentes para docentes y otros, o crear nuevos. Requiere cambios en la gestión de las relaciones con los sindicatos, lo que probablemente sea difícil para ambas partes. Es sencillo pensar en las razones por las cuales este tipo de reformas serían al mismo tiempo más fáciles y más difíciles de lograr en los países de ingresos medios, pero casi imposible pensar por qué en el balance final terminaría siendo fácil.

Así como las perspectivas de reforma son desalentadoras, resultan doblemente críticas. A menos que prosperen, las economías de América Latina no serán capaces de satisfacer los requerimientos para una fuerza de trabajo calificada, que es el prerrequisito de entrada a una economía con creación de capacidades. Pero si tienen éxito, las reformas crearán oportunidades sustanciales de empleo, con énfasis en la formación profesional.

¿A qué equivalen todos estos cambios sectoriales? En especial, ¿podrán estos cambios, por sí solos, resolver los inmensos problemas de empleo que enfrentan los países emergentes, especialmente en América Latina?

La respuesta es casi seguro que no. Dada la atracción de las ciudades y el ritmo lento del cambio en el sector público, incluso cuando es posible un cambio, es difícil imaginar que los nuevos puestos de trabajo en la “nueva” agricultura, minería y servicios, públicos y privados, puedan conjuntamente, a corto plazo, absorber la actual cohorte de trabajadores poco calificados y proporcionarles oportunidades de formación en el trabajo. Es, en este sentido, preocupante que los sectores que comprende la “nueva” industria, no se parezcan a un verdadero sustituto de la vieja industria.



3.1.5 Volver al núcleo del estructuralismo

Pero recordemos que, despojado de sus compromisos históricos contingentes, el núcleo del estructuralismo es la idea de que el desarrollo requiere el acceso a actividades que generen capacidades generales para ascender y permanecer cerca de las fronteras del conocimiento productivo mundial. Desde este punto de vista la cuestión clave no es si los “nuevos” puestos de trabajo resuelven por sí solos el viejo problema, sino si pueden contribuir al crecimiento por sus efectos de desborde y multiplicación, o sea, si la creación de una reserva de habilidades generales aplicables fomentará el desarrollo de esferas de la economía más allá del alcance actual.

La contribución importante de versiones técnicamente sofisticadas del estructuralismo es demostrar que, precisamente, este es el caso. Cuanto más corta sea la distancia entre dos actividades en los mapas neo estructuralistas del espacio del producto, mayor será la probabilidad de que esa capacidad para hacer una cosa suponga la capacidad de hacer otra, con actividades maestras –aquellas que admiten el libre movimiento entre las tareas más demandadas y las más lucrativas- en el centro, y otras que están (casi) auto limitadas en la periferia. Al observar el mapa de producto de cualquier economía en particular, es posible, por lo tanto, identificar la trayectoria de movimientos cortos (viables) de actividad en actividad, que conducen en forma más directa de la periferia hacia las capacidades generales en el centro. Ese es el camino al crecimiento.

Sin embargo, esos mapas capturan y sintetizan la experiencia histórica, la distancia entre las actividades tal como eran tradicionalmente, y como al hacer esto están mirando hacia atrás se convierten en una guía poco confiable ir hacia adelante en la era actual de cambio profundo. (Por ejemplo, la agricultura y la minería en estos mapas son colocadas por regla general muy “lejos” del núcleo de la economía, cuando, de hecho y tal como lo hemos visto, la distancia está disminuyendo aceleradamente).

Pero incluso si estos mapas de productos son guías poco confiables para la política, resultan invalores como documentación de la proposición general de que las capacidades menos exigentes tienen un derrame hacia otras más exigentes, y las más demandadas sí tienen aplicaciones muy generales. Desde esta posición ventajosa –la que se mantiene fiel a la convicción estructuralista de que la creación de capacidades es la clave del crecimiento- la importancia de innovaciones como la fábrica de mineral no son las necesidades inmediatas que satisface, sino las posibilidades que genera, que de lo contrario serían imposibles de alcanzar.

Assumiendo entonces que las habilidades sí tienen importantes derrames y multiplicadores, es imperativo fomentar la creación de empleos generadores de capacidades

en todos los sectores y –especialmente– en aquellos en los que América Latina ya se está desempeñando bien. ¿Cómo pueden ayudar las PDP?

3.1.6 Las PDP y la incertidumbre

Recordemos que las empresas que enfrentan incertidumbres no responden buscando coberturas sino aumentando su vulnerabilidad a las perturbaciones y su habilidad para aprender de las deficiencias en los objetivos y en la organización que revelan los errores. Las PDP, cuyo objetivo es impulsar el crecimiento de empresas que puedan responder a la incertidumbre (y por tanto sacar provecho de las posibilidades de mejora en las cadenas mundiales de suministros), o impulsar el desarrollo de servicios públicos continuamente ajustados a las necesidades particulares, hacen lo mismo. Como las empresas, y aprovechando la información que generan las empresas generan en sus propios ciclos de auto supervisión, las PDP recurren a los ciclos cortos de aprendizaje para corregir problemas de implementación o, si fuera necesario, reajustar los objetivos. El control de cómo los proyectos son puestos en práctica, se ha convertido en algo tan importante como la elección inicial de proyectos; porque cuando hay incertidumbre, los planes de desarrollo exitosos son casi siempre modificados en su ejecución.

El control y ajuste continuo de planes implica a su vez una descentralización calificada de la autoridad hacia tomadores de decisiones en primera línea, la resolución de problemas al más bajo nivel posible (porque cuanto más bajo sea el nivel de toma de decisiones, más probable es que se tenga conocimiento contextual clave), y como parte integrante de esos requisitos la inclusión de todos los actores con experiencia y conocimiento pertinentes. La descentralización de la autoridad es calificada porque los actores de menor nivel, aunque estén mejor informados que los de nivel más alto, no son infalibles. Y en todo caso, dependen de su capacidad de convocatoria y coordinación (en resolución de disputas, regulación y presupuesto) que sólo los niveles superiores poseen.

Un ejemplo de este tipo de PDP –una muestra de una familia institucional de posibilidades, no un modelo canónico para emular– es la Unidad de Gestión del Desempeño y Ejecución de Malasia (PEMANDU). PEMANDU fue formada en 2009 para organizar la coordinación público-privada en la definición y el cumplimiento de planes de desarrollo ambiciosos en diversas áreas del sector económico (aceite de palma, arroz con cáscara, electrónicos, turismo), así como reformas y proyectos del sector público (sistemas de tránsito, aseo urbano en Kuala Lumpur, reforma de la educación pública y de la policía).

PEMANDU ha desarrollado un régimen de gobernanza bien definido para hacer y revisar planes, con una amplia participación de las partes interesadas. Sus metas iniciales



y los planes de acción para alcanzarlas, provisionales pero detallados, se fijan en prolongadas (de 6 a 9 semanas) jornadas (“laboratorios”), que incluyen a los actores clave de una esfera específica, públicos y privados, tales como la industria del aceite de palma o el sistema ferroviario nacional.

Las metas son traducidas en indicadores clave del desempeño (KPI). Los KPI son utilizados, tanto para mantener la presión para decidir y actuar, como para desencadenar el reexamen de las metas así como los medios para lograrlas. Los planes también son sometidos a “prueba de estrés” contra la viabilidad de recursos y deben ser aprobados por un comité directivo de tomadores de decisiones de las partes interesadas.

El progreso frente a los KPI es controlado en un ciclo regular de reuniones y comités entre los departamentos, agencias y (en ocasiones) entidades del sector privado o de la sociedad civil. Este control revela los problemas de coordinación o defectos en las metas iniciales, diagnostica sus causas y focaliza los esfuerzos en las soluciones. Si los participantes acumulan información o llegan a un callejón sin salida, las disputas son “elevadas” hacia órganos de revisión sucesivamente más altos. Si el bloqueo continúa, el control de la situación pasa a las autoridades superiores y, en última instancia, al primer ministro. Desde el momento en que estas autoridades desconocen, casi con certeza, los hechos clave en disputa, sus decisiones probablemente harán que las partes queden peor de lo que estarían bajo una resolución acordada conjuntamente. Ante la perspectiva de esas consecuencias, resulta preferible la deliberación y al compromiso por evitarlas. De ahí que al primer ministro se le adjudiquen una o dos disputas por año.

Cuando una nueva información pone en cuestión la viabilidad de las metas iniciales, un conjunto de herramientas y procesos de gobernanza –que incluyen procedimientos para convocar nuevas sesiones de laboratorio o “mini” variantes más focalizadas de estas sesiones- permiten una revisión responsable de los proyectos, planes y objetivos. Entre revisiones (infrecuentes) de metas y revisiones (frecuentes) de ejecución, el director general de PEMANDU estima que el 70% de los planes iniciales se revisan en el curso de su implementación. Se les llama recursivas a este tipo de PDP, para subrayar que el resultado de cada ronda de evaluación y revisión, se usa como insumo para la próxima ronda de implementación, que así permite la adaptación continua y la fluida incorporación de lo previamente imprevisible. Tales modelos de organización recursivos, asumen que los problemas de información son continuos, así que la planificación y la ejecución deben estar interrelacionadas. No son de arriba hacia abajo, ni de abajo hacia arriba, y la necesidad de articular las razones para tomar decisiones a través de los niveles hace posible el aprendizaje explícito, que es difícil de lograr cuando la adaptación es tácita y local.

3.1.7 En lugar de una conclusión

Existen numerosos ejemplos en América Latina de PDP con muchas de estas características, aunque rara vez aparecen con mecanismos de gobernanza tan altamente articulados. Muchas están a nivel provincial o sectorial, y a menudo en la intersección de los dos: PDP para un sector particular en una provincia dada. A menudo, también, están dirigidas a la agricultura o, más ampliamente, a recursos renovables. Los ejemplos incluyen a la Fundación Proarroz, que orquesta y controla cuidadosamente la mejora coordinada del cultivo y procesamiento del arroz en la provincia argentina de Entre Ríos, o a un conglomerado de proyectos exitosos famosos por mejorar la producción de vino en la provincia de Mendoza. También existen servicios de extensión agrícolas bastante exitosos de alcance nacional pero que operan a través de centros regionales con juntas de gobernanza compuestas por actores locales, en países como Brasil (EMBRAPA) y Argentina (INTA). Esta lista podría ampliarse fácilmente. Con la excepción parcial de Mendoza, ninguno de estos casos ha sido estudiado con suficiente detalle para establecer con justa precisión, si se corresponden o no, con el modelo recursivo de PDP.

Pero mucha evidencia anecdótica sugiere que hay un fuerte aire de familia. Si esto es así, no existen obstáculos sistémicos invencibles –ni la inestabilidad macroeconómica, tampoco la ausencia de una función pública *weberiana*, ni tradiciones de contención o simples sospechas mutuas entre los sectores público y privado– para la creación de políticas de desarrollo recursivas. Quizás estas instituciones y los motivos de su éxito hayan pasado desapercibidas en parte por su conexión con la producción de materias primas y, por lo tanto, según la visión tradicional estructuralista, con el atraso. Pero como la industria y los puestos de trabajo que antes creaba se vuelven menos centrales para la modernidad económica, y la aptitud para la creación de capacidades se difunde a lo largo de todo el sector público y privado, tal vez sea la hora, u hora pasada ya, de que América Latina aprenda a generalizar sus éxitos en la competencia económica y la creación de institucionalidad, que han sido desestimados con demasiada frecuencia.

3.2 Charles Sabel. Presentación oral

Voy a ser muy breve porque me gustaría dejar el máximo de tiempo para la discusión y para tener un intercambio real, y estoy ansioso por escuchar los comentarios de Ernesto. Además, tiendo a ser extenso en mis respuestas. Así que prefiero probar su paciencia, más que con la presentación, con las respuestas.



3.2.1 Los argumentos principales

Ustedes están familiarizados con ellos desde su propio trabajo y el mío.

Es una afirmación generalizada decir que la incertidumbre, junto con la globalización, conducen a una desintegración vertical de las empresas, una descomposición de la producción en tareas, donde empresas que desempeñan diferentes tareas colaboran en cadenas de suministros, en las que varios componentes de esa cadena de suministros se ubican allí para sacar ventaja de una diferencia de costos absoluta en la producción de determinados pasos o para aprovechar la cercanía.

Son cosas contradictorias que resultan en una división del trabajo altamente inestable entre países y dentro de las cadenas de suministro.

La idea fundamental es que hay ciclos de aprendizaje muy cortos y mejora continua. Este es el tercer elemento, y lo pueden pensar también como una respuesta a la incertidumbre: en un mundo predecible usted se puede asegurar contra las disrupciones, pero en un mundo incierto es mejor hacerse vulnerable a las disrupciones, para que pueda aprender a superarlas, y eso conduce a la mejora continua. Ese es el núcleo de la visión japonesa de la fabricación: si se configura la producción de una manera frágil para que las cosas se pueden averiar fácilmente, entonces la única manera de comenzar la producción una vez que esté descompuesta es eliminando la fuente del fallo, así que para poder continuar con la producción se tiene que mejorar. Esa es la lógica.

El argumento de este trabajo es que si la industria moderna se caracteriza por la desintegración, los ciclos de aprendizaje cortos y los efectos contradictorios de la globalización, entonces todo es industria moderna, porque esos cambios y rasgos son característicos de la agricultura, la cría de ganado, la minería, y están por cierto, cada vez más, en los servicios para empresas, incluidos los servicios para proveer mejora continua de esta manera, y los servicios públicos del tipo de los que mencioné antes.

3.2.2 Buenas noticias y malas noticias

Esa es una buena noticia, desde el punto de vista de los que están correctamente preocupados por el hecho de que si bien la industria manufacturera representó una vía rápida a la industrialización ahora, por una serie de razones que hemos escuchado, es menos fundamental para el desarrollo. Es una buena noticia escuchar que existen caminos para la creación de capacidades, esparcidos a lo largo de toda la economía, eso es muy bueno.

Por eso pienso que deberíamos dejar de hablar de políticas industriales, y hablar más sobre políticas de desarrollo productivo, cuyo ámbito está tanto fuera de la “industria” como dentro de la “industria”.

La mala noticia es que no hay nada como la industria que tenga el efecto de producir una convergencia muy rápida, como nos hemos acostumbrado, donde se puede trasladar la población entera de un asentamiento rural de baja productividad a un asentamiento industrial, no sólo de mayor productividad, sino también donde la productividad converge con la vanguardia al nivel mundial.

Y nuestro modelo de lo que era un desarrollo económico exitoso, fue exactamente esa transición. Se toma la población rural, se la pone en fábricas, las fábricas convergen con aumentos de productividad y esta sigue aumentando a través de la convergencia automática con la vanguardia al nivel mundial.

Así que ahora se podría decir, la mejora continua formaliza lo que estaba en la caja negra de la convergencia incondicional de la industria manufacturera a la vanguardia mundial en materia de productividad. Tenemos una mejor idea de cómo se consigue esa clase de convergencia, eso es realmente bueno, pero tenemos el pequeño problema de que la cantidad de puestos de trabajo que están involucrados en esta multiplicidad de nuevos sitios, no añade más a los números que hemos asociado con lo que hemos aprendido a pensar que es el camino “normal” al crecimiento.

Y es esta idea de un camino “normal”, de patrones, la que conduce a la idea de “la trampa del ingreso medio”. Si hay un camino entonces cualquier desviación es una trampa. La expectativa es que, una vez que llegas a la escalera mecánica, vas a subir automáticamente. Esa es una idea que lleva todo el camino de regreso a Gerschenkron.

¿Existe una versión de las buenas noticias que corrija las malas noticias, que haga de la situación general una buena noticia? Sí la hay, al menos conceptualmente, y como todos los razonamientos optimistas, se apoya en la suposición del aumento del rendimiento a escala, y depende de la interacción entre las nuevas capacidades y las nuevas estructuras productivas. Si la mejora de las estructuras productivas es en sí misma conducente a la mejora de capacidades, si la mejora de capacidades deriva en la mejora en estructuras de producción, y cuanto más se haga una y la otra, más altos los rendimientos en términos de mayores mejoras, entonces las noticias podrían ser buenas noticias.

3.2.3 Sindicatos y empleo

Ahora, permítanme decir algunas cosas sobre los sindicatos, la OIT y el empleo en relación con estos argumentos, con la esperanza de promover la discusión o al menos provocar respuestas que permitan avanzar en la discusión.



Si nos fijamos en la evidencia, está claro que existen enormes posibilidades para el aprendizaje en el trabajo, eso es lo que realmente nos importa, personas con los más bajos niveles de calificación capaces de ser puestas en situaciones en las que adquieran mayores habilidades. Hay enormes posibilidades para ello en la agricultura, en los servicios públicos, etc., incluso si no se alcanzan a las cifras que en el pasado estaban asociadas a la industrialización.

Necesitamos aprender más sobre cómo sucede esto y aprender acerca de las instituciones exitosas que han fomentado esos desarrollos, especialmente en América Latina, porque existe una creencia, no completamente sin fundamento, de que América Latina carece de las capacidades institucionales para hacer estas cosas.

Pasamos un montón de tiempo –y con razón- mirando a las malas lecciones que instituciones como el BNDES, pero la pregunta es, ¿hay otras experiencias menos conspicuas de las cuales pudiéramos derivar lecciones positivas? ¿Existen buenos ejemplos de políticas de las cuáles podríamos sacar buenas lecciones? Creo que existen, creo que podemos encontrarlos y de hecho, varios ya han sido mencionados en esta reunión, en áreas como agricultura, servicios de extensión, biotecnología y sistemas de trazabilidad, y etc. y etc.

Entonces, existe una lección institucional.

Luego está la cuestión de los sindicatos y el papel de la OIT. Ahora bien, tengo que decir, como alguien que empezó como economista laboral –mi primer trabajo real fue enseñar economía laboral en el MIT- que hice una considerable cantidad de trabajo relacionado a la reestructuración económica y los sindicatos, y llegué a ver a los sindicatos participando activamente en la reestructuración.

El gran problema, sin embargo, el problema organizacional y conceptual para los sindicatos –y estaría feliz si alguien me contradice en esto- es que no han descifrado cómo pasar de la negociación colectiva, de representar los intereses generales y centrarse en la división de beneficios entre trabajadores y empleadores, a comprometerse con el tipo de solución colaborativa de problemas que ha surgido en el núcleo de la nueva organización de la producción.

Tenemos desintegración vertical, tenemos ciclos de aprendizaje cortos, y las empresas tienen que estar continuamente auto reestructurándose, los sindicatos no han encontrado nunca una forma de ser parte de ese proceso, excepto a niveles locales y regionales.

Déjenme ser más preciso.

Existen ejemplos exitosos de sindicatos que se comprometen constructiva y exitosamente en la reestructuración económica continua que hemos estado discutiendo, a nivel local e incluso regional. Pero no conozco casos en los que esto se haya traducido exitosamente a nivel nacional. Todos los esfuerzos para hacerlo han sido ahogados. Y no estoy hablando de lugares que sean hostiles a los sindicatos. Hablo de Alemania y Dinamarca, dos lugares que conozco muy bien en este respecto y no es una historia feliz.

Algo similar pasa ahora con los sindicatos del sector público, lo que me lleva a América Latina, donde la sindicalización es en gran parte un fenómeno del sector público y también un fenómeno de la clase media, o de ambos, y les incumbe a los dos.

Los sindicatos de docentes están profundamente divididos en estos asuntos. Hay maestros más jóvenes que quieren participar en estas cosas, porque significa que están continuando con su formación y porque realmente aman enseñar a los niños, y los maestros mayores que han vivido bajo el viejo sistema y están pensando en su retiro, no están tan interesados en hacerlo. Hasta cierto punto los sindicatos se han convertido en organizaciones de pre jubilados, naturalmente más interesados en asegurar buenas pensiones que en transformar y modernizar el sistema educativo de la región.

Ahora bien, los problemas son más urgentes en América Latina, y las oportunidades son más grandes que en otras regiones. Son más urgentes porque los sistemas educativos son sólo máquinas para generar primaveras árabes. Basta preguntarse, ¿cómo es el sistema educativo en América Latina? Es una máquina para generar primaveras árabes. No sé en qué año va a ocurrir, pero puedo decir que se le está enseñando a la gente a tener la expectativa de formar parte del mundo moderno y prosperar en él, mientras que, al mismo tiempo, se les priva de las herramientas y las destrezas para que eso suceda. Cuando la realidad se encuentre con las expectativas y las aplaste, ¿qué crees que va a pasar?

Y el problema no son los padres, no es cierto que lo que los padres de estos niños quieren hacer sea consumir ahora y olvidarse del futuro de su progenie, y lo sabemos porque estos padres están gastando una fortuna para enviar a sus hijos a escuelas privadas.

El problema, por lo tanto, no es que haya insuficiente demanda para la educación de alta calidad. El problema es que el Estado no la está proporcionando.

Ahora, aquí hay un lugar donde creo y... Permítanme decir qué es la fluidez, la "indefinición", el metabolismo se está acumulando y el catabolismo se está descomponiendo, la mezcla de metabolismo y catabolismo en el sector público de América Latina

ahora mismo es extraordinaria, eso significa que existen cosas que están creciendo y cosas que se están desintegrando donde quiera que uno mire, y el trabajo tiene un lugar muy marcado en este proceso, lo que parece abrir un enorme espacio de oportunidad para la OIT en América Latina, de ser un punto focal y de convocatoria para debates y análisis sobre estos temas.

Por tanto, déjenme terminar aquí, con el balance entre las buenas noticias y las malas noticias aún indefinido. No sé si es una conclusión inevitable que un proceso de auto refuerzo de capacidades y mejora económica vaya a suceder y que la mano “de la razón” de alguna forma se revelará abundante, pero tampoco creo que estemos condenados.

3.3 Comentario. Ernesto Stein

Creo que esta fue una ponencia brillante. De verdad, realmente me gustó.

Chuck comienza con estos tres cambios fundamentales:

- ▶ Desintegración, la producción ya no está más integrada verticalmente. Se divide en tareas.
- ▶ Globalización, estas tareas no están necesariamente en el mismo lugar.
- ▶ Producción “justo a tiempo” y de mejora continua. De forma que las empresas ya no se cubren contra los problemas acumulando inventarios de regulación, como lo hicieron durante la producción en masa, con alta incertidumbre. El inventario de regulación que se necesitaría mantener tal vez fuera demasiado grande y esto se vuelve muy costoso. Se cambia al paradigma a “justo a tiempo”. Se reduce la cobertura. Se permite que los problemas lleguen rápidamente a primer plano para identificarlos, se solucionan y se reinicia la producción una vez que se resuelven.

Una reflexión muy interesante que me surgió de esto es que quizás el paradigma de “justo a tiempo” en realidad pueda limitar la globalización. ¿Por qué? Por dos razones. Puesto de que necesitas una respuesta rápida a los *inputs*, entonces esa respuesta rápida estará favorecida por la proximidad. Y también porque “justo a tiempo” y mejora continua significan que no hay una clara separación entre el estado de diseño y el estado de producción, más bien que el diseño está en continua modificación, como resultado de lo que sea que se encuentre en la producción. El diseño colaborativo se beneficia así de la proximidad de maneras que son análogas a los beneficios de la proximidad en la producción.

Si esto es así, entonces lo que ocurre es que existen algunas ventajas locales que se pueden lograr si se capacita a las empresas y a los trabajadores para aprender a operar bien dentro de este paradigma “justo a tiempo”, algunas capacidades no transables harían más atractiva a la locación para empresas que operan bajo este paradigma y te convertirían en una locación más atractiva para algunas clases de IED.

Si se tiene una ventaja local asociada para capacitar trabajadores y empresas para trabajar dentro de este paradigma, entonces creo que existen enormes externalidades porque se estaría capacitando a estas personas pero eso podría traer inversiones adicionales. De manera que, ¿sería sensato subsidiar la adopción de técnicas “justo a tiempo”? Creo que eso es algo que vale la pena debatir

Pero, ¿cómo se desarrollan estas capacidades?

Una de las cosas que se desprenden de la ponencia de Chuck es que quizás desarrollar esas capacidades en el sector privado requiera un desarrollo simultáneo de capacidades similares en el sector público también. Si el mundo de la producción cambia vertiginosamente y bajo considerable incertidumbre, sus requerimientos en términos de recursos humanos, servicios públicos y aportes públicos cambiarán tan vertiginosamente y bajo mucha incertidumbre. Un sector público que no es capaz de mantener el ritmo se convertiría en un obstáculo para el cambio estructural y el aumento de la productividad.

Realmente me gusta esta comparación que Chuck hace entre “justo a tiempo” en una empresa y políticas tipo “justo a tiempo”, donde las políticas también en un entorno incierto, necesitan reducir su cobertura para identificar rápidamente dónde están los problemas de implementación y cómo resolverlos mediante un control continuo, y un ajuste con las metas que están siendo reajustadas constantemente, etc.

Creo que sería beneficioso capacitar a los trabajadores y empresas de forma que puedan trabajar bajo este paradigma. No es fácil. Requiere de un sector público que esté bien posicionado para trabajar bajo condiciones similares y por tanto es importante pensar cómo desarrollar estas capacidades dentro del sector público y no sólo dentro del sector privado.

Chuck comenta el caso del PEMANDU y algunos casos en América Latina que tienen similitudes.

Otra cosa que quiero discutir, es este asunto de que si la industria es mejor como herramienta de desarrollo de capacidades y, aparentemente, la industria solía ser mejor, la fabricación solía ser mejor. Fue conducente para el aprendizaje y también



fue intensiva en mano de obra. Por eso quizás Rodrik calificaría a la industria manufacturera como una escalera mecánica, pero Chuck nos dice que esto ya no es así y que en esto hay buenas noticias y hay malas noticias.

Las buenas noticias son que se pueden encontrar condiciones similares en agricultura, minería y servicios. Por lo tanto, la agricultura y la minería en este sentido, pueden ser la nueva industria manufacturera. Y hay un hermoso ejemplo de la agricultura de precisión como proceso “justo a tiempo”, donde se está entregando exactamente lo necesario en términos de fertilizantes o lo que sea que necesiten las semillas, según cuál sea la condición de ese pixel de tierra, etc.

También existen oportunidades para aprender aquí, porque este tipo de agricultura de precisión ofrece una plataforma desde la que se puede –y debería- saltar a otros asuntos como la biotecnología, maquinaria, etc. Y todo eso también tiene/ otorga una protección natural en el sentido de que, si se quieren desarrollar herramientas y semillas para un sitio en particular, para una área particular de un país o dentro del país, entonces aquellos que tienen conocimiento sobre ese área, sobre las condiciones del suelo, probablemente sean los locales, y así los lugareños van a tener naturalmente alguna protección que no tendrían con la fabricación, quizás. Por lo tanto, naturalmente, se tendrán desarrollos biotecnológicos y desarrollos de fabricación de maquinaria agrícola, que son locales. Y, eso es lo que se está viendo en Argentina.

Otra ventaja de la agricultura de precisión consiste en algo que no se discute en la ponencia, y es que esto ya ha cambiado también la forma en que el cultivo se organiza. Ahora, están estas enormes compañías que trabajan con tierras rentadas en lugar de poseerlas y emplean tecnologías innovadoras, biotecnologías, drones, etc. Por lo tanto, esta es la buena noticia.

La mala noticia es que estas nuevas industrias no son intensivas en mano de obra. Entonces, ¿cómo se aborda este problema? No van a existir suficientes puestos de trabajo para emplear a la población poco calificada que es la mayoría en nuestros países.

Me parece que sería deseable que nos centráramos en sectores que son al mismo tiempo intensivos en mano de obra y ofrecen oportunidades de aprendizaje. Y me preguntaba si uno puede usar algunos datos como el Espacio Productivo/Espacio del Producto. Por ejemplo, en el espacio del producto se puede medir si los bienes son buenas plataformas para saltar a otros bienes, a través de este tipo de variables con valor estratégico. Y también se puede usar, por ejemplo, para tratar de ver si algunos

sectores tienen escaleras de mejora de calidad largas, que ofrezcan la oportunidad de aprender rápidamente dentro del sector.

También se podría medir cuán rápido es la mejora dentro de la escalera en diferentes sectores. Por lo que se podría querer enfocar en sectores que, al mismo tiempo, sean intensivos en mano de obra y que también constituyan una buena plataforma para saltar a otras cosas más complejas o que tengan escalas de calidad largas y un aprendizaje rápido dentro de la escala. Me preguntaba si esta es una buena forma de caracterizar el tipo de sectores en los que uno querría enfocarse. Así que, déjenme dejarlo hasta aquí.

3.4 Discusión de grupo

- ▶ En la “vieja” capacitación en el trabajo, los trabajadores eran formados para desempeñar un trabajo bien definido a estándares cada vez más altos. En la “nueva” capacitación en el trabajo, los trabajadores participan en la definición de un trabajo que cambia constantemente.
- ▶ Hasta la forestación tiene ahora mayor conocimiento intensivo. No es una cuestión de “poda”, sino una compleja gestión. Y las habilidades de gestión son transferibles.
- ▶ Las PDP que conducen a mejora continua tienen que estar sometidas también a procesos de mejora continua. Brasil es un museo de PDP: todas las anteriores son preservadas junto con las nuevas. Lo que se necesita es reemplazarlas.
- ▶ Sí hay historias exitosas en ALC. Basta mirar hacia servicios de agricultura de extensión tales como el INTA.
- ▶ En promedio, toda la educación es de baja calidad en ALC, no sólo la educación pública. Una vez que se contrastan las variables sociales, los resultados de las escuelas privadas no son mejores que los resultados de las escuelas públicas.
- ▶ El aumento de la productividad en servicios puede no ser siempre posible o deseable. Mayor productividad en el cuidado de los ancianos es improbable. En turismo, puede que uno quiera más gente ofreciéndole servicios, no menos.
- ▶ ¿Se pueden utilizar recursos naturales como fuente de capacidades y aumento de productividad? Un participante argumenta que la I+D en agri-

cultura y minería es muy reducida. Otro argumenta exactamente lo contrario y cita a Australia y Dinamarca como ejemplos.

- ▶ En Finlandia, los antecedentes familiares tienen muy poco impacto en los resultados educativos, pero para lograr esto la formación de los maestros y el desempeño docente deben ser muy altos. Podría haber un límite a la productividad en educación, pero ALC está tan alejada de la frontera de la productividad que ese límite, si existe, es irrelevante.
- ▶ ¿Es la educación relevante para la productividad? No en términos de número de años de educación formal. ¿Es trascendente en términos de las habilidades que se desarrollan (o no)?
- ▶ Es concebible que ALC pueda resolver sus problemas de productividad sin solucionar sus problemas de empleo. Estas dos cuestiones se han desvinculado.
- ▶ La regulación es otra área en el cual el aumento de la productividad del sector público tiene gran potencial para aumentar la productividad general.

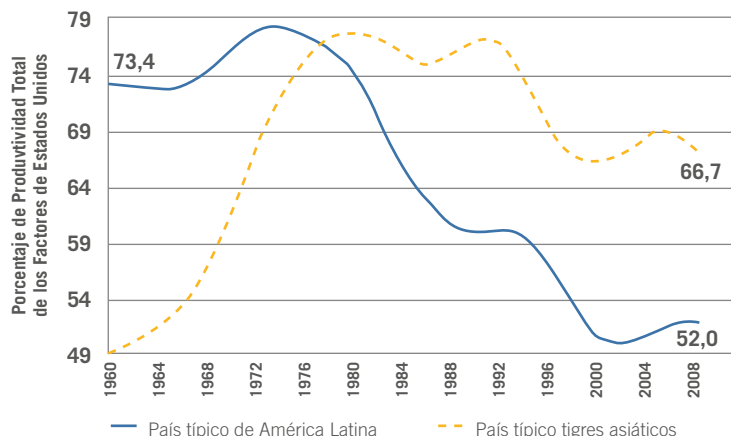
4. Sesión 3. Políticas de desarrollo productivo y empleo

4.1 Ernesto Stein: Políticas de desarrollo productivo y empleo

4.1.1 Productividad en ALC

Todos sabemos que la productividad es problemática en América Latina. No estamos convergiendo sino divergiendo, nos estamos alejando cada vez más de los líderes, mientras que algunos países en Asia están convergiendo, como se muestra en el Gráfico 4-1.

Gráfico 4-1. La productividad es baja y sigue bajando



Fuente: cálculos propios basados en Fernández-Arias (2014).

No se invierte mucho en I+D, como se muestra en el Gráfico 4-2.

Gráfico 4-2. Comparación internacional de inversión en I+D



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

Tal vez sea por eso que hemos logrado significativamente menos en términos de transformación económica. Los siguientes dos gráficos –les llamamos “las 50 sombras de Grey”– ilustran ese punto. Estos gráficos muestran la composición de las exportaciones, según el nivel de sofisticación de los productos exportados, utilizando los índices de complejidad de Hausmann *et al.* (2011) como medida de sofisticación. Cuanto más oscura la sombra de gris, más compleja es la categoría del producto. Y lo que podemos apreciar es que la complejidad de las exportaciones de Corea del Sur ha aumentado consistentemente a lo largo del tiempo, mientras que los tonos más claros tienden a desaparecer. En el caso de América Latina, el tono más claro de gris –o, como máximo, el medio– es predominante.

Gráfico 4-3. Transformación económica profunda en Corea del Sur

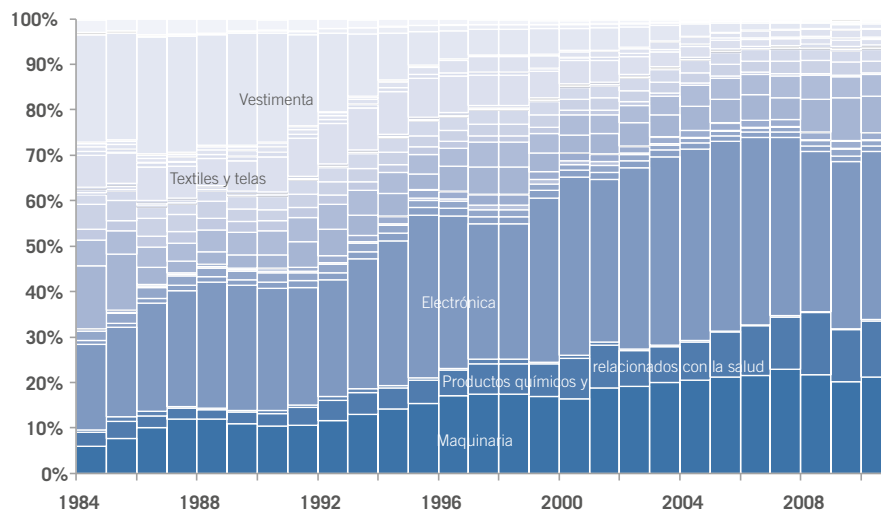
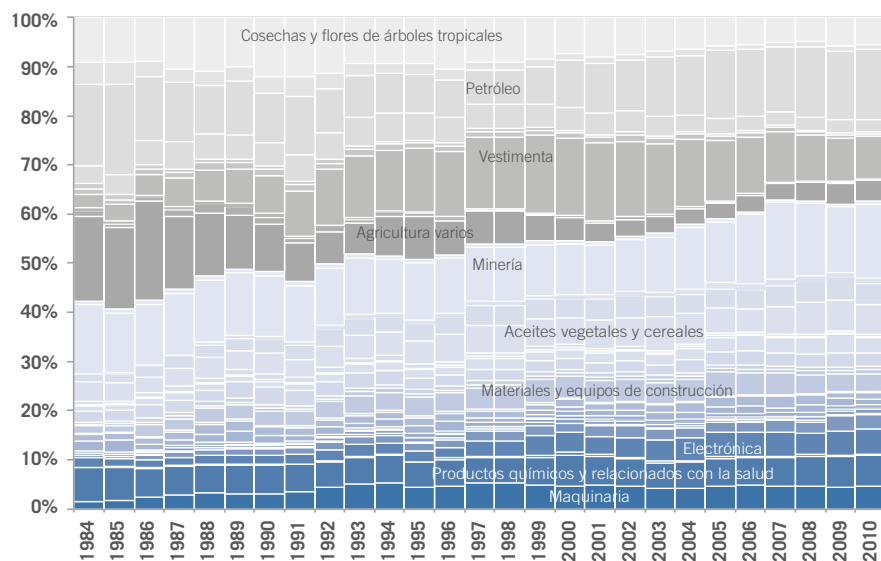


Gráfico 4-4. Transformación económica leve en ALC



Fuente: cálculos del autor basados en Hausmann *et al.* (2011)..



4.1.2 El retorno de las PDP y las tres pruebas

Creemos que, en parte, esta diferencia en la transformación productiva tiene que ver con implementaciones de políticas industriales o políticas de desarrollo productivo muy distintas. No es que no las hayamos aplicado en América Latina. En los años 60 y 70 nuestros países fueron, de hecho, muy activos. Pero la tendencia fue a implementar políticas que protegían a nuestro mercado doméstico en vez de mirar a las exportaciones. Y esas políticas, en general, no tienen un buen historial.

Luego, en los años 90, el péndulo se movió hacia el otro lado. Bajo el Consenso de Washington cambiamos hacia un rechazo indiscriminado de las políticas industriales, pero tampoco generamos crecimiento. Y ahora estamos en busca de buenas políticas industriales. Sabemos que las políticas industriales pueden ser buenas. Sabemos que pueden ser malas. La cuestión es cómo distinguir las buenas de las malas. Y lo que hacemos en este informe es tratar de ofrecer un marco conceptual para reflexionar sobre estas políticas. Ese marco, comienza con lo que hemos llamado tres pruebas básicas.

La primera, es la prueba de la falla en el mercado. Siempre buscamos fallas en el mercado para justificar políticas. A veces pueden ser fallas del gobierno. Pero nos hemos preguntado por qué el mercado no está cumpliendo con lo que parece ser deseable. ¿Cuál es la falla del mercado que requiere/hace necesaria por una intervención?

La segunda, es la que llamamos prueba del diseño de políticas. Una vez que identificamos una falla en el mercado, tenemos que pensar si la política que estamos poniendo sobre la mesa está bien diseñada para corregir esa falla en el mercado. Muchas veces se ven políticas que tienen muy poco que hacer, frente a las fallas en el mercado que supuestamente las justifican.

Y la tercera prueba, es si el país tiene las capacidades institucionales necesarias para ser capaz de implementar estas políticas adecuadamente.

4.1.3 La clasificación de los cuatro cuadrantes de las PDP

¿Cómo aplicamos estas pruebas a las políticas actuales? Dentro de las políticas de desarrollo productivo tenemos cosas muy diferentes. Para darles sentido, queremos clasificarlas de una manera útil. Aquí hacemos resaltar dos dimensiones. Una es el alcance: si se trata de políticas horizontales o verticales, si son para todos los sectores o si tratan de apoyar a un sector específico. Y también pensamos que es importante distinguir el tipo de intervención. En particular, distinguimos entre aportes públicos, como controles fitosanitarios o una ley para un sector en particular. Y distinguimos estos aportes públicos de lo que llamamos intervenciones de mercado, tales como

protección, subsidios, o exenciones fiscales. Al combinar estas dos dimensiones, se obtiene una matriz 2 x 2. La primer columna contiene las políticas horizontales, la segunda las políticas verticales. Las filas se diferencian según el tipo de instrumentos: la primera fila contiene aportes públicos, la segunda intervenciones de mercado. Esto está ilustrado en el Gráfico 4-5, que también contiene ejemplos de políticas en cada cuadrante.

Gráfico 4-5. Una matriz 2x2 de PDPs



Lo que creemos que es bueno sobre el marco conceptual es que los tipos de consideraciones políticas relevantes cambian dependiendo del cuadrante sobre el que estamos hablando.

Un ejemplo de aporte público horizontal, es la ventanilla única para el registro de empresas. Un ejemplo de intervención de mercado horizontal, serían los subsidios para la investigación y el desarrollo. Un ejemplo de aporte público vertical, serían los controles fitosanitarios para el sector frutícola. Un ejemplo de una intervención de mercado vertical, serían exenciones fiscales para el turismo.

Normalmente, cuando hacemos esta presentación ni siquiera tenemos que lidiar con el primer cuadrante (aportes públicos horizontales). ¿Por qué? No es porque no sea importante, sino porque no es controversial. Incluso, durante el apogeo del Consenso de Washington, nadie discutía si el Estado tenía un rol que jugar en este cuadrante. Pero los otros cuadrantes estaban sujetos a mucha discusión.



Así que habitualmente no discutimos el primer cuadrante. Hoy, de todos modos, quiero abordar algunos aspectos de cada cuadrante (incluso del primero) que están conectados con cuestiones laborales.

Permítanme comenzar con los aportes públicos horizontales. Para empezar, hay dos maneras en que la productividad puede aumentar en un país: una es a través del crecimiento de la productividad dentro de empresas individuales, y la otra es a través de la reasignación de factores de producción desde los sectores menos productivos hacia los sectores más productivos, de empresas menos productivas a más productivas, y eso incluye la salida de las empresas menos productivas y la entrada de las más productivas, etc.

Y una vez que pensamos sobre este segundo canal, el canal de la reasignación, entonces existe un grupo de reformas que pueden facilitar esta reasignación hacia empresas y sectores más productivos, que ayudarán a potenciar la productividad. Así, por ejemplo, si reducimos las barreras para iniciar un negocio, luego se favorece la entrada (de empresas), y si se mejoran las leyes contra la bancarrota se favorece la salida de aquellas empresas que son menos productivas. Si se realizan algunas reformas laborales, si esto reduce las fricciones en el mercado laboral, entonces se puede contribuir a facilitar la reasignación desde las empresas menos productivas hacia las más productivas. Estas son las cosas que pueden ayudar a aumentar la productividad, que pertenecen a ese primer cuadrante. Si se hace un programa de capacitación de trabajadores, puede ayudar en la medida en que para los trabajadores sea más sencillo pasar de un sector en declive hacia un sector en alza. Se podrá querer un sistema educativo que produzca habilidades genéricas para la resolución de problemas, que faciliten la adaptabilidad de los trabajadores, etc. Estas son todas cosas, que pueden facilitar la reasignación. Algunas de las que he mencionado no son PDP propiamente, pero están relacionadas a ellas y probablemente tengan un impacto en la productividad, **por lo que organizaciones como la OIT, que están observando todas las cosas que se encuentran en la intersección de las PDP y otras políticas de área, puede que quieran tener una mirada más cercana de éstas y de cómo interactúan con las PDP.**

Pasemos ahora al segundo cuadrante, intervención de mercado horizontal. Estas no son intervenciones que buscan favorecer o apoyar ciertos sectores sino, más bien estimular algunas actividades en todos los sectores. ¿Qué actividades? I+D, inversión en maquinaria, capacitación laboral, etc. Pensemos en los dos primeros ejemplos. Y quiero volver atrás, a esa primera prueba. Eso es, tenemos que identificar la falla del mercado, porque no siempre es el caso de que exista una falla del mercado que justifique una intervención con una política.

Piensen en investigación y desarrollo, por ejemplo. Sabemos que en el proceso de inversión en investigación y desarrollo hay algunos conocimientos que se crean y que no son siempre usados por la empresa que hace la inversión, así que existen derrames potenciales. Hay otros, que están en la industria y que observan lo que se ha hecho y aprenden de ello, de manera que se puede argumentar, que ese subsidio se justifica debido a la presencia de este derrame de conocimiento.

Por el contrario, si se piensa en inversión en maquinaria, bueno, a menos que sea la primera máquina de este tipo que se introduce en el país y que vayan a existir efectos de demostración, hay que preguntarse, por qué no debería la empresa apropiarse de todos los beneficios de invertir en esta maquinaria. Entonces, es muy importante para quien formula las políticas, hacer esta pregunta: ¿dónde está la falla? Si no se encuentra la falla, entonces no existe una justificación para una intervención pública.

Esta no es una preocupación teórica. Es una muy práctica. Hay instituciones tan grandes e importantes como el BNDES que no parecen pensar en las fallas del mercado en absoluto cuando despliegan sus políticas.

Permítanme pensar en las cuestiones laborales dentro de este cuadrante. ¿Se debería subsidiar la capacitación laboral? Bueno, aquí hay una clara externalidad y ese es un asunto que discutimos en cierta medida en la sesión previa. Yo capacito trabajadores, existe movilidad laboral así que no voy a poder aprovechar todos los beneficios de las habilidades que obtendrán esos trabajadores, y por lo tanto, en ausencia de un subsidio, las empresas invertirían poco en capacitación de mano de obra.

La falta de intervención pública a escala ha llevado a que la inversión en capacitación laboral sea muy baja en América Latina. Por lo tanto, creo que hay un papel para los subsidios aquí. Por supuesto, ¿qué tipo de capacitación de mano de obra se requiere? Eso también es muy importante. Estamos con deficiencias en cuanto a cantidad y calidad, pero también en cuanto a relevancia. Muchas veces no se tiene suficiente participación del sector privado al decidir qué clase de capacitación hacer, o cuáles son los planes de estudio necesarios para aumentar la relevancia de esa capacitación a las necesidades del mercado. Por lo tanto, es necesario involucrar al sector privado en la definición de estos programas.

¿Qué tal si se subsidia el empleo? Bueno, no creo que esto pase la prueba de fallas de mercado. Por lo tanto, no es algo que yo haría. Puede que tenga sentido como política social, como una política de empleo. No creo que sea una PDP.

¿Qué tal si se atrae IED? Si se piensa que van a existir derrames de conocimiento a través de la capacitación de la mano de obra (posiblemente en toda la línea hasta niveles de gestión e ingeniería) y articulaciones con compañías locales, los subsidios



tienen sentido. Pero es mejor tener por seguro que la política no se limite a subsidios, sino que también promueva el logro de derrames potenciales, por ejemplo, mediante el despliegue de un Programa de Desarrollo de Proveedores como en el caso de *Costa Rica Provee*. De esa manera es más probable que los derrames ocurran y también es más probable que tengan un mayor impacto en el empleo. También puede que se quiera incluir la generación de empleos como criterio para decidir quién recibe los subsidios de IED y cuánto subsidio se proporciona. Uruguay, por ejemplo, incluye al empleo en el proceso de toma de decisiones y verifica a posteriori si el empleo se creó efectivamente y en qué grado, y penaliza a las empresas si no cumplen sus promesas.

Ahora, consideremos la extensión de tecnología. Los subsidios de I+D tienden a centrarse en lo más novedoso, en empresas que están a la vanguardia. En América latina hay una gran heterogeneidad dentro de los sectores. Existen muchas empresas que están lejos de esa vanguardia y porque se tienen fricciones, los factores no se mueven fácilmente hacia las empresas más productivas. Porque si los factores se trasladaran a las empresas más productivas, entonces no me preocupó por ello. Eso no es un problema. Pero en el caso en que se tuvieran fricciones y los factores quedarán atrapados en empresas improductivas, entonces sería necesario asegurarse que esas empresas fueran impulsadas en materia de su productividad.

Además las PYME representan una gran proporción del empleo total y, en promedio, tienden a ser empresas de baja productividad, como se ilustra vívidamente en un gráfico que José Manuel presentó antes en esta sesión. Por lo tanto, creemos que los programas de extensión tecnológica son muy importantes y pueden realmente ayudar a aumentar la productividad de estas empresas, que emplean a una gran cantidad de personas. Y, en América Latina, la extensión tecnológica está increíblemente subdesarrollada. Entonces, se podría pensar que en los países de América Latina donde se está lejos de la vanguardia, ok, se hace menos investigación y desarrollo, y eso tiene sentido. Pero entonces, probablemente se estaría haciendo más extensión tecnológica que en EE.UU. o que en países más desarrollados. Bueno, no es el caso. Así que en los EE.UU. y en Canadá, 1 de cada 10 empresas recibe algún tipo de apoyo en extensión tecnológica. En un país típico de América Latina 1 de cada 100 empresas en promedio recibe apoyo. Por lo tanto, hay un enorme potencial de aumentar en lo que hacemos en materia de extensión tecnológica.

Permítanme ir al tercer cuadrante. Este es, creemos, tal vez el núcleo de lo que las políticas industriales deberían ser. Quiero decir, cuando hablamos sobre las *mesas productivas sectoriales ejecutivas en Perú*, hablamos de identificación de intervenciones en este cuadrante, hablamos también de este cuadrante cuando hablamos de políticas de conglomerados, etc. Ejemplos de intervenciones en este cuadrante,

incluyen los controles fitosanitarios en el sector frutícola, una buena ley de biotecnología que permita que el sector prospere, programas de certificación en la industria del software o el desarrollo de nuevas variedades de arroz en Argentina.

Existe un montón de diferentes posibilidades de aportes públicos que el Estado puede traer a la mesa y que, permiten que los sectores existan o fomentan considerablemente la productividad de los sectores.

Ahora, cada vez que se pone el foco en este cuadrante, la colaboración público privada es absolutamente esencial. Y hay preguntas importantes aquí.

Primero, ¿cómo identificar cuáles son los principales obstáculos y qué se necesita hacer para superarlos? ¿Cómo elegir a los sectores con los que se va a trabajar? Tenemos un capítulo lidiando con la colaboración público privada en Crespi *et al.* (2014). No tenemos tiempo para debatir el asunto hoy, pero creemos que es importante para los formuladores de políticas que piensen mucho sobre ello antes de tomar decisiones políticas.

Pero hay otro asunto que también es importante en este cuadrante: coordinación público-pública. Hemos trabajado en esto con Jorge Cornick, y Chuck Sabel ha trabajado en estos temas con Ricardo Hausmann y Dani Rodrik en Sudáfrica y otros casos.

Tomemos, por ejemplo, el caso de un ministro de Turismo que trata de desarrollar algún destino turístico que tiene muy buen potencial, pero identifica que para llevar adelante este potencial las rutas de acceso deben ser pavimentadas y que también necesita personal de trabajo que hable inglés. ¿Cuál es el problema? El problema es que el ministro de Turismo no tiene los recursos para pavimentar caminos ni para capacitar trabajadores. Entonces necesita la colaboración del ministerio de Obra Pública. Necesita la colaboración del ministerio del Trabajo. Y esa colaboración interministerial dentro del sector público es a veces tremendamente difícil de obtener. Vemos grandes problemas en América Latina a este respecto.

No es sólo cuestión de traer a los tres ministerios juntos a la mesa y esperar que mágicamente las cosas se resuelvan.

Las imágenes de engranajes son usadas frecuentemente para ilustrar intentos de resolver temas de coordinación público-pública, como la que está en el Gráfico 4-6, utilizada por la autoridad del transporte de la ciudad de Manchester. ¿Su lema?: Haciendo que la ciudad trabaje junta.



Gráfico 4-6. Coordinación público-pública en Manchester

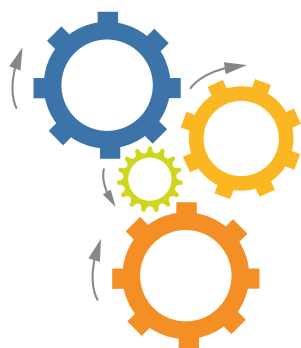
Tratemos de mover esos engranajes en nuestra imaginación. Si gira el engranaje 1 en sentido horario, eso hará que el engranaje 2 gire contra horario, lo que hará que el engranaje 3 gire a horario... y eso hará que el engranaje 1 gire contra horario. La imagen trata de representar la coordinación, pero el mecanismo que la representa conduce a la parálisis. ¡Estos engranajes no pueden moverse!

La moraleja de esta historia, es que la coordinación no sucede espontáneamente –o rara vez lo hace-. No es suficiente traer a los tres ministerios y sentarlos en la misma mesa. Se necesitan mecanismos o procesos específicos de coordinación y esta es la idea ilustrada en el Gráfico 4-7, donde el pequeño engranaje rojo, representa al dispositivo de coordinación.

Entonces, ¿cómo se logra esto? Bueno, se puede crear una institución específica para ello, como el PEMADU en el caso de Malasia y pueden leer el trabajo de Chuck sobre eso. Se le puede dar la responsabilidad de estas PDP a alguien que esté en un rango más alto y que diga a cada ministerio qué hacer, de manera que estén alineados. A veces los países tienen gabinetes económicos, pero muchas veces, es como lanzar a estos tres ministros en la misma mesa y esperar que vaya a ocurrir algo. A menos que se tengan procesos específicos en el lugar que alienten o fuercen la coordinación como, por ejemplo, la participación activa de la autoridad presidencial que le dice a cada quien qué hacer y hace a cada quien responsable. Sin tales procesos estas cosas no funcionan. No funcionan por magia. Muchas veces, en América Latina, no funcionan.

Jorge ha estudiado casos realmente interesantes en Costa Rica, de ocasiones en las que ha funcionado y ocasiones cuando no ha funcionado, dependiendo de esas condiciones. Y se tienen mecanismos presupuestarios como los que Chuck y Ricardo y Danny han sugerido, como darle dinero al ministro de Turismo para que compre servicios de otros ministerios, etc. Cómo se hace, no lo sé, pero hay que pensar en alguna manera en la que sea posible coordinar, porque muchas cosas en este tercer cuadrante requieren de este tipo de colaboración.

Gráfico 4-7. Un Mecanismo de Coordinación Público-Pública



Permítanme ir a los temas relacionados con el trabajo.

¿Existe una razón para que los trabajadores se unan a estas *mesas productivas*? La participación de trabajadores no es lo habitual en estas *mesas*. Ayer estuvimos con el ministro de Producción, Piero Ghezzi, y él nos contaba que *nosotros invitamos a los trabajadores de vez en cuando para discutir algunos asuntos específicos, pero ellos no forman parte del equipo núcleo que se reúne cada semana para decidir qué vamos a hacer*. Entonces, ellos no son parte del núcleo.

En Colombia los trabajadores tienen un papel en el sistema nacional de innovación, pero no están representados en su comité ejecutivo. Los trabajadores participan en reuniones una vez, tal vez dos veces al año, pero no en el proceso de hacer políticas día a día.

Quizás una razón para que esto suceda sea que si bien los trabajadores y la gestión tienen algunos intereses en común, también tienen conflictos de interés, y no es fácil separar los foros en los cuales el interés común es fomentado, de aquellos en los que los conflictos se resuelven. Si los trabajadores están en la mesa, quizás los aspectos conflictivos se imponen y entonces las discusiones se centran más en las diferencias que en lo que los une.



Por ejemplo, el ministro Ghezzi nos contaba que en los nuevos sectores donde no existe una historia de décadas de conflicto sobre salarios la cooperación es más probable que en los sectores antiguos, donde los conflictos definen la relación entre trabajadores y empleadores.

Un tema relacionado al trabajo que surge con frecuencia en estas conversaciones entre los sectores privados y públicos, es la ausencia de mano de obra debidamente calificada. No es sorprendente entonces que el ministerio del Trabajo sea uno de los engranajes en el Gráfico 4-7. Y existen muchas experiencias en la región donde los programas de capacitación encabezados por la industria, son, tal vez, la solución a estos problemas.

Hay países que también dependen del conocimiento externo, traen conocimiento de afuera para lidiar con estos temas claves. Corea del Sur es un ejemplo. Cuando decidieron impulsar la construcción de barcos, Hyundai trajo a una persona de un astillero en Escocia, Jack Duncan, que construía barcos que eran similares a los que Corea del Sur necesitaba construir. Fue él quien capacitó a todos los ingenieros navales en Hyundai. Recientemente, Eduardo Fernández-Arias y yo almorzamos con un ex ministro del Conocimiento de Corea del Sur. Él había tenido que regresar a Escocia a tratar de encontrar a esta persona con el fin de llevarlo de nuevo, para darle una medalla en reconocimiento por lo que había hecho por la industria de construcción de barcos en Corea del Sur. Esta persona había muerto, pero localizaron a su hijo y le dieron al hijo esa medalla de honor.

En el caso de Chile, en determinado momento decidieron desarrollar la deslocalización (off-shoring) como resultado de una de esas mesas del programa de clústeres. Encontraron que el problema era que los trabajadores chilenos carecían de las destrezas necesarias para desarrollar ese sector tan rápidamente como deseaban. Entonces, ¿qué hicieron? Decidieron flexibilizar la política de migración, para que pudieran llegar 5.000 personas de India con habilidades en esa área.

¿Debería ser el empleo un criterio para la selección de sectores? Creo que quizás sí. Y, de hecho, para Piero Ghezzi es claramente un criterio que él pone sobre la mesa. Él está en busca de sectores que sean capaces de dar empleo a trabajadores poco calificados. Pero yo no creo que ese deba ser el criterio principal.

Creo que se necesitan sectores con ventajas comparativas latentes que estén en necesidad de aportes públicos o estén afectados por problemas de coordinación. Pero ya que no se puede tratar con todos los sectores a la vez y si se quiere tener un impacto, entonces uno quiere sectores que sean suficientemente grandes. Sectores con alto potencial de empleo proveen eso y tienden a ser también políticamente atractivos. Pero no deben

ser puestos en la mira si el sector no es altamente competitivo, porque entonces se estarán entrapando los recursos en un sector o actividad de baja productividad, que es exactamente lo opuesto de lo que las PDP deberían tratar de hacer.

Ahora, he llegado al último cuadrante, las intervenciones del mercado verticales. Los subsidios agrícolas en la Unión Europea, son un ejemplo de lo que no hay que hacer. Y, de hecho, las políticas en este cuadrante, son las políticas que le dieron un mal nombre a las políticas industriales en América Latina. Políticas como la protección del arroz en Costa Rica y otras.

Cuando empezamos a trabajar con este cuadrante, lo llamábamos “el cuadrante prohibido”. En este cuadrante se dan subsidios a sectores específicos. Se les invita a presionar por subsidios, y los sectores más poderosos probablemente consigan algunos. Los riesgos y oportunidades para el abuso son, por lo tanto, abundantes. Pero eso no significa que este cuadrante deba ser evitado siempre. *refore plentiful. But this does not mean that this quadrant should be always avoided.*

Se pueden, por ejemplo, centrar en sectores que son competitivos (o al menos tienen competitividad latente), pero que resultan obstaculizados por alguna falla de mercado. Un buen ejemplo, son los servicios de esterilización en el sector de dispositivos médicos de Costa Rica, un ejemplo que Gary Gereffi ha estudiado al detalle.

¿Cuál era el problema en Costa Rica? Identificaron al sector de los dispositivos médicos como un sector clave y fueron capaces de atraer empresas a ese sector. Pero pudieron atraer empresas que producían un tipo de dispositivos médicos de baja complejidad, desechables, como catéteres y cosas por el estilo. Y no eran capaces de producir cosas más sofisticadas, como válvulas cardíacas, por ejemplo. ¿Por qué? Porque había un eslabón perdido y el eslabón perdido eran servicios de esterilización sofisticados. Dado que las válvulas cardíacas requieren esterilización sofisticada, no podían producir ni exportar ese producto desde Costa Rica.

¿Por qué no vino una compañía y empezó a prestar ese servicio? Bueno, cuando no se tienen fabricantes de válvulas cardíacas u otros productos que requieran esterilización, ninguna empresa va a llegar a brindar esos servicios sin una demanda. Se tiene un problema de coordinación, como el problema del huevo y la gallina. CINDE, la agencia de atracción de IED, identificó esa falla del mercado, trabajó duro para tratar de convencer a alguna compañía a venir y ofreció un paquete competitivo. Eventualmente, en 2009, pudieron convencer a una compañía que se instaló en Costa Rica en un parque industrial particular. Así, al año siguiente, hubo ya tres grandes multinacionales que producían equipamiento cardiovascular en el mismo parque industrial. ¡El problema del huevo y la gallina, resuelto!



Se trata de un sector muy pequeño en términos de empleo. Por lo tanto el interés en los servicios de esterilización no es porque generen un montón de empleos, sino porque es un trampolín que permite entrar en cosas complejas, en cosas –que tampoco creo que sean de empleo intensivo – pero al menos traen muchos dólares, y muy pronto Costa Rica estaba exportando 500 millones de dólares de dispositivos médicos sofisticados.

Entonces, esta es una apuesta estratégica. Cada vez que se hace una apuesta estratégica se está corriendo un riesgo. La pregunta es cómo estructurar un proceso para que incluya los sectores que tengan potencial de convertirse en competitivos. Si no se tiene un criterio objetivo, entonces se va a terminar en búsqueda de renta. En Crespi *et al* (2014) se debatió sobre algunos criterios objetivos que se pueden traer a la mesa. Uno es el valor estratégico: se quieren sectores que creen capacidades que puedan luego permitir un salto hacia otras cosas, etc. Se necesitan instituciones fuertes aquí, porque, de otra manera, se podrían tener problemas, porque los intereses privados van a querer ejercer presión y obtener beneficios. Se van a cometer errores. La pregunta es si se puede estructurar un proceso, donde incluso unos pocos éxitos pueden compensar por los errores. Por ello es muy importante poder identificar los errores muy rápidamente y dejarlos atrás.

Consideremos ahora las cuestiones laborales en este cuadrante.

Un tema es si el empleo debería ser un criterio de selección. Pero aquí el riesgo de equivocarse es mucho más alto que en los otros cuadrantes. ¿Por qué? Porque si se otorgan subsidios a un sector que tiene altos niveles de empleo, se vuelve aún más políticamente difícil sacar esos subsidios cuando uno se da cuenta que ese sector no va hacia ninguna parte. Por lo tanto, aquí creo que es muy, pero muy arriesgado quizás, centrarse en el empleo.

Se quieren sectores que tengan potencial competitivo y que estén sujetos a alguna falla de mercado. No se quiere reasignar factores hacia sectores de baja productividad que no tienen esperanza en los mercados de exportación. De esa manera, por ejemplo, en la República Dominicana, en determinado momento, se dieron subsidios de empleo para “maquilas” textiles que, se vio, eran muy problemáticas. Se trataba de un sector en declive.

Quizás haya un rol, un papel cíclico en los sectores competitivos durante las crisis, como cuando en los EE.UU. le dieron dinero a la industria automotriz durante la recesión. Tal vez se piense que, si no se hace, se vaya a tener pérdidas significativas de capacidades productivas que serán muy difíciles de recuperar en los buenos tiempos.

4.1.4 Instituciones

Por último, una palabra sobre las instituciones.

Las instituciones aquí son complicadas. Se necesitan procesos para hallar las políticas adecuadas. Se necesitan políticas con horizontes a largo plazo. Se necesita una colaboración con el sector privado que no abra las puertas a la búsqueda de rentas. Se necesita cooperación estrecha entre las agencias gubernamentales. Estas cosas requieren capacidades sofisticadas, capacidades técnicas, políticas, organizativas. Estas capacidades no son iguales entre los países, y las políticas diferentes necesitan capacidades diferentes. Esto significa que no es que uno vea una buena política en Corea del Sur y entonces la traiga a casa y la implemente. Se tiene que prestar atención, no sólo para traer las políticas que se quieren después de identificar las mejores prácticas, también hay que centrarse en las coincidencias entre esas políticas y sus requisitos institucionales, y los tipos de capacidades que realmente se tienen. Entre tanto, uno se puede centrar en desarrollar esas capacidades que estuvimos discutiendo antes. Gracias.

4.1.5 Referencias

Crespi, G., Fernández-Arias, E. y E. Stein (editores). 2014. *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*. Inter-American Development Bank.

Fernández-Arias, E. 2014 (actualización). *Productivity and Factor Accumulation in Latin America and the Caribbean: A Database*. Inter-American Development Bank.

Hausmann, R., Hidalgo, CA., Bustos, S., Coscia, M., Chung, S., Jimenez, J., Simoes, A. y M. Yildirim. 2011. *The Atlas of Economic Complexity*. Puritan Press. Cambridge MA.

4.2 Comentario. Gary Gereffi

En interés del tiempo, sólo voy a hacer tres comentarios:

El primero tiene que ver con la manera cómo las reformas o las políticas, pueden facilitar la reasignación de factores que discutimos anteriormente. Quiero usar el ejemplo de Corea del Sur, porque ha surgido con frecuencia y está estrechamente relacionado con el tema de los instrumentos políticos y su potencial mal uso, que conduce a darle incentivos a los sectores equivocados, como lo subrayó Ernesto.



Cuando se observa a Corea del Sur, ellos usaron el palo al menos tanto como usaron la zanahoria, y para darles sólo un ejemplo hablemos sobre el calzado deportivo. Nike, Reebok y otras compañías, trasladaron su fabricación costas afuera a finales de los años 70, y escogieron a Corea del Sur y Taiwán como los dos países donde querían concentrar la producción. Para los años 80, el calzado deportivo era una industria de exportación próspera en Corea del Sur.

Sin embargo, para esa época los planificadores de políticas de Corea del Sur miraron a más largo plazo hacia dónde ellos pensaban que el país debía dirigirse, y sintieron que el calzado era tecnología demasiado baja. Ellos querían que los proveedores en Corea del Sur subieran en la escala tecnológica y la cuestión era cómo detener el próspero negocio de exportación de calzado deportivo. Para exportar en Corea del Sur se necesitaba un permiso de exportación, y el gobierno dijo que ya no se expedirían más permisos de exportación para empresas de calzado. Las compañías se quejaron y el gobierno accedió a darles un plazo de varios meses para limpiar los canales de manera que pudieran terminar con sus pedidos, pero al final empujaron a las compañías de calzado deportivo fuera de Corea del Sur.

Es una historia similar ocurrió en China: cuando vemos cómo China trasladó las industrias de exportación de baja tecnología y mano de obra intensiva como indumentaria, calzado, juguetes, fuera de la provincia de Guangdong. El gobierno decidió eliminar los permisos a las empresas extranjeras para instalarse en esas provincias. El gobierno dijo: si quieren quedarse en China, vayan a las provincias del interior que no están bien desarrolladas, lo que le permitió a China crear más espacio en las provincias costeras para industrias de mayor tecnología. De este modo, estas economías asiáticas utilizaron políticas de desarrollo productivo que fueron efectivas en reubicar relativamente rápido industrias orientadas a la exportación.

Estos ejemplos de Corea del Sur y China destacan dos elementos que son importantes para la trayectoria dinámica de ascenso de Asia del Este: primero, una visión o una estrategia de dónde se quiere ir. Y segundo, para escalar tecnológicamente, puede ser necesario encontrar una forma de hacer que las empresas exitosas desplacen sus inversiones a otros países de bajo costo o a ubicaciones más adecuadas dentro del país.

Segundo punto. Ernesto habló bastante sobre la idea de usar las fallas de mercado como una herramienta para ayudarnos en materia de política industrial. No me gusta ese marco de referencia porque creo que siempre se puede aplicar a posteriori.

Por regla general uno ve las fallas de mercado, uno puede llegar con toda una lista de cosas que se podrían calificar como fallas de mercado. Pero cuando los países

realmente hacen PDP efectivas, muchas veces buscan cómo crear capacidades y no querrán tener que confinarse a una lista predeterminada.

Voy a dar un ejemplo de los muchos que he visto en las industrias internacionales: las empresas nacionales deben conseguir certificación internacional. En cualquier sector vinculado con los alimentos, dispositivos médicos o agricultura, la certificación es a menudo una barrera para que empresas más pequeñas se conviertan en actores importantes en el mercado. Eventualmente, algunos países llegan y dicen, “Bueno, tal vez debamos dar subsidios o facilitar que las empresas menores obtengan certificación”. No creo que eso haya sido pensado originalmente como una falla de mercado. Más adelante, probablemente pueda justificarse como un impedimento para que las compañías locales se vuelvan más competitivas y, teóricamente, eso es correcto. De todos modos, como guía sobre qué hacer, es necesario preservar la flexibilidad para que los gobiernos inteligentes, interpreten qué sucede en determinadas industrias, en términos de si una política particular es un impedimento o no para el progreso.

En suma, creo que las fallas de mercado no son, necesariamente, la mejor forma sobre el terreno para seleccionar políticas.

Esto me trae al tercer punto: ¿Cómo podemos proponer experiencias comparativas apropiadas a los países de la región, para darles ideas de hacia dónde ir?

Ernesto dijo algo que surgió un par de veces en el texto que acabamos de leer y es que, las mejores prácticas no son realmente una buena manera de pensar sobre las cosas. Más bien, es mejor fijarse en prácticas que encajen con las capacidades de un sector público o una institución determinados.

No creo que esa sea la forma más fácil de hacer cosas en la práctica. El problema es que, generalmente en debates sobre política industrial el país es tomado como la unidad de análisis: ¿qué hizo Brasil, qué hizo Corea, o China, México, Chile o cualquier otro país? A un nivel agregado, a nivel nacional, es difícil proponer las mejores prácticas porque los países están tan definidos por sus instituciones, liderazgo político, etc.

Pero las cosas son diferentes si se mira a las industrias mundiales y se está interesado en cómo conseguir que un país mejore en minería, o en frutas y vegetales, o en algún tipo de electrónica. Por regla general, se observa lo que hacen otros países que son actores principales en el terreno que uno desea estar. Es decir, si se quiere lograr la mejora que se desea, se deben buscar las mejores prácticas.

Cuando se hace un análisis comparativo de competitividad internacional, se pueden realmente proponer buenas prácticas o mejores prácticas, y políticas que estén

hechas a la medida de una industria en particular. Creo que esto evita algunos de los problemas que se tienen si se acaba de hablar justamente de las mejores prácticas a nivel país, porque ya se usa la industria como un filtro, y eso también permite proponer políticas mucho más específicas. Por ejemplo, si se quiere pasar de un paquete completo de producción en vestimenta a un diseño propio o una marca propia, o si se quiere pasar de capacidades medianas a las de alto nivel, ¿qué políticas e instituciones se necesitan? Para lograr la mejora que uno quiere, es útil el control de las variables a nivel de la industria.

Finalmente, un punto sobre Brasil. Si bien en Brasil han hecho un muy buen trabajo y pueden estar en el sector aeroespacial con Embraer, si uno se fija en su política de reserva de mercado para la industria de la computación de los años 80, eso fue realmente malo. A nivel país podemos encontrar esas mezclas de buenas y malas experiencias. Pero si tomamos un corte de industria global, creo que nos permitiría hacer comparaciones mucho más acertadas sobre las políticas apropiadas que son relevantes, industria por industria en diferentes países.

4.3 Discusión de grupo

- ▶ Existe cierto debate sobre si la “falla del mercado” es útil en la elección de sectores.
- ▶ Se señala que debería ser útil al menos para excluir sectores.
- ▶ La informalidad no fue discutida, pero debería ser parte del debate.
- ▶ Los sindicatos NO se quejan porque han sido excluidos del diálogo sobre “competitividad” o del “productividad”. Esto es notable y preocupante a la vez.
- ▶ Una de las razones por la que los sindicatos no son generalmente invitados a los comités o a debates de productividad y competitividad, es porque estos diálogos están diseñados para conseguir que las cosas se hagan, y cuando existe desconfianza por años de luchas, entonces hay altas probabilidades de parálisis.
- ▶ La capacitación y la formación no forman parte de una política de recursos humanos coherente en ALC, existen en universos paralelos.

5. Sesión 4: El diseño de la política de desarrollo industrial en América Latina

5.1 Ben Ross Schneider. Resumen de la presentación oral

Lo que me gustaría hacer es darles el contexto del libro sobre esta materia que acabo de publicar³, y luego abordar algunos casos que creo que podrían ser interesantes para conversar, tanto en términos de cómo y cuándo los representantes del trabajo pueden ser incluidos, y también sobre cómo los temas del empleo y la calidad del trabajo pueden ser incluidos en forma explícita en el diseño de políticas industriales.

Los consejos empresariales-gubernamentales van y vienen, pero continuarán existiendo porque son la respuesta a un problema fundamental de información. Los informes sobre la política industrial de todos los principales organismos multilaterales han enfatizado el problema de la información asimétrica y sobre cómo reunir a los empresarios y a los oficiales del gobierno puede resolver este problema. Creo que se puede hacer esto en los casos de política industrial, política energética, política medioambiental o política de defensa. Todas esas áreas van a tener esta asimetría, entonces siempre existirá la tentación de recurrir a esos consejos para tratar de resolverla. Pero en ninguno de esos informes, si recuerdo bien, se discutió a fondo el tema de la creación de empleos.

El núcleo de mi libro es un debate sobre qué se necesita para conseguir consejos más o menos exitosos. Y mientras empíricamente se encontrarán toda clase de formas diferentes de representación, diferente tipo de procesos e intercambios, creo que hay tres cosas esenciales en todos los consejos exitosos:

- ▶ Intercambio de información significativo
- ▶ Autoridad para asignar recursos
- ▶ Mecanismos que desalienten la búsqueda de rentas

3 Schneider, Ben Ross (2015). *Designing Industrial Policy in Latin America. Business-State Relations and the New Developmentalism*. Palgrave Pivot.

Estas tres funciones parecen más bien simples. Sin embargo, si se entra profundamente en cada una de ellas, luego se verá que a veces existen conflictos entre estos objetivos o funciones.

Para facilitar una función de intercambio de información significativa, será de ayuda contar con:

- ▶ Horizonte a largo plazo, reuniones frecuentes, intercambio reiterado
- ▶ Pocos participantes (¿20 miembros?)
 - ▶ Recurrir con frecuencia a las asociaciones de empresas para organizar la representación
- ▶ Asociaciones empresariales fuertes
 - ▶ Alta densidad de miembros
 - ▶ Capacidad de incorporación y reconciliación de intereses
 - ▶ Personal profesional
- ▶ Reuniones cerradas
- ▶ Personal técnico
 - ▶ Mantener una dinámica en el espacio entre las reuniones
- ▶ Cierta flexibilidad para revisar las instituciones
 - ▶ División entre grupos de trabajo más pequeños

De todo esto, creo que consideraría indispensables a los primeros dos. El resto: útil. En última instancia, si las cosas van bien, se consigue un buen diálogo o se puede desarrollar algún tipo de confianza que también ayudará en esta clase de intercambios. Un informe del Banco Mundial afirma que no más de 20 personas, yo no insistiría con este tipo de números fijos. Sin embargo, sé que no va a haber intercambio real de información si se parece a algo como el consejo brasileiro en economía y desarrollo social, que tenía 160 miembros. Si se está en un auditorio ya no se tendrá una discusión sincera. No abundaré en detalles de otros elementos de la lista, pero claramente una asociación empresarial fuerte facilitará la incorporación de sus intereses y la recopilación de información. Creo que si la gente supiera que están hablando “off the record” y que no va a aparecer en la prensa al día siguiente, eso ayuda a las cosas. Pero estos, lo repito, son asuntos menores.

La autoridad con capacidad de asignación es esencial para que el sector privado considere que vale la pena participar en un consejo público-privado. Pero, ¿cómo se motiva la participación en un consejo? Probablemente, los líderes empresariales

acudan a la primera reunión convocados por las autoridades, pero si queda claro que nada va a pasar allí realmente, que no van a ser asignados recursos, entonces para la próxima vez van a enviar un oficial o persona de la empresa de menor nivel. Para que esto funcione, debe ser difícil eludir las decisiones relevantes que se tomen en el consejo. Si las decisiones se toman en otra parte, las empresas van a evitar el consejo.

Ahora, no hay discusión sobre lo bueno que es tener en los consejos, por parte del sector público, voluntad política y representación política de alto nivel, tener gente realmente poderosa en la mesa. Esto ayudará a convencer al sector empresarial de que van a ser abordados y decididos asuntos importantes. Sin embargo, los representantes públicos de muy alto nivel –presidentes, ministros- tienen horizonte a corto plazo: la duración de un período de gobierno, a lo sumo. Así que la participación de muy altos niveles del sector público puede tener el efecto paradójico de socavar la perspectiva a largo plazo de los consejos.

Y la tercera función, y esto surge en todas partes, es desalentar la búsqueda de rentas. Aunque no estoy convencido, una propuesta casi universal para desalentar la búsqueda de rentas es algún tipo de mecanismo de transparencia. La confianza es esencial para un significativo intercambio de información y si todo lo que se dice va a ser transmitido, la construcción de confianza va a ser difícil. Así que a veces se sugiere que la transparencia debería observarse sólo con respecto a las decisiones, lo que permite la privacidad en las discusiones. Otros recomiendan traer a agencias de control externas.

El control interno podría ser una buena alternativa a la transparencia externa, que es fácilmente puesta de lado. Así, por ejemplo, si existe alguna heterogeneidad entre los participantes empresariales, digamos, a lo largo de la cadena productiva o si están en sectores ligeramente diferentes donde conozcan el modelo de negocios de las otras empresas pero no necesariamente quieren que todos los recursos vayan hacia estas, entonces esta heterogeneidad hace más difícil para un subconjunto de empresas involucrarse en alguna clase de búsqueda de renta directa. Pero, por supuesto, hay límites, y si existe demasiada heterogeneidad, la discusión puede desviarse hacia asuntos de distribución más que de productividad, y esto surge cuando los trabajadores se unen a la conversación.

Aquí hay una lista ilustrativa de consejos acertados (y uno que usualmente falla):

- ▶ Economía
 - ▶ Formación profesional en Colombia y Brasil
 - ▶ Negociación comercial en México y Chile

- ▶ Agricultura
 - ▶ Café en Oaxaca
 - ▶ Manzanas en Santa Catarina
 - ▶ Vino en Mendoza
- ▶ Industria
 - ▶ Automóviles en Brasil
 - ▶ Software en Argentina
 - ▶ Fundación Chile (salmón)
- ▶ Caso ilustrativo de fracaso – Consejo de la Competitividad en Chile
 - ▶ Muchos miembros diversos, reuniones poco frecuentes, sin recursos

El libro intenta catalogar una lista más larga que esta de éxitos y casos cercanos al éxito, en el sentido en el que los participantes estuvieron convencidos de que la política que salió del consejo era mejor que lo que habría sucedido en ausencia de ese consejo. Así que no necesariamente significa que todos los sectores de la lista fueron exitosos de alguna forma material concreta.

Lo que es interesante, en el último caso de la lista, es que se destaca como un caso de fracaso y esa no es mi interpretación. Pero en este caso teníamos a la persona que organizó el consejo, Oscar Muñoz, que escribió el informe y dijo que había sido un fracaso. Fue un consejo de competitividad establecido en Chile a finales de los años 90. Y aquí es donde creo que el tema de distribución es clave. Era tripartito: empresas, trabajo y gobierno. Por todo un año Oscar no pudo conseguir que la gente se reuniera en la mesa porque las relaciones eran muy malas. Los trabajadores dijeron, “nosotros no vamos si van las empresas”, o “no voy a hablar sobre eso”. Claramente, este es un caso donde no se puede hacer nada. El tema es que hay muy pocos ejemplos que yo pueda citar, en América Latina, en los que los consejos tripartitos sobre competitividad hayan sido exitosos mientras que hay muy buenos ejemplos en Europa. ¿Será que existe algún tipo de nivel estructural de desigualdad o desacuerdos distributivos que hacen totalmente imposible tener un diálogo tripartito exitoso? Si ese es el caso, ¿en Europa estos consejos sí funcionan porque los asuntos distributivos fueron resueltos antes y en otros lugares?

El caso de automóviles en Brasil sería un ejemplo con la incorporación exitosa del sector trabajo. Este caso fue a inicios de los años 90 en lo que llamaron las Cámaras Sectoriales y fue acordado en un par de industrias. La historia es interesante, los trabajadores del sindicato fueron a Detroit en el comienzo de los años 90 y vieron lo

que creyeron que era el fin de la industria automotriz. Entonces regresaron y tuvieron una especie de pánico sobre lo que iba a suceder con la industria en Brasil. Esto fue durante una muy alta inflación, durante el plan de estabilización. Fue una época muy caótica a nivel macroeconómico y los sindicatos presionaban al gobierno para que hiciera algo. Inicialmente sólo se trataba de estabilizar las industrias, así que fue una especie de pacto de estabilización. Y dijeron “vamos a reducir los impuestos, vamos a estabilizar los precios, a congelar los salarios y vamos a salir juntos de esta crisis”. Pero después de un año, dos años de conversaciones conjuntas, los sindicatos y las compañías empezaron a decir “ahora vamos a hablar de temas de productividad”. Así que realmente lograron superar eso y estaba funcionando muy bien, hasta que el gobierno cambió y la cámara fue cerrada. Pero es un buen ejemplo de cómo se puede obtener un compromiso constructivo con el sector trabajo en la mesa.

Permítanme darles un par de otros ejemplos, Esta el famoso caso del Malbec, en Argentina, que sirve sobre todo para captar cuán compleja puede ser la interacción. Se termina con un montón de diferentes instancias de colaboración, donde hay representantes que trabajan en determinadas partes del problema: comercialización, control de calidad, procesamiento, embotellado, etc. Cada una de ellas puede tener una tipo de consejo separado que trabaja sobre eso. Ahora bien, una vez más la fuerza laboral no fue, hasta donde sé, incluida en la representación, aun cuando la capacitación fue el componente clave de todo el proceso de mejora.

Chile tiene varios ejemplos de consejos empresariales-gubernamentales. Uno de ellos, es un consejo creado para tomar regalías de la minería y decidió establecer prioridades sobre cómo debían ser utilizadas para inversión y promoción de la innovación. Este consejo tiene representación empresarial (y algunas son de asociaciones empresariales pero no porque la asociación tuviera derecho de un asiento en esta instancia). Pero no hay representantes de los trabajadores. Con la ayuda de firmas consultoras el consejo al inicio decidió apoyar a ocho sectores. Y este es el caso donde creo que si se va a contratar a una firma consultora, se le da una lista de criterios sobre que lo que se quiere observar en sectores prometedores, como cuánta innovación hay, dónde se está respecto a la frontera tecnológica, entonces también se podrían añadir simplemente cuáles serían los efectos sobre el empleo de cada uno de estos diferentes sectores y así se podría usar ese insumo como criterio adicional para incorporar en la decisión de dónde se van a hacer las políticas verticales. Pero entonces vino un nuevo gobierno y suspendió las actividades del consejo.

Promimp en Brasil puede ser uno de los consejos más interesantes para observar un componente laboral o de empleo. Promimp es un programa para la movilización de la industria nacional de petróleo y gas natural en Brasil. Petrobras, con todas las perfora-



ciones profundas en el mar tiene un presupuesto de inversión enorme, así que la parte de política industrial de esto es que decidieron, ok, queremos que todos los equipos y suministros necesarios que se pueda sean fabricados en Brasil. Esto es contenido nacional, entonces el objetivo es que cada pieza de los equipos con los que vamos a trabajar tenga una cierta proporción de ese artículo o repuesto producido en Brasil. Aquí es cuando se dan unas intensas negociaciones, muy detalladas. Petrobras dirige este consejo y luego se divide en diferentes grupos, y lo hacen por tipos particulares de buques de perforación, tipos particulares de tuberías, de bombas. Entonces discuten con los representantes de empresas, y son todos de asociaciones, y ellos dicen, podemos producir este tornillo, podemos producir aquella válvula, podemos producir el 50% de esto, y luego Petrobras va a decir, lo dudo, no creo que sean capaces de entregar, por lo tanto digamos un 40%. Así que van y vienen sobre cuánto equipo, cuánto precisamente de cada pieza de equipo esperan producir. Tienen mucha práctica, este consejo en particular fue creado en 2003 cuando asumió el gobierno del PT pero Petrobras ha estado haciendo esto por su cuenta a través de su historia, desde mediados de los años 50, por lo tanto tienen un montón de experiencia. Ciertamente tienen el intercambio de información, hay ciertamente recursos sobre la mesa, pero también tienen la heterogeneidad de miembros que han estado viendo lo que se hace y en Petrobras saben que existe un mercado internacional para cada una de estas piezas de equipamiento. Iba a costarles más producirlas en Brasil, pero ellos querían asegurarse que esos costos no se volvieran excesivos.

Ahora bien, hubo un componente laboral explícito en esto, en el sentido que Lula muy directamente dijo si vamos a hacer inversiones con Petrobras vamos a necesitar docenas, probablemente al final cientos de barcos, vamos a construir esos buques en Brasil. Brasil tenía una industria de construcción naval antes de la década de los 80, pero la dejaron morir. Así que Lula dijo la vamos a recuperar. Y dijo explícitamente que eso era para crear esos puestos de trabajo. No necesitamos contratar trabajadores en Corea, vamos a contratar brasileños. Y gran parte de la planificación que se llevó a cabo dentro de Promimp fue planificación de la mano de obra. Por lo tanto, no sólo discutían los porcentajes de lo que se podía producir, sino que también estaban diciendo que si iban a producir esas cosas en Brasil, qué clase de trabajadores iban a necesitar, con qué tipo de habilidades, particularmente para la industria naval. Esta fue la base de un enorme programa de capacitación para decenas de miles de trabajadores.

En este momento parece probable que esta política industrial termine mal, han tenido muchos problemas. La idea era que si se creaba una industria de construcción naval y se obligaba a Petrobras a comprar localmente, iba a haber una curva de aprendi-

zaje escarpada y dentro de una década o 15 años podrían ser capaces de producir buques más o menos equivalentes a aquellos que se podrían conseguir en Corea del Sur o en cualquier otro lugar. Eso no está sucediendo excepto en unos pocos astilleros para algunos productos.

Y esto nos lleva a la cuestión de cómo se incorporan los asuntos laborales dentro de las políticas industriales, porque no era sólo que los astilleros estuvieran en Brasil. Lula luego fue más allá y dijo, quiero una industria de construcción naval para este gobernador y para aquel gobernador, y él repartió los astilleros a todo lo largo de la costa, hacia arriba y abajo desde Río al Nordeste. Por lo tanto, había muy poca economía de escala, muy poca interacción entre esos astilleros. La lección sería que la política industrial puede incorporar al trabajo, pero las metas de empleo deben ser incorporadas de una forma que no ponga en peligro al resto de la política industrial.

Entonces, para resumir, existe mucha experimentación, mucha diversidad en la forma en que estos concejos se establecen, quién está en la mesa, si son asociaciones o empresarios individuales. Existen muchas maneras en las que se pueden atraer a las empresas, pero en las que tienen éxito se observan las tres funciones de las que hablé, el intercambio de información, la asignación de recursos, y los mecanismos para impedir la búsqueda de renta. Para la mayor parte, di ejemplos de entre las varias docenas que están en el libro que incluyen al sector trabajo, la mayoría de los otros no lo incluyen en términos de representación. El empleo para la mayor parte, no era un tema sobre la mesa al diseñar estas políticas. Gracias.

5.2 Comentario. Charles Sabel

La política industrial tiene que hacer tres cosas: organizar el intercambio de información, asignar recursos, y preocuparse por la búsqueda de renta. Las políticas activas son verticales o sectoriales y producen un bien público, las políticas pasivas son horizontales e involucran intervención física o regulatoria. Tu libro sugiere que en América Latina los consejos son un ejemplo de diálogo de alto nivel tri o bipartitos, alguno de los cuales pueden ser muy exitosos en lo que se refiere a la política industrial. Los casos europeos, especialmente Finlandia, como se presenta en un libro de Darius Ornston son usados como una referencia de éxito.

Yo no creo que los ejemplos europeos sirvan a tu argumento. El título del último libro de Ornston es *“Good governance gone bad”*. Trata sobre cómo las políticas que él alababa en su primer libro han ido mal. No todo el mundo estará tan sorprendido como él por sus hallazgos, pero esta lo hizo bien.



Pero la incursión europea probablemente no sea relevante para tu estudio. Muchos de los ejemplos que pones no son en toda la regla consejos nacionales estables en absoluto. Más bien son entidades subregionales que no se corresponden realmente con lo que presentas como el arquetipo. Sospecho que simpatizas con el arquetipo porque tiene una vaga semejanza con algo que ambos sabemos que alguna vez funcionó.

Muy generalizadamente enfatizas que la elección del diseño que resulta clave se debate entre una reunión única, que no produce ningún resultado, y una relación estable a largo plazo, que puede evolucionar y generar confianza. La confianza, a su vez, hace posible gestionar información asimétrica entre los participantes.

Existen casos en los que eso es exactamente eso lo que sucede. Pero un nuevo desarrollo de gran importancia es que muchas políticas industriales actuales muy exitosas, como este caso de Malasia, no tienen realmente estructura. En su lugar, crean las condiciones para el intercambio significativo de información mediante la elaboración y la revisión rápida de los planes iniciales. Uno construye una relación en la medida en que avanza. Esto es exactamente lo que escuchamos anoche sobre las mesas ejecutivas sectoriales peruanas. En esta novedosa clase de políticas, el fondo de la cuestión es que el intercambio de información, la autoridad para asignar recursos y la prevención de la búsqueda de rentas están integrados dentro de una estructura de gobernanza en la cual se establecen metas, se controla y avanza sobre problemas de coordinación hacia niveles superiores, en las raras ocasiones en que no se pueden resolver a menor nivel. El presidente apenas está allí. La transparencia proviene del control riguroso del seguimiento de los objetivos, además porque es muy difícil organizar una conspiración de absolutamente todos para falsificar los datos relevantes.

Quiero regresar a este punto sobre la distinción entre políticas pasivas y activas, lo que nos lleva nuevamente al papel, potencialmente importante, del trabajo en este tipo de instituciones.

Yo no creo que hoy existan políticas pasivas. Déjenme explicarles por qué.

Los ejemplos que se dieron son casos simples, en los que se tiene menos burocracia o se elimina un cuello de botella en la infraestructura. Si se habla de minería subterránea o de producir alimentos para la exportación, o de preocuparse por las infracciones laborales en la caña de azúcar, ¿cuál es el opuesto a un montón de papeleo y trámites burocráticos? Sencillamente, no es “sin burocracia”

Se necesitan regulaciones para proteger a los trabajadores y a las propias empresas de potenciales catástrofes. Se necesitan bienes públicos, del tipo de los que esta-

rían en el cuadrante vertical de bienes públicos de Ernesto. Y ese es el tipo de bien público que tiene que ser mejorado muy, pero muy rápido, con el involucramiento de las partes interesadas, porque la realidad sobre el terreno cambia vertiginosamente. El regulador no puede decir “de ahora en adelante todas las regulaciones van a ser adaptables”. Si las reglas van a ser de verdad adaptables tiene que ser puesto en movimiento un proceso más bien complejo.

De la misma forma, ¿cuál es el opuesto de cuello de botella en la infraestructura? No es, “sin infraestructura”. Es una infraestructura que se adapta a propósitos muy particulares, por ejemplo un camino hacia un puerto que debe adaptarse a cierto tipo de transportistas intermodales.

Aquí está la conexión con el trabajo. La OIT ha consolidado gradualmente sus incontables normas dentro de un grupo principal básico manejable. Pero incluso esas normas básicas sólo van a funcionar si se sabe realmente cómo aplicarlas en casos concretos.

No se puede decir que vamos a estar en contra del trabajo infantil a menos que podamos descifrar cómo reestructurar el proceso de producción que induce a las personas a utilizar el trabajo infantil. No se puede simplemente prohibirlo. Resulta que se le puede pagar a la madre el costo de oportunidad del trabajo del niño, condicionado a que el niño asista a la escuela –una solución regulatoria que debe ser hallada a través del diálogo y la experiencia- un esfuerzo activo por el aprendizaje, con intervenciones complejas como resultado.

Si no existe tal cosa como las políticas pasivas, si son todas activas, entonces todas implican estas intervenciones reguladoras –aprendizaje activo- y apuntan hacia una conversión más allá de los intereses de la OIT, en una dirección abierta a la exploración, pero que ha sido muy mal explorada.

5.3 Discusión de grupo

- ▶ ¿Hay escenarios donde los temas distributivos hayan sido tomados en cuenta o escenarios en los que los temas distributivos y los de productividad hayan podido ser separados, de forma que los trabajadores se pudieran incorporar a los diálogos de productividad sin convertirlos en diálogos sobre distribución?
- ▶ Por ejemplo, si los salarios se establecen a nivel nacional, ¿pueden los sindicatos ser parte del diálogo a nivel regional?

- ▶ Puede surgir una dificultad cuando el diálogo sobre productividad se organiza en torno a las cadenas de suministros, porque los sindicatos se organizan por empresa o sector, pero no por cadena de suministros.
- ▶ La intensidad del diálogo sindical-gerencial puede variar incluso dentro de la misma industria y en el mismo país. En EE.UU. existe mayor diálogo sindical-gerencial en las fábricas automotrices de origen extranjero, que en las nacionales de la misma industria.
- ▶ Los mercados de trabajo en ALC son menos flexibles y más regulados, incluso que los de Europa Oriental. La reforma del mercado laboral se vería favorecida si hubiera alguna adhesión laboral, lo que requeriría la participación del trabajo en el diálogo sobre política.
- ▶ Existen políticas, PDP, donde no hay expectativa de reciprocidad ni de desempeño por parte de los beneficiarios, por lo que aún podría ser útil llamar a estas políticas, “políticas pasivas”.

6. Sesión 5: Cadenas globales de suministros, PDP y creación de empleos

6.1 Gary Gereffi. Políticas de desarrollo productivo e inserción: la necesidad de vincular empresas, clústeres y cadenas de suministros

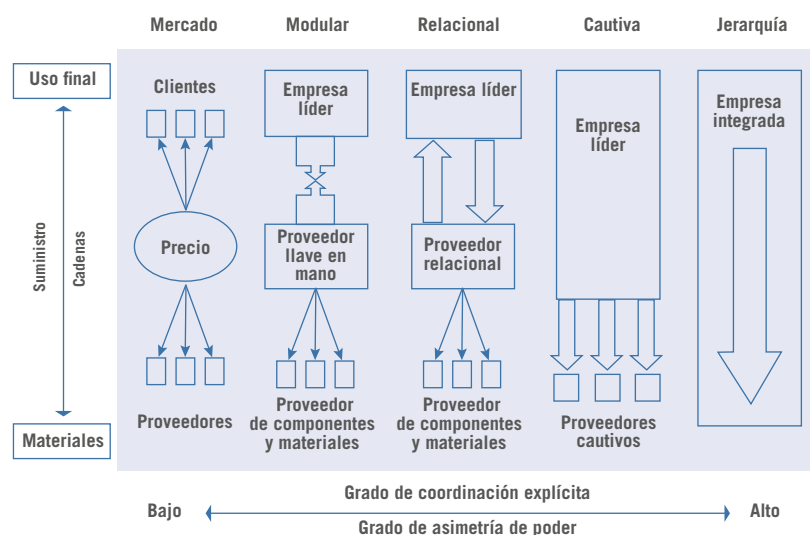
6.1.1 Integración de la CMS y enfoques basados en clústeres

La metodología de la cadena mundial de suministros (CMS) implica contar con un enfoque sistemático del desarrollo económico, que combina análisis profundos sobre las estructuras de la industrias mundiales y sus tendencias con una detallada cartografía de las cadenas nacionales de suministros y los clústeres económicos locales, basados en las estadísticas económicas existentes, y complementado con entrevistas e investigaciones de campo que incluyen a empresas líderes internacionales e intermediarias, proveedores locales, y actores institucionales interesados (Gereffi y Fernández-Stark, 2011; Gereffi y Lee, 2012). Este enfoque permite a los investigadores trazar un mapa de los principales actores económicos y las actividades de una industria, al mismo tiempo que traza los flujos de valor agregado a través de las fronteras nacionales, desde la concepción del producto y su diseño, a lo largo de complejas redes de producción y distribución, hasta la organización del consumo por grandes minoristas y marcas mundiales. Como actores principales dentro de las cadenas de suministros, las empresas son de importancia central en la metodología CMS. El análisis CMS busca determinar qué es lo que hace que las empresas sean productivas en el contexto de cadenas de suministros internacionales altamente dispersas, de qué manera la gobernanza del sector privado y las políticas públicas influyen en el desempeño de las empresas, y qué factores y estrategias son los que permiten a las empresas moverse hacia segmentos de mayor valor de la cadena de suministros.

El concepto de gobernanza es central en el análisis CMS. Examina las formas en que el poder corporativo puede activamente dar forma a la distribución de ganancias y riesgos en una industria. El poder en las CMS es ejercido por las empresas líderes. En su formulación inicial la gobernanza de la CMS se caracterizó por el contraste entre las cadenas de suministros impulsadas por productores y las impulsadas por compra-

dores (Gereffi, 1994). En una subsecuente y más elaborada tipología de gobernanza quintuple (descrita en el Gráfico 6-1), los polos del mercado y de la jerarquía a lo largo de la gobernanza de la CMS son determinados por el precio y la propiedad dentro de grandes empresas verticalmente integradas, respectivamente. Las restantes tres categorías son formas estables de gobernanza de redes (modular, relacional y cautiva) en las que diferentes tipos de empresas líderes de CMS controlan las formas en las que operan las cadenas mundiales de suministros y quienes son los principales ganadores y perdedores dentro de esas cadenas (Gereffi *et al.*, 2005).

Gráfico 6-1. Cinco tipos de Gobernanza de la Cadena Mundial de Suministros



Fuente: Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005, p. 89).

Los temas de la gobernanza han atraído una gran atención entre los académicos de las CMS, y lo mismo ha sucedido con la investigación sobre la mejora en la inserción económica (*economic upgrading*), porque muchas de las personas que utilizan el marco de las CMS tienen un fuerte enfoque en el desarrollo. La “mejora en la inserción económica” es definida como el proceso por el cual los actores económicos –empresas, trabajadores, conglomerados locales y hasta economías nacionales o regionales- se desplazan de actividades de bajo valor, hacia actividades de relativo alto valor (Gereffi, 2005, p. 171). El desafío de la mejora económica en las CMS es identificar las condiciones bajo las cuales los países emergentes y desarrollados y las empresas pueden “escalar la cadena de suministros”, desde actividades de ensamblaje básico con mano de obra de bajo costo y poco calificada, hasta formas más avanzadas, de “paquete completo” de suministro y fabricación integradas.

Las posibles estrategias de mejoramiento en las CMS y las correspondientes intervenciones políticas varían de acuerdo al conglomerado y/o industria, al igual que los actores relevantes para producir el cambio (Cattaneo *et al.*, 2013). Un análisis CMS de potenciales trayectorias de mejora en la inserción examina casos comparativos apropiados e identifica las restricciones que las detienen, y que enfrentan las empresas del contexto institucional local donde están integradas. Han sido identificadas varias restricciones comunes a la mejora CMS en los países emergentes, que incluyen:

- ▶ capacidad productiva pobre (por ejemplo capital humano, sistemas de innovación, certificación de firmas locales);
- ▶ infraestructura débil o inadecuada y servicios relacionados;
- ▶ política restrictiva de comercio e inversión;
- ▶ deficiencias en el entorno empresarial; e
- ▶ institucionalización insuficiente dentro de la industria (por ejemplo presencia y relevancia de las asociaciones industriales y sociedades público-privadas).

La importancia relativa de estos factores puede variar por industria y por el nivel de desarrollo de los clústeres específicos. A veces, el desarrollo de la fuerza de trabajo debe ser priorizado. Otras veces, los obstáculos de la infraestructura son las restricciones más importantes y el potencial transporte, logística y/o mejoramiento administrativo deben recibir atención primordial. Las recomendaciones adicionales para apoyar la mejora de la inserción pueden incluir estrategias tales como reforzar las capacidades de ejecución del gobierno, desarrollar industrias tanto aguas arriba como aguas abajo en la cadena para favorecer los vínculos locales, o aumentar el acceso al financiamiento para empresas pequeñas y medianas. Una vez que se establecen prioridades, el análisis de las partes interesadas se utiliza para determinar los papeles a desempeñar por actores clave en la conducción de los cambios requeridos.

Un desafío esencial hoy es determinar cómo las políticas de desarrollo productivo (PDP) pueden vincular a las cadenas mundiales y a los clústeres locales de forma de aumentar la probabilidad de articular la mejora económica y social simultánea en las economías nacional y regional. Existe una voluminosa literatura sobre el papel de los clústeres en el desarrollo económico y cómo estos clústeres se relacionan con las CMS (Schmitz, 2004; Bair y Gereffi, 2001; Pietrobelli y Rabellotti, 2005, 2006; Sturgeon *et al.* 2008; Contreras *et al.*, 2012; Padilla-Pérez, 2014; Blyde, 2014). Sin embargo, todavía no tenemos un marco completamente integrado que identifique las condiciones bajo las cuales se puede alcanzar un desarrollo sostenible e inclusivo.

Tanto en el marco de los clústeres como en el de la CMS se analizan el desarrollo económico desde una perspectiva empresarial, pero existen diferencias en cómo se entienden a los motores del desempeño económico.



La perspectiva basada en clústeres coloca el énfasis en la localidad –dentro de los clústeres, empresas locales se vinculan entre ellas en redes densas que cooperan y/o compiten dentro de un conjunto de actividades empresariales interrelacionadas, y las autoridades públicas desempeñan un papel central en el desarrollo de instituciones de apoyo, incluso aquellas que proporcionan formación y entrenamiento para la fuerza de trabajo local.

En el caso de las CMS se analiza cómo las empresas y/o conglomerados locales participan en los mercados mundiales. El énfasis se coloca en la comprensión de los motores de la demanda mundial, las relaciones de poder entre las empresas que operan en múltiples localidades geográficas, las normas internacionales, los competidores y las tendencias mundiales en la industria.

Este estudio recurre a las últimas investigaciones sobre CMS y clústeres para ilustrar cómo abordar dos cuestiones relacionadas: (1) ¿Cómo puede un país explotar sus ventajas laborales comparativas actuales y usarlas como escalón hacia actividades de mayor valor agregado, incluso la mejora de habilidades para la fuerza de trabajo? (2) ¿Cómo pueden los vínculos con proveedores locales en cadenas mundiales de suministros, ser potenciados en industrias orientadas a la exportación, particularmente a medida que la economía cambia de los sectores manufactureros tradicionales de mano de obra intensiva (como el de vestidos), hacia sectores tecnológicos más avanzados (tales como dispositivos médicos y sector aeroespacial)? Mi cable a tierra empírico para estas reflexiones será la industria de la vestimenta en Nicaragua, Lesoto y Suazilandia, el sector de dispositivos médicos en Costa Rica y la industria aeroespacial en México.

6.1.2 Desarrollo de economías en CMS: experiencias de mejora en tres sectores

Un tema principal que recorre estos tres casos es que entender las estrategias y las estructuras de gobernanza de empresas líderes y sus proveedores en CMS, es un requisito previo para unas PDP efectivas. Un segundo tema es que el análisis de las políticas de mejora y las trayectorias para CMS específicas, requiere comparaciones institucionales detalladas y una comparación de múltiples países que compiten en la misma cadena.

Nicaragua, Lesoto y Suazilandia en la CMS de manufactura de vestimenta

Las exportaciones de la industria de la vestimenta nicaragüense casi se duplicaron desde US\$ 716 millones en 2005 a US\$ 1.360 millones in 2011 (Bair y Gereffi, 2014, p. 256). Nicaragua principalmente participa en el tramo de bajo valor de “corte y confección” de la cadena de suministros de la vestimenta (ver Gráfico 2). Al apro-

vechar la ventaja salarial competitiva del país la industria empleó a más de 51.300 personas en 2010 (Portocarrero Lacayo, 2010)⁴. En 2009, el 89% de las exportaciones de vestimenta estaban destinadas a los Estados Unidos. El país todavía es considerado un pequeño proveedor regional, pero desde 2004 ha ganado una participación constante de mercado en ciertos segmentos, tales como pantalones tejidos y camisas de algodón, como resultado de su estatus comercial preferencial dentro del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana y Centroamérica (Bair y Gereffi, 2014). Los fabricantes de prendas de vestir en Nicaragua se centran en los pantalones, principalmente vaqueros y pantalones de sarga, así como camisetas.

Entre 2005 y 2010 el volumen de las exportaciones de prendas de vestir de Nicaragua creció un 8,6%, pero a pesar de este aumento Nicaragua ha tenido un éxito limitado en el ascenso en la cadena de suministros de la confección y compite principalmente a través de ensamblaje de ropa de bajo costo. Los exportadores de prendas de vestir del país no han logrado una mejora significativa del producto. El valor de las exportaciones sólo aumentó en un 4,5% (ProNicaragua, 2010). Más bien, este período se caracterizó por un aumento en la producción de camisetas y prendas de punto, que son segmentos de producto de bajo valor agregado. Antes de la crisis económica, el país había visto aumentos en el valor de sus exportaciones en pantalones tejidos, pero debido a la desaceleración económica en Estados Unidos las exportaciones de 2009 retrocedieron a sus niveles de 2006.

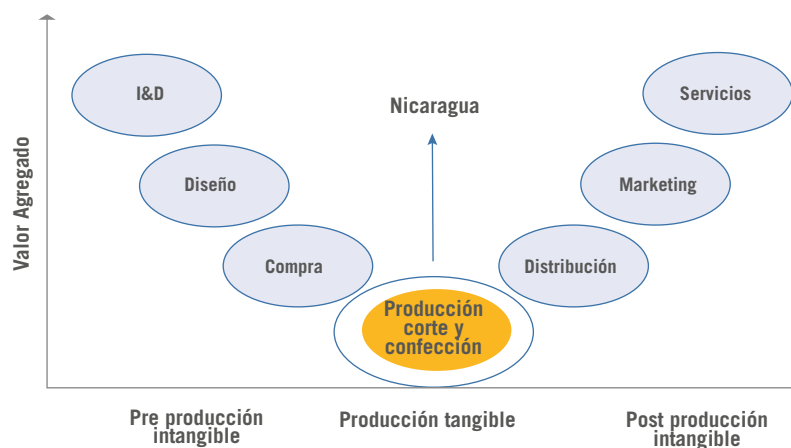
El modelo de producción orientado a la producción en cadena de Nicaragua, es dependiente de los insumos textiles importados, los cuales, siguiendo las reglas de los requisitos de origen del acuerdo comercial regional del CAFTA-DR, normalmente tendrían que venir de los Estados Unidos o de un país de dentro de la región. Aunque se concedió a Nicaragua (junto con Haití), una exención temporal del pleno cumplimiento de las normas de origen de los Estados Unidos -específicamente el nivel de preferencia arancelaria o la excepción TPL que permitió a Nicaragua importar hasta el 50% de sus insumos textiles de Asia Oriental por un período de 10 años, 2004-2014 - Nicaragua no aprovechó la ventana de oportunidad brindada por el régimen TPL y permanece encerrada en un nicho de vestimenta predominantemente de bajo valor (Bair y Gereffi, 2014).

Desde una perspectiva CMS habría que añadir dos elementos a este cuadro: (1) los compradores mundiales de vestimenta requieren una producción “paquete completo” o una ventanilla única de compra, lo que significa que esos exportadores de vestimenta en Nicaragua necesitan resolver el problema de cómo conseguir insumos

⁴ La industria alcanzó un pico de empleo en 2007, con 88.700 empleados. Sin embargo, las presiones de la crisis económica forzaron despidos y cierres durante 2008 y 2009.

textiles apropiados; y (2) los elementos de más alto valor de la vestimenta “paquete completo” son en realidad, los servicios de pre y post producción, tales como I+D, diseño, marca y logística, más que un producto o proceso de mejora solamente en el nivel de fábrica (ver Gráfico 6-2).

Gráfico 6-2. Curva de Valor Agregado – Etapas en la CMS de la Vestimenta: Nicaragua



Una solución potencial a este problema, desde un punto de vista de PDP, es ampliar el alcance geográfico para una “mejora funcional” a través de vínculos hacia atrás y hacia adelante en una escala regional, como Centroamérica y/o México. Por ejemplo Honduras es una fuente importante de importaciones textiles para Nicaragua, por el vínculo de una inversión extranjera directa (IED) mediante el cual una compañía multinacional posee una fábrica textil en Honduras e instalaciones de vestimenta en Nicaragua. Una opción política más sostenible puede consistir en el diseño de un esquema de integración regional, que se enfoque en la integración productiva de la parte oferta de suministros (incluidos los servicios relacionados con la producción de mayor valor y no sólo bienes), más que un enfoque de “acceso al mercado” de la parte de la demanda que actualmente define el esquema CAFTA-DR.

La dependencia de la política comercial de Nicaragua y otros países del CAFTA de los mercados de EE.UU. es comparable a una dinámica similar encontrada en las economías exportadoras de vestimenta del África Subsahariana, que están cubiertas por la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA), tales como Lesoto y Suazilandia (Morris *et al.*, 2011). Como ocurre con Nicaragua, las exportaciones de vestimenta de Lesoto y Suazilandia están concentradas en el mercado de los EE.UU., que absorbe más del 98% de las exportaciones de ropa de ambos países. Sin embargo, la

eliminación gradual del Acuerdo Multi Fibras (AMF) en 2004, que puso fin al sistema de cuotas de vestimenta, y la crisis económica mundial de 2008-2009, provocaron una aguda caída en las exportaciones de ropa de ambos países a los Estados Unidos. Muchas de las empresas taiwanesas que concentraban el suministro al mercado de los EE.UU. se fueron en la estela de la crisis.

Sin embargo, el África Subsahariana tuvo una dinámica diferente que amortiguó a Lesoto y Suazilandia los efectos de la recesión económica mundial. Un nuevo tipo de inversores –los fabricantes de ropa de Sudáfrica– se mudaron a Lesoto y Suazilandia, no como base de producción para sacar provecho de las preferencias de acceso al mercado de los EE.UU. del AGOA, sino por sus menores costos de mano de obra como nuevo mercado de exportación en comparación con Sudáfrica. La unión aduanera sudafricana brinda acceso libre de aranceles a la vestimenta producida en los países miembros (Lesoto y Suazilandia incluidos), lo que le permite a los minoristas de Sudáfrica mantener precios bajos y una creciente cuota de mercado (Morris *et al.*, 2011, p. 98). Además, las empresas sudafricanas son, por lejos, más propensas que sus contrapartes taiwanesas a utilizar capacidades locales en producción, supervisión y gestión de sus operaciones de vestimenta en Lesoto y Suazilandia, lo que promueve perspectivas de mejora adicionales en estos países. Mantener estas ventajas, sin embargo, requeriría de políticas más activas del gobierno que incentiven el desarrollo interno de habilidades de valor agregados local en los fabricantes de ropa de ambos países (Morris *et al.*, 2011, pp. 115-117).

Dispositivos médicos en Costa Rica

A mediados de la década de los 90 Costa Rica buscó diversificar su economía y puso el foco en una estrategia de IED para promover las exportaciones de manufacturas de alta tecnología. El atractivo de Costa Rica para fabricar y poner a prueba microchips para Intel en 1998 fue la primera materialización de esta estrategia, pero la decisión de Intel de cerrar su planta de montaje en Costa Rica en 2014 y el despido de 1.500 trabajadores, pusieron de relieve las vulnerabilidades del enfoque de una sola corporación multinacional de alto perfil. El clúster de dispositivos médicos es presumiblemente la industria más exitosa que se ha desarrollado en Costa Rica bajo esta estrategia dirigida a la IED para la exportación de alta tecnología.

En 2012, el ministerio de Comercio Exterior (COMEX) en Costa Rica, encargó un estudio sobre CMS de los dispositivos médicos al Centro de Globalización, Gobernanza y Competitividad (Duke CGGC) de la Universidad de Duke con un foco en tres preguntas: (1) ¿Cuán exitosa ha sido la estrategia de exportaciones de dispositivos médicos de Costa Rica durante los últimos 15 años en términos, tanto de cantidad como de calidad (de contenido tecnológico) de exportaciones? (2) ¿Cuáles son hoy



los principales desafíos competitivos que la industria enfrenta? (3) ¿Cuál es la mejor vía para la mejora de Costa Rica durante los próximos 5 años? El gráfico 6-3 destaca alguno de los hallazgos de este estudio (Bamber y Gereffi, 2013), que refiere a ambas cuestiones de vínculos locales y mejora de habilidades.

Algunos antecedentes estadísticos del sector de los dispositivos médicos resultan útiles. La industria costarricense de los dispositivos médicos data de 1985 cuando la primera compañía de dispositivos estableció operaciones en el país. Para 2014 las exportaciones habían alcanzado los US\$ 1.400 millones. Así, al llegar al 12% de las exportaciones totales del país, los dispositivos médicos se convirtieron en la industria de exportación más grande de Costa Rica (ONU Comtrade, 2015)⁵. En 2015 más de 50 empresas participaban en las cadenas de suministros de los dispositivos médicos en Costa Rica, con 16 compañías adicionales que proveían servicios de empaque y de apoyo. Más de la mitad (60%) de estas empresas eran de los Estados Unidos y menos del 30% eran de Costa Rica. El resto de las empresas vinieron de cinco países, una por país: Colombia, Alemania, Irlanda, Japón y Puerto Rico. Las empresas en el sector están concentradas en los segmentos de la cadena de suministros de la producción, con 70% de ellas que fabrican componentes o ensamblan el producto final.

El crecimiento del sector de dispositivos médicos ha creado aproximadamente 17.500 empleos en manufactura entre 2000 y 2015, con aproximadamente 2.000 puestos de trabajo que son sumados cada año desde 2012. Esta creación de empleos ha generado oportunidades para hombres y mujeres. 45,6% de la fuerza de trabajo son hombres y 54,4%, mujeres (CINDE, 2012). La industria de dispositivos médicos depende de una fuerza de trabajo altamente calificada. Para el año 2012, entre el 10% y el 20% de la mano de obra comprendía a ingenieros y entre el 10% y el 15%, a técnicos. El restante 60-80% de los trabajadores directos de la producción, fue inicialmente extraído de una reserva de trabajadores poco calificados que habían trabajado en el sector de la vestimenta⁶.

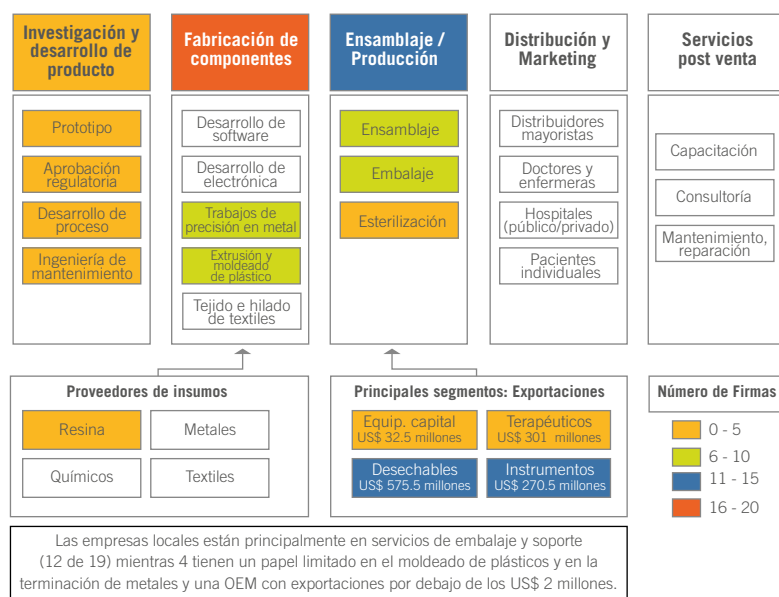
¿Qué aprendemos del estudio sobre dispositivos médicos del Duke CGGC? Si observamos el mapa de la cadena de suministros del sector de dispositivos médicos en Costa Rica, vemos que sus segmentos de producto principal varían considerablemente en

5 Esto se debe, tanto al crecimiento del sector, como al cierre de la planta de semiconductores de Intel en 2014. Antes de cerrar las operaciones, las exportaciones de Intel representaban aproximadamente el 25% de las exportaciones totales de Costa Rica.

6 Sin embargo, incluso estas posiciones han empezado a requerir un mínimo de educación técnica secundaria, i.e., 9 años de educación primaria y secundaria seguidos por 3 años de educación técnica. Las calificaciones más altas han ayudado a que aumente el salario promedio en el sector.

complejidad tecnológica (ver Gráfico 6-4): *Desechables* son productos de un solo uso como catéteres y guantes quirúrgicos; (b) *Instrumentos médicos*, como tijeras quirúrgicas se usan múltiples veces y por eso es que deben ser esterilizados; (c) *Dispositivos terapéuticos* son productos muy diversos que se insertan en el cuerpo humano (e.g., implantes ortopédicos, marcapasos, audífonos, etc.) y son sujetos a niveles muy altos de regulaciones sanitaria y de seguridad, y a normas de calidad; y (d) *Equipamiento capital*, el cual involucra productos costosos y altamente complejos, como máquinas de resonancia magnética. En el Gráfico 6-3 hay un código de color según el número de empresas en cada uno de esos segmentos de productos, y vemos que Costa Rica está primordialmente implicada, en manufacturación de componentes y montaje de productos finales.

Gráfico 6-3. Costa Rica en la CMS de dispositivos médicos

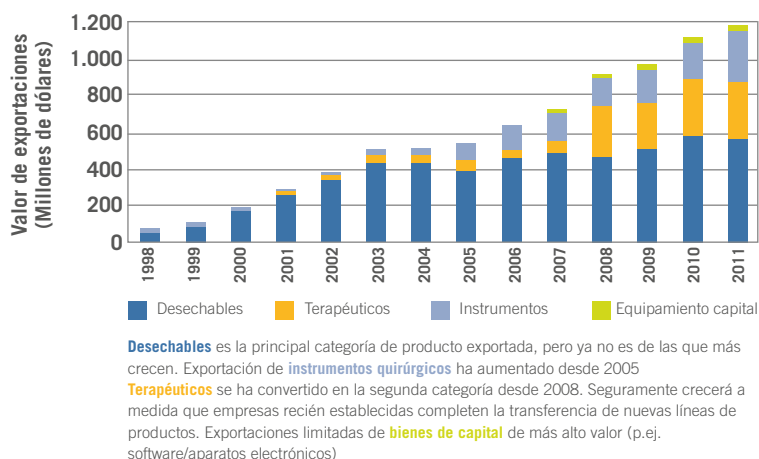


Fuente: Bamber y Gereffi (2013), Duke CGGC.

El desempeño de las exportaciones de Costa Rica en dispositivos médicos entre 1998 y 2011, muestra un crecimiento muy estable y significativo en la cantidad total de exportaciones, de un poco menos de US\$ 400 millones en 2002 a cerca de US\$ 1.200 millones en 2011. En términos de dinámicas de mejora, sin embargo, la historia más fascinante es sobre el cambio de la composición en materia de contenido tecnológico de las exportaciones costarricenses de dispositivos médicos. Al usar las

mismas categorías de producto identificadas en nuestro mapa de cadena de suministros (Gráfico 6-3), en 2002, cerca del 90% de las exportaciones de Costa Rica de dispositivos médicos estaban en la categoría desechable de baja tecnología pero hacia 2011, las otras tres categorías de dispositivos médicos de mayor tecnología explicaban más de la mitad de las exportaciones del país.

Gráfico 6-4. Exportaciones Médicas de Costa Rica por Categoría de Productos: 1988-2011



Fuente: Bamber y Gereffi (2013), Duke CGGC.

¿Cómo podemos explicar el cambio hacia las exportaciones de mayor tecnología del sector de dispositivos médicos? En esto es fundamental un enfoque a nivel empresarial. La tabla 6-1. Empresas del sector de dispositivos médicos en Costa Rica, desglosa las empresas que han ingresado a Costa Rica en cuatro oleadas: pre-2000, 2001-2004, 2005-2008, y 2009-2012⁷. Emerge un patrón de sucesión de IED muy claro: las compañías que invirtieron en Costa Rica pre-2000, fueron predominantemente en la categoría de productos desechables de baja tecnología. En cada periodo sucesivo, ingresaron a Costa Rica compañías con niveles más altos de tecnología. Cuando se les preguntó a las empresas durante las entrevistas, por qué habían ido a Costa Rica, fueron mencionados repetidamente dos hechos: (a) los que llegaron últimos fueron alentados por las experiencias positivas de los inversores anteriores; y (b) las capacidades, no sólo de los gerentes costarricenses, sino también la mejora

⁷ Estos datos se obtuvieron a partir de un análisis de los datos de las ZFI en Costa Rica y entrevistas a nivel de empresa por los autores del estudio Duke.

de la calificación de los empleados costarricenses y los proveedores locales, hicieron crecientemente atractivo al país para las empresas de alta tecnología.

Cuadro 6-1. Empresas en el sector de dispositivos médicos de Costa Rica

Año de ingreso	Característica de la empresa	Principal producto de exportación	Segmentos de mercado principales	Ejemplo de productos	Algunas empresas
Hasta el 2000 24 empresas: 8 EE.UU. 15 CR 1 Alemania	4 OEM 8 Componentes 1 Distribuidor input 7 Embalaje 1 Acabado 3 Servicios de apoyo	Desechables	Entrega de medicamentos: salud de las mujeres	Tubo intravenoso (I) Sostén masectomía (I)	Hospira; Baxter; Amoena; Corbel
2001-2004 13 empresas: 9 EE.UU. 3 CR 1 Colombia	3 OEM 6 Componentes 1 acabados 1 proveedor logística 2 Servicios de apoyo	Instrumentos	Cirugía endoscópica	Pinzas para biopsia (II)	Arthrocare; Boston Scientific; Oberg Industries
2005-2008 8 empresas: 7 EE.UU. 1 Puerto Rico	2 OEM 4 Componentes 1 Embalaje 1 Acabados	Terapéuticos	Cirugía cosmética; salud de las mujeres y urología	Implantes mamarios (III) Dispositivos para cirugía uterina mínimamente invasivos (II)	Allergan; Tegra Medical; Specially Coating Systems
2009-2012 21 empresas: 16 EE.UU. 1 CR 1 Irlanda 1 Japón 2 Joint ventures (EE.UU.-CR)	5 OEM 7 Componentes 2 ensambladores no OEM 1 Distribuidor input 2 Esterilización 2 Embalaje	Terapéuticos Desechables Instrumentos	Entrega de medicamentos cardiovasculares	Válvulas cardíacas (III) Catéteres de diálisis (III) Cables de guía (III) Calcetines de compresión (I)	Abbott Vascular St. Jude Medical Covidien Moog Synergy Health Volcano Corp.

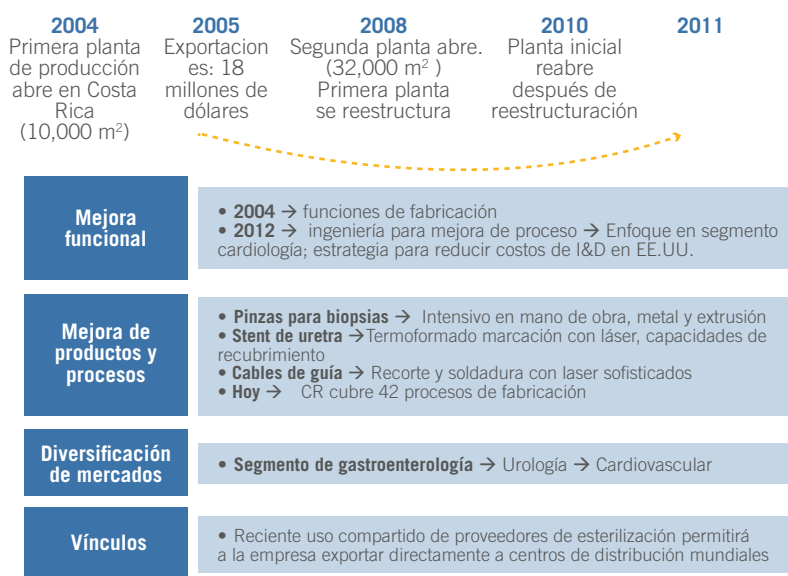
Fuente: Bamber y Gereffi (2013), Duke CGGC.

Se preguntó sobre la historia de sus inversiones en Costa Rica a las empresas. Una de las dinámicas determinantes que condujo a movimientos de mejora, fue la identificación de “brechas” en las aptitudes técnicas de Costa Rica por parte de las propias empresas líderes, seguida por esfuerzos de reclutamiento de IED por agencias como CINDE (agencia de promoción de inversiones de Costa Rica) y Procomer (agencia de promoción de exportaciones), que son instituciones altamente valoradas en Costa Rica (Cornick *et al.*, 2014). Una de las tecnologías que llegó a Costa Rica como parte de la estrategia de cubrir brechas fue la de esterilización, pero



solamente después que una masa crítica de empresas multinacionales destacaron las ventajas de valor agregado de la CMS para dispositivos médicos de Costa Rica.

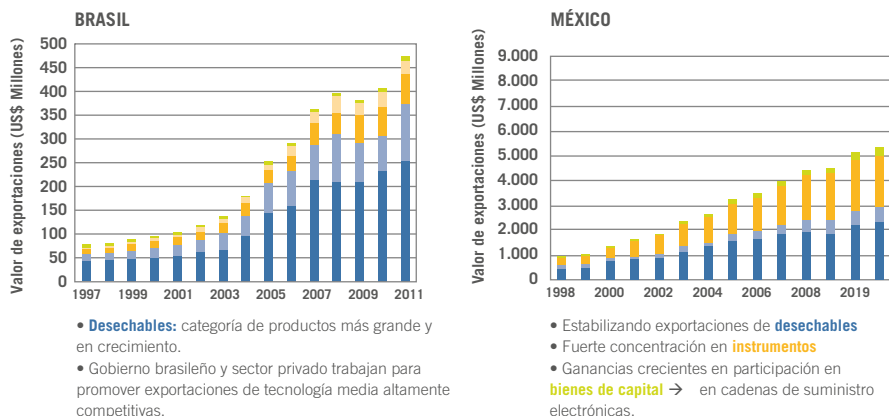
Gráfico 6-5. Éxitos en mejoras con vínculos locales: Una EMN líder en dispositivos médicos



Fuente: Bamber y Gereffi (2013), Duke CGGC.

Si comparamos a Costa Rica con otros exportadores destacados de equipamiento médico en América Latina, como México y Brasil, observamos que todos tienen virajes en el componente tecnológico de sus exportaciones. Sin embargo, los volúmenes de exportación varían marcadamente. México tenía más de US\$ 5.000 millones de exportación en dispositivos médicos en 2011 y Brasil menos de US\$ 500 millones. La razón está relacionada con la estrategia de desarrollo de cada país. Al igual que Costa Rica, México está altamente orientado a las exportaciones hacia el mercado de los EE.UU., mientras que Brasil tiene una industria fuerte de equipamiento médico, pero en su mayoría está orientada a abastecer el extenso mercado interno brasileiro. Por ello, las estadísticas de comercio por sí solas pueden no revelar plenamente las capacidades u objetivos de desarrollo de los países que forman parte de esa CMS.

Gráfico 6-6. Brasil y México: exportaciones de dispositivos médicos, 1998-2011



Uno de los principales problemas de Costa Rica en materia de futuras mejoras en dispositivos médicos es una seria escasez de técnicos de alto nivel y personal para I+D. Si consideramos la cadena de suministros de los dispositivos médicos desde una perspectiva regional, el tamaño mucho mayor de México representa, de hecho, una oportunidad para la cooperación, desde el momento en que cuenta con una universidad especializada en dispositivos médicos y Costa Rica busca las oportunidades para desarrollar una estrategia regional que cubra las deficiencias de su parte en materia de suministros. En contraste con estudios anteriores, que ponían de relieve que Costa Rica no tenía una estrategia adecuada para el derrame de IED en las industrias de alta tecnología (Paus y Gallagher, 2008), el estudio de los dispositivos médicos sugiere que Costa Rica ahora tendría un número positivo de experiencias para compartir.

La industria Aeroespacial en Querétaro, México

México ha sido uno de los países emergentes más exitosos en atraer fabricantes y proveedores de servicios aeroespaciales, en la medida en que emprendieron estas estrategias deslocalización para la mejora de la eficiencia económica y para acceder tanto al capital como al talento. En 2011 México tenía cerca de 260 fábricas y 33.000 empleados en el sector aeroespacial, frente a las 65 fábricas y 12.500 empleados que tenía en 2004 (Ornelas, 2011). Las exportaciones en el sector aeroespacial de México casi se triplicaron, pasaron de US\$ 1.300 millones en 2004 a US\$ 3.800 millones en 2011. Cerca de un tercio de los proveedores de partes para la industria aeroespacial de México están ubicados en Baja California, con concentraciones adicionales en Nuevo León, Sonora y Chihuahua. México sólo tiene un productor de OEM para la aviación comercial, Bombardier en Querétaro, aunque GE fabrica motores de aviación en México y, por tanto, es un proveedor muy importante de Nivel 1 en el sector.



Dentro de la cadena de suministros aeroespacial los conglomerados de Querétaro y Baja California proporcionan un buen ejemplo porque representan 2 modelos distintos de aglomeración y mejora económica: el primero implica una base de abastecimiento integrada con un ecosistema de innovación relativamente avanzado (que incluye a varias instituciones especializadas), y el segundo tipifica el agrupamiento más grande de proveedores de partes orientados al montaje.

La industria aeroespacial en Querétaro ha crecido vertiginosamente⁸. Bombardier – una de las empresas líderes del sector, con sede en Canadá– llegó a la zona en 2006, e hizo que Querétaro entrara en la CMS aeroespacial. El grupo francés Safran y el fabricante de fuselajes español Aernnova, rápidamente siguieron el ejemplo y establecieron operaciones en 2007, bajo el liderazgo de la Secretaría de Desarrollo Sostenible. Desde entonces, el conglomerado aeroespacial de Querétaro se ha convertido en una de las cuatro locaciones líderes en México. Para 2012, había más de 30 empresas extranjeras operando en el Estado, con un empleo proyectado de más 6.000 trabajadores, cerca del 20% de la fuerza laboral aeroespacial del país. Las exportaciones mexicanas en el sector han alcanzado US\$ 4.500 en 2011, desde los US\$ 1.300 millones de 2004.

Este crecimiento fue apoyado por un claro compromiso con el desarrollo de la industria por el gobierno estatal, que incluye la creación de la Universidad Nacional Aero-náutica de Querétaro (UNAQ), en 2007, la cual aloja varios programas técnicos desarrollados en iniciativas público-privadas y que además creó el primer programa de ingeniería aeroespacial del país. Las inversiones estatales en la UNAQ ascendieron a US\$ 21 millones para 2009. Además de la formación del equipo de docentes, tanto en Canadá como en España, la UNAQ atrajo docentes desde las empresas aeroespaciales que trabajan en la región. Para el año 2012, había 488 estudiantes técnicos y profesionales en la UNAQ. Las contribuciones de la UNAQ al desarrollo de capital humano en el estado, se sumaron a una ya fuerte base de formación en ingeniería. En 2009, los egresados en ingeniería representaban el 41% de las licenciaturas, mientras que el 65% de los programas de maestría disponibles en el estado, se encontraban en ramas de la ingeniería (Casalet *et al.*, 2011).

Adicionalmente, en 2007 fue establecido en Querétaro un programa de mantenimiento por el Instituto Nacional Mexicano de Capacitación Técnica, que gradúa 90 técnicos anualmente. Esto ha apoyado el desarrollo continuo de la capacidad de operaciones de mantenimiento y reparación, y ayudó a captar grandes inversiones que incluyen el acuerdo Delta-Aeroméxico para establecer una planta de mantenimiento, reparación

⁸ Esta sección se basa en Fernández-Stark *et al.* (2014), pp. 98.99.

y reacondicionamiento (MRO) en Querétaro de US\$ 50 millones, con siete líneas de producción para atender a ambas aerolíneas.

6.1.3 Un mayor protagonismo para las políticas de desarrollo productivo en las CMS

A medida de que la participación de América Latina en las CMS se amplía, ha surgido un conjunto nuevo de cuestiones sobre cómo la región puede maximizar sus ganancias potenciales al involucrarse en la economía mundial. Algo central para este reto es el modo en que los países pueden ascender en las cadenas de suministros al involucrar a las empresas locales y asimilar nuevos conocimientos y mejores condiciones de trabajo, con políticas apropiadas e instituciones que faciliten la mejora económica, social y medioambiental. Los variados ejemplos de participación en CMS de América Latina reseñados en este informe, subrayan las múltiples opciones que los países podrían considerar, al intentar la mejora de su competitividad global. A continuación, se señalan varias recomendaciones que destacan, qué pueden hacer los países de la región para mejorar sus posiciones en las CMS.

Política comercial. Un rasgo prominente de la economía mundial en las últimas y variadas décadas, ha sido crecimiento acelerado de los acuerdos de comercio regionales (por ejemplo TLCAN, CAFTA-DR y MERCOSUR en América Latina), y la proliferación también de tratados comerciales bilaterales (por ejemplo México tiene más de 40 de estos acuerdos y Chile más de 20). Si bien, estas políticas han facilitado mucho el acceso de las economías latinoamericanas a importaciones de clase mundial y a los principales mercados de exportación, los acuerdos regionales también pueden tener un impacto restrictivo en materia de sus requerimientos de origen. En la industria de la vestimenta en Nicaragua, por ejemplo, el país fue capaz de negociar un acuerdo de preferencia arancelaria por 10 años (TPL) con los EE.UU. para proveerse de acceso a telas de origen no estadounidense (principalmente de Asia), para sus exportaciones de vestimenta. Sin embargo, la extinción de los TPL en 2014, creó una incertidumbre considerable entre los inversores extranjeros y podría llevar a una fuga de IED que podría paralizar las exportaciones de vestimenta del país (Frederick *et al.*, 2014).

En general, los países deben ser cautelosos de no basar sus ventajas competitivas en las CMS en políticas comerciales a corto plazo. Muchos de los acuerdos de comercio preferenciales tienen disposiciones de acceso a los mercados de duración limitada. Los países deben considerarlos como “ventanas de oportunidades”, que permiten el desarrollo de capacidades que los pueden conducir a nichos más sostenibles en las CMS. A menudo esto implica el fortalecimiento de vínculos ascendentes y descendentes, como los tejidos para la vestimenta o instalaciones de almacenamiento frigo-



rífico en la cadena de suministros de las frutas frescas. Los compradores mundiales en la CMS prefieren “una ventanilla única”. Si estas capacidades no pueden ser edificadas a nivel nacional, debido a limitaciones de escala o costos, entonces otra opción es desarrollar las capacidades que podrían permitir una mejora funcional en la CMS con los países vecinos de la región.

Política industrial. En América Latina y otras economías emergentes hay una larga historia de política industrial construida alrededor de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), de los años 50 a los años 70⁹. Desde la década del 80 hasta los primeros años de la década del 2000 la política industrial conducida por el estado cayó en desgracia, y el “Consenso de Washington”, promovido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional recomendó la industrialización orientada a las exportaciones, basados en el modelo del Este Asiático. Debido a una diversidad de factores, que incluyen la recesión económica mundial de 2008-2009 y el ascenso de grandes economías emergentes como China, India y Brasil, el Consenso de Washington está ahora desconcertado, y la política industrial está de regreso (Gereffi, 2014). Sin embargo, como resultado de la mundialización de la economía y el predominio de las CMS, un retorno a las políticas industriales ISI tradicionales basadas en la protección de los mercados nacionales, con requisitos de contenidos nacionales, *joint ventures* forzadas y otras medidas sacadas del juego de herramientas del ISI, probablemente no dará buenos resultados.

Hoy en día, la política industrial orientada a la CMS pone el foco en mayor medida que antes en la intersección de los actores mundiales y locales. Toma en cuenta los intereses, el poder y el alcance de las empresas líderes y los proveedores globales, acepta las redes de negocios internacionales (y cada vez más regionales) como el terreno de juego adecuado, y responde a las presiones de las organizaciones no gubernamentales (ONG) (OCDE Centro de Desarrollo, 2013; Salazar-Xirinachs *et al.*, 2014; Crespi *et al.*, 2014).

Existen tres tipos de políticas industriales diferenciados: políticas “horizontales” que afectan a toda la economía nacional, políticas industriales “selectivas” (o verticales) dirigidas a industrias o sectores particulares, y políticas industriales orientadas a las CMS, que aprovechan los vínculos o dinámicas de las cadenas de suministros para mejorar la presencia de un país en las cadenas de suministros mundiales o regionales (Gereffi y Sturgeon, 2013: 342-343). Las políticas “horizontales” se enfocan en los componentes básicos de las economías nacionales competitivas, como la educación, la salud, la

9 Aunque no se reconoce ampliamente, las estrategias similares al ISI también eran prominentes en Asia Oriental (ver Gereffi y Wyman, 1990).

infraestructura y la inversión en I+D. Aunque todas esas áreas ofrecen oportunidades atractivas para inversores privados, el sector público normalmente desempeña el papel de proveer acceso generalizado a esos factores como bienes públicos. Las políticas industriales nacionales tienden a ser “selectivas” o “verticales”, porque están asociadas con priorizar industrias o actividades en particular, a nivel nacional. Las políticas industriales orientadas a la CMS, van más allá del enfoque en la economía nacional de los regímenes de estilo político ISI, que intentan recrear las cadenas de suministros por entero dentro del territorio nacional. Dada la expansión internacional de las redes de producción asociadas a las CMS, este nuevo tipo de política industrial, utiliza explícitamente a los vínculos extraterritoriales, para afectar el posicionamiento del país dentro de las cadenas de suministros regionales o mundiales.

Algunas características importantes son propias de las políticas industriales orientadas a las CMS (Gereffi y Sturgeon, 2013, pp. 353-354). Uno, es el papel de los proveedores mundiales. Las políticas industriales orientadas a la CMS requieren una comprensión cada vez más sofisticada de los patrones a escala mundial de la organización industrial, que empiezan a manifestarse en las CMS desde, al menos, la década de 1990. Las empresas líderes dependen de proveedores e intermediarios globales para una serie de procesos, insumos especializados y servicios, y demandan que sus proveedores más importantes tengan una presencia mundial. Por lo tanto, los proveedores, no las empresas líderes, están haciendo muchas de las nuevas inversiones que los países emergentes buscan captar. Los proveedores globales, a menudo generan la mayoría de las exportaciones, de hecho. La capacidad de suministrarles a múltiples clientes también es importante¹⁰. Por eso, no es accidental que Brasil busque inversiones de Foxconn, más que de Apple, en su deseo de fabricar iPhones y iPads en el país, para consumo interno y para exportar hacia otras partes de América Latina.

Un segundo rasgo para las políticas industriales en la era de la CMS es el abastecimiento global y la especialización de la cadena de suministros. Las políticas que promueven los vínculos con las CMS tienen finalidades muy diferentes a las de las políticas tradicionales que intentan crear industrias nacionales, verticalmente integradas, hechas y derechas (Baldwin, 2011). Las políticas de desarrollo productivo pueden apuntar a nichos especializados de las CMS. Estos pueden ser nichos de mayor valor, adecuados a las capacidades existentes, o pueden ser capacidades genéricas combinadas entre inversores extranjeros. Cualquiera de ellas puede servir tanto para el mercado interno como de exportación. Este tipo de especialización de

10 Múltiples clientes proporcionan a los proveedores mundiales suficientes negocios como para justificar inversiones de capital intensivo que pueden tener requisitos de escala mínima, como pantallas electrónicas y líneas de producción automatizadas.



cadena de suministros supone una continua dependencia de insumos y servicios importados. El abastecimiento global, significa que no sea nunca captada la cadena de suministros entera, pero también, asegura una participación continua en las tecnologías de punta, las normas y las mejores prácticas de la industria.

El tercer rasgo, las empresas en las economías emergentes como China y Brasil buscan pasar a la cabeza de las CMS a nivel regional, e incluso mundial. Alentar a los proveedores globales para que establezcan instalaciones dentro de un país, tiene ventajas a largo plazo. Las empresas líderes locales, pueden depender de proveedores mundiales en su medio y de una CVM más amplia para un mayor rango de insumos y servicios, desde el diseño a la producción, a la logística, al mercadeo y la distribución. Esto puede bajar el riesgo y las barreras de entrada para que empresas nacionales provean acceso a capacidades y escalas que superan con creces las que se dispone localmente, y para asegurarse que sus productos y servicios estén actualizados.

En este contexto hay varias características importantes de las políticas industriales orientadas a la CMS que probablemente se volverán más significativas en América Latina y en otras partes (Gereffi y Sturgeon, 2013): (1) las políticas industriales orientadas en la CMS pueden apuntar a proveedores globales, o contratar fabricantes que hagan inversiones significativas en desarrollar las economías, en lugar de a las empresas líderes de marca en CMS¹¹; (2) la especialización de la cadena de suministros, aumenta la importancia de unirse en lugar de crear CMS (Baldwin, 2012; Cattaneo *et al.*, 2013), y las políticas que promueven vínculos con las CMS, son muy diferentes a las dirigidas a crear industrias integradas verticalmente; y (3) las políticas industriales deberían tratar de identificar a las empresas líderes de CMS y a los contratistas globales, que tengan interés en asociarse con las empresas locales y desarrollar sus capacidades.

En un mundo orientado a las CMS las políticas industriales entre las economías emergentes tienen probabilidades crecientes de estar en conflicto, y parecería que China estaría en el medio de estas controversias. La CMS de la soja ofrece un buen ejemplo. Casi el 95% de las exportaciones de soja de Brasil a China, en 2009, fueron granos sin procesar. Por el contrario, no hubo virtualmente exportaciones de soja molida, harina o aceite a China. Con el fin de proseguir su estrategia de promover la industria

11 Foxconn Technology Group, el mayor fabricante de contratos de electrónica en el mundo, tiene su oficina central en Taiwán, pero su producción y exportaciones para las principales multinacionales como Apple están concentradas en la China continental, donde emplea a más de un millón de trabajadores, lo que lo hace por lejos el empleador privado más grande en el país. Li & Fung, la mayor empresa comercial del mundo, tiene su sede en Hong Kong, pero hace la mayor parte de su abastecimiento en China, y tiene operaciones extensas en las Américas (Fung, 2011).

china del procesamiento de la soja, China impuso un arancel del 9% en las importaciones de aceite de soja, mientras que el arancel para las importaciones de soja no procesada es del 3%. Los productos importados, basados en el procesamiento de la soja, también fueron objeto de una tasa de impuesto al valor agregado más alta que los granos sin procesar. Políticas proteccionistas similares, que incluyen tanto barreras arancelarias como no arancelarias, han sido impuestas por el gobierno chino en otros productos primarios e intermedios procesados de Brasil, lo que incluye al cuero, el hierro y el acero, y la pulpa de celulosa y el papel (Jenkins, 2012).

Asociaciones público-privadas. Dado el papel fundamental desempeñado por el sector privado en las CMS, los donantes internacionales y las agencias de desarrollo han demostrado muchísimo interés en apoyar las asociaciones público-privadas en los países emergentes (UNGC, 2011; Bella *et al.*, 2013; Abdulsamad *et al.*, 2015). Debido a que el capital privado y los flujos de comercio en la economía mundial son mucho mayores a la asistencia oficial de los donantes, estos flujos mundiales hacia las CMS aumentan e intensifican las inquietudes sobre cómo asegurarse que las trayectorias de desarrollo positivas se relacionan no sólo con los objetivos económicos, sino también con los objetivos sociales y medioambientales. Por eso los donantes multilaterales y bilaterales han comprometido al sector privado para que asuma un papel en una variedad de iniciativas a favor de los pobres.

Si bien las asociaciones público-privadas pueden impactar positivamente en el crecimiento a nivel industrial a través del aumento de la inversión, el producto, las exportaciones y el empleo, las ganancias económicas no se traducen automáticamente a los minifundistas, las PYMES y los hogares locales, debido a las asimetrías de poder que están incrustadas en muchas relaciones de la CMS (Mayer y Milberg, 2013). Por lo tanto, la amplia variedad de iniciativas de "Ayuda para el comercio" y otras formas de asociaciones público-privadas, deberían buscar asegurarse que las PYMES y otros beneficiarios específicos de los proyectos de desarrollo inclusivo adquieran la capacidad productiva necesaria para responder a la dinámica de los mercados a través de financiamiento apropiado de la estructura requerida, certificación asequible, asistencia técnica, flujos de información mejorados y otros mecanismos para aumentar el poder de negociación y proteger los derechos de los trabajadores y los objetivos de desarrollo de la comunidad.

No existe una panacea para mejorar la competitividad internacional en las CMS dada la gran diversidad de experiencias e intereses dentro de América Latina. Sin embargo, al reconocer y hacer frente a las nuevas realidades de la economía mundial, los países en la región pueden mejorar su capacidad para definir objetivos manejables y captar una mayor proporción de las ganancias en la CMS.



6.1.4 Referencias

- Abdulsamad, A.; Stokes, S.; Gereffi, G.** 2015. *“Public–private partnerships in global value chains: Can they actually benefit the poor?”* Report prepared for USAID, Leveraging Economic Opportunity (LEO) Report #8, February. Electronic access: http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2015-02_PublicPrivatePartnerships_in_GVCs_Can_they_actually_benefit_the_poor_LEO_report508.pdf
- Bair, J.; Gereffi, G.** 2001. *“Local clusters in global chains: The causes and consequences of export dynamism in Torreon's blue jeans industry”*. World Development, 29(11), pp. 1885–1903.
- . 2014. *“Towards better work in Central America: Nicaragua and the CAFTA context”*. En Arianna Rossi, Amy Luinstra y John Pickles (eds: *Towards better work: Understanding labour in apparel global value chains* (Basingstoke, Palgrave Macmillan and the International Labour Office), pp. 251–275.
- Baldwin, R.** 2012. *“Trade and industrialization after globalisation's 2nd unbundling: How building and joining a supply chain are different and why it matters”*. CEPR Discussion Paper No. 8768.
- Bamber, P.; Gereffi, G.** 2013. *“Costa Rica in the medical devices global value chain: Opportunities for upgrading”*. Durham, NC, Center on Globalization, Governance & Competitiveness, Duke University. August. Electronic access: http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2013-08-20_Ch2_Medical_Devices.pdf
- Bella, J. D.; Grant, A.; Kindornay, S.; Tisso, St.** 2013. *“Mapping private sector engagement in development cooperation”*. Ottawa, The North-South Institute. Electronic access: <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/09/Mapping-PS-Engagment-in-Development-Cooperation-Final.pdf>
- Blyde, J. (ed).** 2014. *Synchronized factories: Latin America and the Caribbean in the era of global value chains*. (Washington, DC, Inter-American Development Bank and Springer Open).
- Casalet, M.; Buenrostro, E.; Stezano, F.; Oliver, R.; Abelenda, L.** 2011. *“Evolución y complejidad en el desarrollo de encadenamientos productivos en México: Los desafíos de la construcción del cluster aeroespacial en Querétaro”*. (Santiago, CEPAL).
- Cattaneo, O.; Gereffi, G.; Miroudot, S.; Taglioni, D.** 2013. *“Joining, upgrading and being competitive in global value chains: A strategic framework”*. World Bank Policy Research Working Paper 6406, The World Bank, Washington DC. Electronic

access: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2013/04/09/000158349_20130409182129/Rendered/PDF/wps6406.pdf

- CINDE.** 2012. *Sector Brief, Life Science in Costa Rica*. (San Jose, Costa Rica Investment Promotion Agency).
- Contreras, O. F.; Carrillo, J.; Alonso, J.** 2012. "Local entrepreneurship within global value chains: A case study in the Mexican automotive industry". *World Development*, 40(5), pp. 1013-1023.
- Cornick, J., Jimenez, J.; Román, M.** 2014. "Public-private collaboration on productive development policies in Costa Rica". IDB Working Paper Series No. IDB-WP-480, February. (Washington, DC, Inter-American Development Bank).
- Crespi, G.; Fernández-Arias, E.; Stein., E. (eds).** 2014. *Rethinking productive development: Sound policies and institutions for economic transformation* (Washington, DC, Inter-American Development Bank).
- Fernandez-Stark, K.; Bamber, P.; Gereffi, G.** 2014. "Global value chains in Latin America: A developmental perspective for upgrading", en R. A. Hernández, J. M. Martínez-Piva y N. Mulder (eds): *Global value chains and world trade: Prospects and challenges for Latin America* (Santiago, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean and German Cooperation (GIZ)), pp. 79-106.
- Frederick, S.; Bair, J.; Gereffi, G.** 2014. "Nicaragua and the apparel value chain in the Americas: Implications for regional trade and employment". Duke CGGC, March 18. Electronic access: http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2014-03-25a_DukeCGGC_Nicaragua_apparel_report.pdf
- Fung, V. K.** 2011. "Global supply chains - past developments, emerging trends". Speech to the Executive Committee of the Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry, Oct. 11. Electronic access: <http://www.fungglobalinstitute.org/en/global-supply-chains-%E2%80%93-past-developments-emerging-trends>
- Gereffi, G.** 1994. "The organization of buyer-driven global commodity chains: How US retailers shape overseas production networks", en G. Gereffi y M. Korzeniewicz (eds): *Commodity chains and global capitalism* (Westport, CT, Praeger Publishers), pp. 95-122.
- _____. 2005. "The global economy: Organization, governance, and development", en Neil J. Smelser y Richard Swedberg (eds): *The handbook of economic sociology* 2nd edition (Princeton, NJ, Princeton University Press) pp. 160-182.



- _____. 2014. "Global value chains in a post-Washington Consensus world". Review of International Political Economy, 21(1), pp. 9-37.
- Gereffi, G.; Fernandez-Stark, K.** 2011. "Global value chain analysis: A primer". Center on Globalization, Governance & Competitiveness, Duke University, Durham, NC. Electronic access: http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2011-05-31_GVC_analysis_a_primer.pdf
- Gereffi, G.; Humphrey, J.; Sturgeon, T.** 2005. "The governance of global value chains". Review of International Political Economy, 12(1), pp. 78-104.
- Gereffi, G.; J. Lee.** 2012. "Why the world suddenly cares about global supply chains". Journal of Supply Chain Management, 48(3), pp. 24-32.
- Gereffi, G.; T. Sturgeon.** 2013. "Global value chains and industrial policy: The role of emerging economies", en D. K. Elms y P. Low (eds): *Global Value Chains in a Changing World* (Geneva: World Trade Organization, Fung Global Institute and Termasek Foundation Centre for Trade and Negotiations), pp. 329-360.
- Gereffi, G.; Wyman, D. L.** (eds). 1990. *Manufacturing miracles: Paths of industrialization in Latin America and East Asia*. (Princeton, NJ, Princeton University Press).
- Jenkins, M.** 2005. "Economic and social effects of export processing zones in Costa Rica". (Geneva, International Labour Organization).
- Jenkins, R.** 2012. "China and Brazil: Economic impacts of a growing relationship". Journal of Current Chinese Affairs 1, pp. 21-47.
- Mayer, F.; Milberg, W.** 2013. "Aid for Trade in a world of global value chains: Chain power, the distribution of rents, and implications for the form of aid". Capturing the Gains, Working Paper 34. Electronic access: http://www.capturingthegains.org/publications/workingpapers/wp_201334.htm
- Morris, M.; Staritz, C.; Barnes, J.** 2011. "Value chain dynamics, local embeddedness, and upgrading in the clothing sectors of Lesotho and Swaziland". International Journal of Technological Learning, Innovation and Development, 4(1-3), pp. 96-119.
- OECD Development Centre.** 2013. *Perspectives on global development 2013: Industrial policies in a changing world*. (Paris). Electronic access: <http://www.oecd.org/development/pgd/pgd2013.htm>
- Ornelas, S. L.** 2011. "Mexico's aerospace industry nonstop", MexicoNow, 30(54).

- Padilla-Pérez, R. (ed).** 2014. *Strengthening value chains as an industrial policy instrument: Methodology and Experience of ECLAC in Central America* (Mexico City, United Nations ECLAC and German Cooperation (GIZ)).
- Paus, E. A.; Gallagher, K.P.** 2008. "Missing links: Foreign investment and industrial development in Costa Rica and Mexico". *Studies in Comparative International Development* 43, pp. 53-80.
- Pietrobelli, C.; Rabellotti, R.** 2005. "Upgrading in global value chains: Lessons from Latin American clusters", *World Development*, 33(4), pp. 549-573.
- Pietrobelli, C.; Rabellotti, R. (eds).** 2006. *Upgrading to compete: Global value chains, clusters, and SMEs in Latin America*. (Washington, DC, Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University).
- Portocarrero-Lacayo, A. V.** 2010. "El sector textil y confección y el desarrollo sostenible en Nicaragua". Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development. January.
- ProNicaragua.** 2010. "Investment opportunities: Textiles and apparel". Electronic access: http://www.pronicaragua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=98&lang=en
- Salazar-Xirinachs, J. M., I. Nübler y R. Kozul-Wright.** 2017. *Transformando Economías: Haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo*. Ginebra: OIT-UNCTAD, Plaza y Valdes Editores.
- Schmitz, H. (ed).** 2004. *Local enterprises in the global economy: Issues of governance and upgrading*. (Cheltenham, Edward Elgar).
- Sturgeon, T. J.; Biesebroeck, J.; Gereffi, G.** 2008. "Value chains, networks and clusters: Reframing the global automotive industry". *Journal of Economic Geography*, 8(3), pp. 297-321.
- UNComtrade.** 2015. *United Nations Commodity Trade Statistics Database*. Retrieved December, 2012. Electronic access: <http://comtrade.un.org/>
- UNGC.** 2011. "Partners in development: How donors can better engage the private sector for development in LDCs". United Nations Global Compact, United Nations Development Programme, and Bertelsmann Stiftung. Electronic access: https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/development/Partners_in_Development.pdf

6.2 Gary Gereffi. Presentación oral

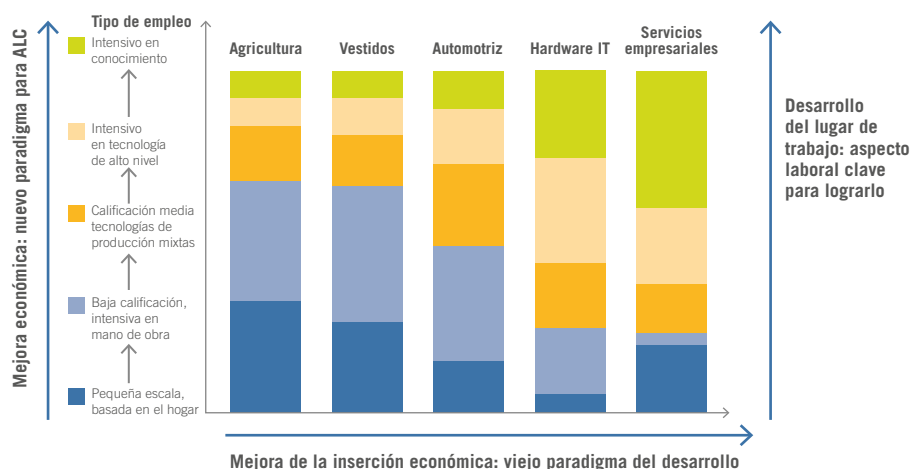
Voy a centrar mis observaciones en tres áreas. Primero, las transformaciones estructurales y cómo podemos visualizarlas. Segundo, cómo traer el tema del empleo al debate de la CMS, usando como ejemplo el sector de dispositivos médicos de Costa Rica. Tercero, por qué creo que es útil vincular a las cadenas y los clústeres, o a diferentes niveles de análisis, como las regiones sub nacional, nacional y supra nacional, en términos de qué es lo que estamos tratando de hacer.

Hemos estado discutiendo sobre la transformación estructural. El libro de José Manuel trata sobre la transformación estructural y el de Ernesto también.

En el Gráfico 6-7 Mejora en la inserción económica en la CMS y desarrollo de la fuerza laboral, ofrezco una representación visual de la transformación industrial, que nos permite incorporar algunos temas de la fuerza laboral, que a menudo son dejados de lado en el debate.

El eje horizontal, representa el modo tradicional en que pensamos sobre la transformación estructural: una transición gradual de la agricultura a la industria y luego a los servicios. Por supuesto, puede haber grandes diferencias dentro de cada sector entre agricultura y minería, si nos enfocamos en productos extractivos o primarios, y dentro de actividades más y menos sofisticadas dentro de la fabricación, pero a grandes rasgos, podemos pensar en esto como una transición de la agricultura a la industria y luego a los servicios.

Gráfico 6-7. Mejora en la inserción económica en la CMS y desarrollo de la fuerza laboral



Fuente: adaptada de Barrientos, Gereffi y Rossi (2011).

Lo que hice con el gráfico, fue agregar un eje vertical, que representa un modo diferente de mirar dentro de la mejora de la inserción económica al fijarse en la intensidad del conocimiento de diferentes actividades, y lo combiné con el eje horizontal que se centra en los sectores. En este caso, sin embargo, más que incluir a la “industria” como un sector, incluí tres diferentes actividades de manufactura y un tipo de servicios empresariales.

La mejora social puede significar un montón de cosas, pero una de ellas tiene que ser la calidad de los empleos generados en la economía. Así que en este gráfico, la idea es mostrar que en cada una de las industrias típicas –agricultura, vestimenta, automotriz y TI dentro de la fabricación y los servicios empresariales- tenemos todos los tipos de trabajos representados, desde los niveles más bajos hasta los más altos de conocimiento o intensidad tecnológica. La mejora, entonces, no es sólo una cuestión de moverse de izquierda a derecha (de un sector a otro), sino también de abajo hacia arriba (de baja intensidad de conocimiento a alta intensidad de conocimiento dentro de los sectores).

Uno de los temas que emerge en esta noción de política industrial horizontal, es la necesidad de invertir en capital humano, un asunto que es relevante a través de todos los tipos de PDP. Creo que ese es uno de los puntos sobresalientes que Chuck trajo a colación con su informe.

Muchas veces aquí es donde se detiene el análisis, porque al usar datos secundarios es difícil adelantar más. Pero si vamos a hacer esto bien necesitamos ir más allá de las fuentes secundarias y examinar los datos a nivel de empresa y de la cadena de suministros, y no sólo globalmente, pero específicamente a nivel nacional e incluso regional. Por ello, una clave para el análisis de la cadena de suministros, en general, no es sólo identificar a las empresas líderes dentro de una determinada cadena de suministros cualquiera, sino dentro de los países a los cuales se está observando. ¿Cuál es la composición de las empresas por propiedad, tamaño, etc.?

Esto es lo que nos condujo a hacer esta clase de análisis cuando estudiamos el clúster de dispositivos médicos en Costa Rica. Hablamos con muchas empresas y les preguntamos, ¿por qué habían venido a Costa Rica, qué fue lo que hicieron primero, qué fue lo que hicieron después? Luego fuimos al comercio, a las estadísticas de las zonas de libre comercio, que están muy detalladas en la propiedad de las empresas, etc. Esta es una ventaja cuando se está trabajando estrechamente con gobiernos, porque se puede conseguir la mejor información disponible, la cual todavía no es perfecta, pero permite, al menos, vincular la producción, el empleo, el comercio, etc.

Uno de los resultados de nuestra investigación (resumidos en la Tabla 6-1, arriba), fue una gran sorpresa para el gobierno costarricense.



Ellos no tenían ninguna información sobre el patrón de inversión en el tiempo que mostraba que los primeros inversores en dispositivos médicos, que empezaron a mediados de los años 1980, pero siguieron hasta los 2000, estaban produciendo descartables de baja tecnología. Luego, llegaron nuevas empresas y comenzaron a fabricar instrumentos y terapéuticas, y las de la última oleada (2008-2012) estaban haciendo todas esas cosas juntas.

Cuando preguntamos a las empresas por qué invertían en Costa Rica, fue muy claro que habían conversado con las empresas que ya estaban allí, habían averiguado cómo era trabajar en Costa Rica, y recibieron informes positivos sobre el ambiente de trabajo en Costa Rica, los responsables políticos, la fuerza laboral y todos los asuntos que son importantes para la historia de la mejora.

Debido a que muchas empresas se estaban trasladando allí y subían la curva de tecnología hubo un problema de hacinamiento. La mayoría de estas empresas querían estar en el valle central (alrededor de San José), el cual es limitado en términos de logística y espacio. Por tanto, Costa Rica tenía el problema del calzado deportivo de Corea del Sur, sin las herramientas políticas de Corea del Sur: necesitaba trasladar hacia las afueras a las empresas de baja tecnología final del sector de dispositivos médicos, para hacer espacio a las compañías de alta tecnología final, porque no tenía suficiente espacio industrial ni técnico para ambas.

Por ello, parte del diagnóstico fue que ahora hay un montón de requerimientos en capital humano si realmente se quiere entrar en la I+D, o en la parte de alta tecnología de esta cadena de suministros. Esos fueron algunos de los asuntos que terminamos discutiendo con los responsables políticos como resultado de este informe.

Otra cosa buena del análisis a nivel de empresas es que se puede entrar a las compañías y preguntarles sobre su historia de inversiones, y se puede ver y documentar un amplio patrón de empresas que comenzaron en los productos de la tecnología más baja del negocio y gradualmente subieron hacia bienes de mayor tecnología final.

En la historia de la esterilización que mencionó Ernesto, COMEX obtuvo mucho crédito por diagnosticar las brechas en la cadena de suministros. Las empresas existentes en Costa Rica no hacían esterilización, pero si la pudieran hacer, podrían pasar hacia actividades de mayor valor agregado en la cadena de los dispositivos médicos. Esto era cierto, pero COMEX pudo descubrirlo, porque las empresas que estaban en el sector y que no tenían acceso a servicios de esterilización locales, y por tanto debían exportar dispositivos médicos semi-acabados para los EE.UU. para este proceso, se estaban quejando.

Por lo tanto, la comunicación de ida y vuelta entre los responsables políticos y las empresas es una parte crítica de la historia. CINDE es muy ágil, entendieron la historia muy rápido y ayudaron a buscar la solución. Pero esto fue posible sólo porque CINDE, PROCOMER y COMEX estaban todos en la misma página, tenían una visión, y estaban dispuestos a trabajar con las empresas y a escucharlas. Así obtienes una mejora como resultado.

Otra cosa que sucedió como resultado del estudio fue que desde las jefaturas de empresas multinacionales como Boston Scientific, se acercaron a nosotros después que hicimos el estudio y querían utilizar nuestros resultados para ayudarse a decidir si aumentaban el tamaño de sus operaciones en Costa Rica, basados en parte, en cómo encajaba Costa Rica en la cadena de suministros. Esto es parte del diálogo que un análisis de CMS facilita en materia de decisión de inversiones futuras, en las que se necesitan fuentes de validación independientes.

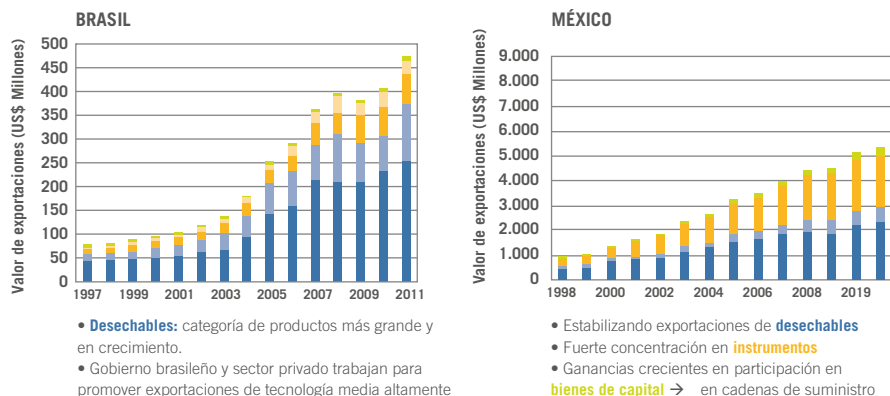
Ahora las preguntas serían: ¿Cómo sabemos que esto no es sólo una experiencia aislada? ¿Qué puede hacer Costa Rica para asegurarse que esta experiencia la conduce a derrames positivos hacia otros sectores?

Los resultados del estudio de Duke se difundieron de un modo muy efectivo. Cuando completamos el estudio la ministra de Comercio Exterior, Anabel González, nos pidió presentar el informe en una reunión de un día en agosto de 2013 ante 120 personas de empresas y gobierno de los cuatro sectores estudiados. Nos pidieron específicamente presentaciones de media hora, no más, seguidas por un panel de cinco personas de la industria y de las instituciones educativas, y luego por una discusión abierta.

Por lo tanto, hubo un mecanismo para compartir los resultados del estudio entre el gobierno y el sector privado. No sé si hubo gente del sector sindical en ese salón o representantes de los trabajadores de los cuatro sectores, pero buena parte de la discusión se enfocó en el capital humano y en temas de la fuerza laboral. Dos semanas más tarde, hubo una reunión de un consejo estratégico público-privado en Costa Rica, para discutir las recomendaciones del estudio.

Esto me suena como un acercamiento bastante bueno para obtener información, reunir a las partes interesadas -al menos algunas de ellas- para luego tener un mecanismo por el cual el gobierno diga, aquí está lo que vamos a hacer, basados en lo que hemos escuchado en materia de futuros cuellos de botella.

Gráfico 6-8. Exportaciones de dispositivos médicos: Brasil y México



Cuando comparamos a Costa Rica con Brasil y México y usamos las mismas categorías para los dispositivos médicos en ambos países (ver gráfico 6-11), Brasil tuvo aproximadamente la mitad de las exportaciones, mientras que Costa Rica y México tuvieron cuatro veces. Cuando la gente observa al sector desde un punto de vista puramente estadístico, Costa Rica parece estar haciéndolo muy bien con más del doble de las exportaciones que Brasil, que es un país enorme. Pero la industria de los dispositivos médicos de Brasil estaba orientada hacia el suministro del mercado interno, especialmente del sistema hospitalario brasileiro, que es el sistema hospitalario del sector público más grande del mundo, mayor que el de China. Por lo tanto, Brasil estaba mucho más interesado en la demanda interna y en todo un conjunto de temas hechos a la medida de la situación particular de ese país.

Uno de los problemas de Costa Rica era que no podían formar suficientes técnicos y no sabían cómo conseguir a los técnicos y a las personas de I+D que necesitaban. Entonces descubrieron que México, un país mucho más grande, tenía universidades que graduaban gente con especialidad en dispositivos médicos, así como en sector aeroespacial.

Una posibilidad que se ha abierto es si Costa Rica podría colaborar con México para ayudar a entrenar la fuerza de trabajo con altas calificaciones que necesitan. O los costarricenses pueden ir a México y estudiar en universidades especializadas allí o podrían establecer facilidades de entrenamiento en Costa Rica. Por eso la comparación regional resulta importante. No se puede mirar sólo a Costa Rica en sí misma.

Una recomendación clave que salió del estudio es que hay que ser bien selectivo sobre el tipo de inversión extranjera directa que se intenta atraer. Un análisis CMS

puede ayudar a identificar las principales fortalezas y debilidades. Las debilidades son las áreas que están sub representadas, como la esterilización. En otros segmentos surgen cuestiones similares, como los dispositivos terapéuticos. Una orientación estratégica hacia las inversiones necesarias es algo que CINDE y otros harían.

Ellos estaban muy interesados en fortalecer el papel de los proveedores nacionales. Este es un tópico que se ha planteado en otros estudios sobre las industrias de alta tecnología de Costa Rica: los proveedores nacionales no pueden mantener el ritmo. También fue un gran problema para Intel. Intel llegó y dependía de sus proveedores internacionales, sus únicas compras locales eran de servicios de comida, de materiales de empaque y alguna otra cosa muy básica. Esa es la misma historia que nos dijeron casi todos los gerentes de las filiales multinacionales que entrevistamos. Todos tenían lazos a través de sus antecedentes escolares con proveedores locales y estaban muy comprometidos personalmente con edificar la base de insumos dentro de Costa Rica.

Había una forma de círculo virtuoso aquí. Si bien no todos los lugares van a tener esta clase de configuración estrecha, ¿qué podemos aprender de la forma en que evolucionaron las cosas en Costa Rica? ¿Cómo se puede facilitar la mejora de los proveedores nacionales y las potenciales asociaciones internacionales como la que existe entre Costa Rica y México?

Finalmente, un disculpa metodológica. Los casos aeroespacial y automotriz en México destacan un problema muy diferente, a medida que nos trasladamos desde un país pequeño a países grandes. En Costa Rica, que es bastante pequeña, tanto geográficamente como en tamaño de población (4,5 millones de personas), el sector de los dispositivos médicos está en un solo lugar. Si observamos a la industria aeroespacial o a la automotriz en México o Brasil, encontramos múltiples puntos de producción en cada una de esas cadenas. México tiene al menos cinco plantas automotrices, cada una de las cuales está ligada a un ensamblador automotriz principal, como Volkswagen, Nissan, Ford o General Motors. Lo mismo sucede con lo aeroespacial. No se puede hablar simplemente de las cadenas nacionales de suministros y cubrir los temas claves para la competitividad mundial. México está atado a la cadena de suministros norteamericana, y estas necesidades a nivel regional deben ser incorporadas en nuestro análisis de CMS.

Durante los últimos diez años, las cadenas de suministros regionales han ganado en importancia frente al modelo de fragmentación global. Estos modelos regionales incluyen a Asia Oriental, Norteamérica, Europa Central y Oriental, etc. El desafío de investigación, si miramos a cualquiera de estos sectores en los países más grandes,



es observar los distintos tipos de producción que se encuentran dentro de un país. Muchos lugares en México hacen partes aeroespaciales. Algunos están atados muy estrechamente al productor aeroespacial final, como Bombardier, y otros se centran en la exportación de piezas. También se encuentran conglomerados de I+D en algunas partes del país. El mismo patrón sucede con lo automotriz. Se tiende a obtener un aprendizaje tecnológico mucho más profundo y una transferencia de tecnología cuando se tienen conglomerados integrados por los proveedores de partes con los montajistas finales de productos, en oposición a los proveedores de piezas aislados. Esta es una propuesta que necesita un análisis más sistemático.

Si vamos a hacer un buen análisis de CMS, es necesario trabajar a múltiples niveles. No podemos simplemente mirar los países grandes al nivel nacional, debemos mirar a las diferentes partes de la cadena de suministros localizada en el país, y evaluar sus capacidades y vínculos con sus socios regionales. Eso nos daría un mejor sentido de las industrias norteamericanas aeroespacial o automotriz, versus sólo la parte de la CMS que está dentro de las fronteras de México o de Estados Unidos. Todo un desafío metodológico y una oportunidad.

6.3 Comentario. Eva Paus

La ponencia me pareció muy interesante, en la forma en que encuentro interesantes a tus otros escritos, porque los detalles que obtienes del análisis de la cadena mundial de suministros no se consiguen de otro modo. El ejemplo de los dispositivos médicos, que trajiste nuevamente a la discusión para ilustrar tu informe, es muy representativo. Sin un análisis de la cadena mundial no habría sido posible demostrar las posibilidades de mejora.

Me gustaría hablar de algo que creo que está implícito pero no explícito en tu informe. Lo que tus papeles muestran es lo que puede funcionar en la cadena de suministros mundial, a nivel de clústeres y a partir del ejemplo de los dispositivos médicos, cómo puede hacerse, la forma en que los diferentes elementos de la política caen en su lugar, cómo se cuenta actores estratégicos, lo que es absolutamente fundamental, para entonces generar esa especie de ciclo dinámico de retroalimentación al que nos hemos estado refiriendo repetidamente en el día de hoy.

Así que creo que es un ejemplo brillante de cómo las cosas se pueden juntar a nivel sectorial. Al mismo tiempo, creo que los ejemplos de tu presentación también demuestran hasta qué punto se puede llegar ante la ausencia de una visión estratégica a nivel nacional.

Así que vuelvo a la cuestión estratégica más amplia. Si miramos el número de ejemplos relevantes aquí, Nicaragua es uno de los casos que se discutieron brevemente en tu informe. En materia de exportaciones de vestimenta, Nicaragua estaba en una posición única bajo el CAFTA-DR y gozaba de derechos especiales de importación, la cuota que podía importarse de fuera de los Estados Unidos por 10 años. Y ahora que se acabaron los 10 años, de hecho se terminaron en 2014, nada ha cambiado, Nicaragua se despierta y los productores dicen: ¡rayos!, ¡perdimos la oportunidad!, entonces, ¿por qué? Creo que es una falta de entendimiento estratégico a nivel nacional, tú sabes, que necesitamos buscar oportunidades, que aquí tienes una oportunidad, que esto es lo que tenemos que buscar. No hablo de planificación, hablo de una comprensión a nivel nacional que se necesita para edificar esto y hacer bien el paquete de políticas, porque tienes 10 años.

Costa Rica es otro ejemplo interesante de oportunidades de preferencias comerciales perdidas, en este caso del CAFTA-DR. Partes clave de la agricultura estuvieron exentas hasta enero de 2016, o sea, ahora. Cuando estuve en Costa Rica el año pasado, había una ansiedad increíble entre los productores agrícolas sobre lo que iban a hacer una vez que la protección comercial del CAFTA-DR se terminara. Tenían el mismo problema que en Nicaragua. Conocemos la historia de éxito de los dispositivos médicos, pero no tuvieron una visión más amplia para decirse, aquí tenemos una oportunidad de ocho o nueve años para hacer algo en agricultura, porque la liberalización está llegando a la vuelta de la esquina.

Y no es sorprendente, fue recién el año pasado que CINDE decidió hacer de la agricultura uno de sus sectores estratégicos, porque finalmente les llegó la preocupación, Creo que otra parte destacable, y juego con el mismo argumento, es el comportamiento de China. Tú tienes el ejemplo en tu informe de que China usa la protección comercial para mantener fuera a las materias primas procesadas de América Latina. Y la protección comercial no tiene que ser alta. Lo vemos de modo generalizado: el descenso de valor agregado en las exportaciones de cobre de Chile; el hecho de que Uruguay no exporta más suéteres, exportan lana por la estructura arancelaria.

Existe una joven cientista política muy interesante en el Bryn Mawr, que ha estudiado el uso muy deliberado de las políticas de protección arancelarias de China para oponerse a lo que está permitido ingresar. Por ejemplo requisitos de componentes locales, lo cual es una violación a las regulaciones de la OMC. Pero para cuando se atravesase todo el proceso de litigación y se llegue el veredicto, habrán pasado cinco años. Eso les da cinco años para desarrollar determinado segmento de una industria.



Nadie en América Latina piensa estratégicamente en esos términos. No digo que esa sea la mejor política, digo que a nivel nacional, existen opciones políticas que no se están usando. Para mí, el punto no es que todos deban seguir el ejemplo de China de eludir las reglas. Más bien, para mí, el punto es demostrar que China tiene una visión estratégica y está dispuesta a usar instrumentos para promover esa visión –en este caso la mejora- a través de diferentes políticas.

Quiero destacar un punto que tú hiciste al final sobre la inversión extranjera, el cual fue uno de los elementos que enumeré en mi presentación de esta mañana, sobre los obstáculos para una innovación sistémica exitosa, y creo que CINDE es más una excepción que la regla. Creo que muchos países de América Latina no han adoptado un enfoque estratégico hacia la inversión extranjera. Necesitan impulsar la inversión extranjera de una manera más enfocada, para ayudar a que la industria suba en la cadena de suministros.

Me gustaría finalizar con una pregunta: ¿cuál es el impacto de la nueva revolución tecnológica en las estructuras de gobernanza de las cadenas mundiales de suministros? Obviamente dependerá del sector de la cadena al que observemos. Una de las recomendaciones que haces, la razón por la que la traigo a colación, es que los productores en América Latina en vez de mirar a Apple, necesitan mirar a Foxconn. Así que necesitas, tal vez, mirar un par de niveles más abajo. Pero, como tú sabes, Foxconn es el promotor de la robotización. En China, Foxconn tiene como objetivo tener fábricas robotizadas. Si ese fuera el caso realmente, ¿qué nos informa eso sobre la búsqueda estratégica de inversión extranjera? Gracias.

6.4 Discusión de Grupo

- ▶ ¿Realmente se necesita una estrategia a largo plazo? ¿Es posible incluso tenerla? La planificación tradicional a largo plazo puede que ya no sea factible en un mundo en que la incertidumbre radical es un rasgo dominante. En vez de una estrategia sobre lo que hay que hacer (qué sectores apoyar, ese tipo de cosas), quizás lo que se necesita es una estrategia sobre cómo responder a la incertidumbre, a los cambios inesperados y vertiginosos que exigen una rápida adaptación y una flexibilidad considerable.
- ▶ En todos los casos exitosos en el trabajo se ve a las instituciones no gubernamentales o semiautónomas como una fuente de continuidad de políticas. Se necesita delegar las políticas a las agencias que tienen horizontes a largo plazo, con una buena tecnocracia y estabilidad financiera. Ese es el

caso de CINDE, COMEX y PROCOMER en Costa Rica pero también el de la Oficina del Jefe Científico en Israel.

- ▶ Costa Rica, de hecho, es un caso de elegir ganadores “liviano” y de la manera correcta.
- ▶ La historia del empleo en Costa Rica, detrás de la historia de la atracción de IED, no ha sido escrita de una manera integrada, es un relato sobre una tremenda mejora económica y social, muy transformadora. Pero su éxito debe ser puesto en perspectiva: Costa Rica todavía tiene una estructura de producción dual, la informalidad está entre el 35% y el 40% y la pobreza ha estado estancada durante 20 años en el 20%.

7. Sumando todo

7.1 Charles Sabel. Comentarios finales

Esta es un debate muy interesante, entre otras cosas porque saca a la superficie una tensión entre dos puntos de vista completamente legítimos, uno de los cuales, creo, es especialmente relevante para la tarea que nos hemos propuesto y que nos ha convocado para realmente tener algunos resultados.

La tensión es entre la disposición académica analítica de intentar poner algún orden conceptual sobre estas cosas, y la realidad del día a día, del flujo y el cambio en los acontecimientos, que desconcierta a los actores, las empresas y a los países donde están colocando a sus trabajadores y donde se abren todo tipo de nuevas oportunidades.

Permítanme referirme muy brevemente a lo que se ha dicho aquí.

Eva quiere encontrar formas de enfocar a los actores en los grandes desafíos que enfrentan, la necesidad de estrategia. Creo que eso es importante. Creo que hay mucho más por hacer en este campo, y que el sentido de la urgencia nunca es suficientemente urgente. Creo que hay suficientes actores de todo tipo que están profundamente alarmados, ya sea que compartan o no la misma perspectiva, así que hay gente metida en esto discutiendo casi cualquier cosa en que uno pueda pensar. El mundo no es tan rígidamente estable que seamos los únicos que estamos especulando, para nada.

Este es el segundo punto. Parece que ya hemos nos hemos integrado a estas discusiones, de maneras que están transformando nuestro trabajo. Una forma de interpretar la presentación de Ernesto, por ejemplo, como una manera de preparar el escenario, que necesitamos estar listos para cambios muy profundos. Es el cambio desde un mundo donde cualquier forma de política industrial era tabú e impensable, hacia uno en donde disponemos de un marco analítico cauteloso que nos puede orientar en la toma prudente de decisiones y nos hace poner atención a posibles peligros, pero abre un espacio en que necesitamos entrar a un terriotrio esencialmente desconocido de diálogo con otros actores para tomar decisiones cruciales. Este es un marco de referencia que explica y legitima eso. Y es el marco de referencia de un actor, un actor que explica a otros actores por qué esto ahora es legítimo y a su vez crea un marco de referencia útil para todos.

Encuentro fascinante a la presentación de Gary porque el punto de partida son las cadenas mundiales de suministros pero ahora –y no es que no lo supiera pues ya he leído tu trabajo- se trata de cadenas regionales de de valor ese es un cambio profundo con respecto a la innovación original. La innovación conceptual fue decir, espera, la unidad de análisis tiene que ser diferente, no es la empresa, ni siquiera es el sector, es la cadena de valor; no, es la cadena global de valor y luego no, es la cadena regional de valor.. Esto no es reflejo de un pensamiento azaroso, sino que es reflejo de la brutal incertidumbre de la realidad.

El punto no es que uno deba abstenerse de la re conceptualización por miedo al menoscabo, el punto es que uno debería aceptarla, pero entender exactamente que estamos creando un debate aquí, que participamos de un debate. Y encuentro el hecho de que has sido atraído hacia tus centros, atraído hacia estas cosas de una manera que profundiza el análisis, aún si hace la conceptualización furtiva - no fútil sino furtiva - como un signo de que ahora eres un participante, en cierto sentido. Esto es lo contrario a una crítica, pero el punto es similar en intención al que hizo Ernesto.

Creo que la ciencia política de esto es muy difícil, porque se plantea preguntas muy globales sobre cuáles son los contextos, cuáles las coaliciones de fondo, cuáles son los pre requisitos institucionales profundos, y cuanto más incierto más difícil que surjan condiciones de posibilidad.

Y creo que es completamente legítimo tener algo circunscrito. Allí hay un esfuerzo, veamos qué podemos hacer con ello.

Hasta ahora, la lección más grande que saco de esto, del hecho de que todos de manera diferente nos hemos convertido en participantes de estos debates, es que hay un debate para participar. Sabes, creo que el ensimismamiento académico explica mucho sobre el mundo pero no explica mucho acerca de las opciones académicas. Ahora nuestro pequeño grupo está absorbo de una manera que lo lleva más allá de los límites de su propia absorción, cambiando los lenguajes conceptuales, lenguajes que tienen que estar abiertos a estas cosas. Es, creo, una señal importante, y abre una posibilidad. Hay sólo una última cosa que quiero agregar sobre el trabajo.

Cuanto más escucho, cuanto más hablo con José Manuel y con Anne y con otros, más admiro su valor. Esta es una apuesta. Porque, de todos los actores, los trabajadores son tanto los más vulnerables como los más arraigados. Más vulnerables porque el trabajo está expuesto a la informalidad, el trabajo está expuesto incluso en los sectores en los cuales está más acomodado. Los trabajadores cargarán con los costos de los errores de todos los otros actores, antes que cualquiera, y en mayor medida. Porque los trabajadores han encontrado la manera de persistir como una institución

en muchos países incluso sin la necesidad de un profundo involucramiento de sus miembros. Esto está profundamente arraigado.

Y encuentras una situación donde los trabajadores, dependiendo de hacia donde se mire, tienen una gran disposición a probar cosas nuevas a nivel local y regional e incluso más alto, a nivel confederado y nacional. O también te encuentras con sospechas que bordean el desdén, disparadas ocasionalmente entre destellos de percepción profunda y así sucesivamente.

Este no es mi credo, pero creo esta es la clase de momento en el que definitivamente vale la pena tratar de encontrar para que los trabajadores estén en movimiento como parte de este complicado proceso, en los engranajes que no se atascan de Ernesto. Allí donde los trabajadores sean uno de los engranajes de esta maquinaria que no se atasca, es donde nosotros y el resto de los trabajadores podemos aprender. Y puedo imaginar que existe una ventaja en estar en la periferia, en países donde tanto está en transformación y por lo tanto mucho se escapa de la atención centralizada. Puede ser usado como un campo abierto para investigar, enfocados allí por, lo que sea, un año, dos años, para ver si es posible encontrar la clase de situaciones que pueden involucrar a las personas en discusiones donde los actores reflexionan y sacan sus propias conclusiones. Hay un marco de referencia que resultará de esto y habrá que amplificar los resultados, y ver si hay una oportunidad o no, en lo que parece ser una oportunidad.

7.2 Jose Manuel Salazar-Xirinachs. Comentarios finales

Gracias Charles por tus excelentes comentarios finales, que dan en el clavo con respecto a los objetivos de esta sesión y nos ayudan a terminar con una nota positiva. Y gracias de hecho, a todos y cada uno de ustedes por haber aceptado nuestra invitación y por sus magníficas contribuciones hoy.

Como dije al comienzo, nuestros principales objetivos para esta sesión, fueron:

- ▶ Ayudarnos a identificar las brechas en el conocimiento clave para nutrir nuestra agenda de investigación.
- ▶ Ayudarnos a reflexionar sobre el papel de la OIT en las PDP y el espacio del empleo, en particular tanto en lo que respecta a cuestiones de vanguardia como a las instituciones y sus desafíos de coordinación/colaboración para

una política efectiva, y el rol de los diferentes actores y sus procesos de “diálogo social”.

Creo que las discusiones de hoy confirman nuestra intuición de que necesitamos un enfoque mucho más riguroso sobre las fortalezas y debilidades de los distintos entornos institucionales, y que necesitamos mirar no sólo dentro de las instituciones del mercado laboral para el diálogo social, sino también en instituciones centradas en temas más amplios de la economía, las habilidades, la productividad y la competitividad. Ustedes han discutido la enorme variedad de experiencias en la región y más allá en estas instituciones, y el hecho de que, muy a menudo, los trabajadores no están presentes o no son consultados, y el complejo conjunto de razones por las que esto es así. En productividad, innovación e instituciones relacionadas, la práctica es instalar solo consejos empresariales-gubernamentales, sin otros actores sentados en la mesa. Como organización tripartita, nos gustaría discutir rigurosamente los desafíos para la participación efectiva, tanto de las organizaciones de empleadores, como de trabajadores, y las necesidades que tienen en materia técnica, operacional y de capacidades políticas para participar en la discusión del rango completo de desafíos políticos. Esto requiere un significativo cambio de mentalidades, y un enfoque diferente sobre cómo construir confianza, como lo sugirieron varias de las intervenciones de hoy.

De una forma u otra, todos ustedes se refirieron a la distancia que suele separar a los actores clave en los escenarios de diálogo social, diferencias influenciadas por ideología, perspectiva o mentalidad, pero también por el objetivo fundamental. Ernesto dijo que una de las razones por la que los trabajadores no son invitados, o muchas veces no quieren sentarse en la mesa de discusiones de las transformaciones productivas y de productividad, incluso si son invitados, era porque esas mesas son para “conseguir que las cosas se hagan”. Hay una percepción importante aquí. Porque es cierto que las mesas tradicionales donde se sientan los representantes de los trabajadores son, la mayoría del tiempo, para discutir o negociar mejoras de salarios o de condiciones de trabajo, o violaciones a los derechos de los trabajadores, y esas son mesas con dinámicas que se caracterizan por los conflictos, quejas y esquemas de suma cero. En comparación, las mesas para discutir crecimiento productivo, las políticas de desarrollo productivo, el crecimiento inclusivo, los cuellos de botella por habilidades y su eliminación, y el apoyo al desarrollo de conglomerados o a las políticas de mejora en la cadena de suministros, son necesariamente mesas o escenarios donde los desafíos tienen que ser percibidos como intereses comunes, como beneficiosos para todos. Entonces, para ser exitosos en los foros, el interés común debe ser fomentado, y aquellos en los que los conflictos se resuelven, deben ser tratados por separado, y esto por supuesto no es fácil, particularmente si están integrados por los mismos

actores. Creo que esta aclaración de las discusiones de hoy, es extremadamente útil y muy central al trabajo de la OIT sobre estos temas.

Otra cuestión en el corazón del desafío de la creación de empleo, que fue mencionado anteriormente, es la cuestión fundamental del talento humano y sus vínculos con el crecimiento de la productividad, con la mejora económica y social incluidas las cadenas de suministros, y el rol de los empleadores y trabajadores en abordar los desafíos del talento humano en las condiciones específicas de América Latina y el Caribe.

Y gracias a ti Charles, por recordarnos los desafíos de la productividad en el sector público, no sólo en el sector privado, donde el rol de los sindicatos también es clave.

Esta discusión ha sido muy útil y muy alentadora para mí y para mis colegas, porque podríamos haber concluido que lo que hemos definido como una de las tres prioridades fundamentales para el trabajo de la OIT en la región, esto es, “PDP para un crecimiento inclusivo con más y mejores empleos” era inapropiado para una organización como la OIT, o que el campo estaba suficientemente cubierto por otras instituciones. En cambio, me parece claro que ustedes ven un enorme valor en esta dirección de trabajo, y desafíos únicos y oportunidades para la OIT relacionadas con el abordaje de estos retos fundamentales de la región en esta área.

En esta sesión ustedes han examinado una impresionante lista de temas colectivamente, la mayoría de ellos en la vanguardia del conocimiento sobre formulación e implementación de políticas y de los procesos sociales para hacer políticas efectivas. Como tú dices Charles, nos movemos en un espacio desafiante, entre la disposición académica de tratar de poner orden en estos temas, y los retos que enfrenta la región y la cambiante realidad cotidiana, en un ambiente de gran incertidumbre, cambio y, desafortunadamente, también desconfianza, no sólo entre los diferentes actores sociales, sino a menudo con respecto al gobierno mismo.

Este es el espacio en el cual tenemos que equilibrar nuestros insumos de conocimiento político y experiencia con las realidades sociales y políticas en países y con las perspectivas de nuestros constituyentes. Otra vez, gracias, y descansen con la seguridad de que vamos a pensar mucho en cómo compartir sus reflexiones de hoy con el personal de la OIT, así como de sus constituyentes, para traducirlas en planes de trabajo concretos y programas.

APÉNDICE

El experimentalismo de Charles Sabel y otros métodos iterativos de gobernanza de la política pública

Jorge Cornick, setiembre 2016¹²

1. Antes de empezar

Las notas que siguen no pretenden ser ni un resumen exhaustivo ni una crítica rigurosa del “experimentalismo”, tal y como ha sido conceptualizado por Charles Sabel y sus colaboradores, ni de algunas ideas afines que también se discuten en el texto.

Estas notas constituyen más bien una respuesta algo extensa pero informal a una pregunta planteada verbalmente tras la sesión de tormenta de ideas sobre “Políticas de desarrollo productivo para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos”, cuya Memoria se presenta en este volumen.

Quizá sería aún mejor pensar en estas notas como una invitación a la lectura de un cuerpo de literatura altamente relevante, pero poco conocido en América Latina.

No tratándose de un estudio o análisis formal, el texto no incluye el aparato normal de referencias, citas y notas al pie, pero los textos del profesor Sabel y otros autores que han explorado ideas semejantes son fácilmente accesibles en la Web. El autor de estas notas gustosamente podría suministrar algunas referencias iniciales al lector interesado en ellas.

Si un mayor número de académicos y responsables de políticas públicas en la región llega a familiarizarse con esta literatura, esta nota habrá cumplido su propósito. Si ella hace justicia o no a las ideas que presenta, es cosa que cada lector tendrá que decidir por sí mismo.

¹² Socio Fundador de DRP Consultores y Coordinador de Economías Empresarial, LEAD University. Contacto: jcornick@eurekared.com

2. Una conceptualización, no una doctrina

El experimentalismo, tal y como el concepto es utilizado por Charles Sabel y sus coautores, no es una teoría normativa o una prescripción de cómo se debe organizar la gobernanza de las políticas públicas. En este sentido, se diferencia tanto de la teoría tradicional de la administración pública como de la nueva teoría de la administración pública, que son en buena medida prescriptivas: son teorías que nos dicen **cómo se debe** organizar la gestión de las políticas públicas.

El experimentalismo, por el contrario, es ante todo una conceptualización que busca capturar los elementos centrales de la forma en que **se organiza en la práctica** la gestión de las políticas públicas **en determinadas circunstancias**.

Las dos calificaciones son importantes: no se trata de una doctrina sino de una conceptualización que surge de la investigación empírica de una cierta forma de gestionar las políticas públicas. Y esta forma emergente de gestionar las políticas públicas no es un fenómeno universal o que tienda a universalizarse, sino que surge y resulta apropiado en unas determinadas circunstancias.

Pero si el experimentalismo surge como resultado de un esfuerzo por aprehender los elementos comunes a una serie de prácticas administrativas que surgen de manera previa e independiente de la conceptualización, en un segundo lugar y procediendo con cautela, el experimentalismo puede convertirse en una guía para la gestión de las políticas públicas, **en determinadas circunstancias** y sin perder de vista que, por su misma naturaleza, el experimentalismo no puede nunca brindar recetas sobre cómo organizar la gestión o decidir la dirección que debe seguir un determinado conjunto de políticas públicas. El experimentalismo puede contribuir a organizar la búsqueda de respuestas, no a proveerlas de manera más o menos automática.

3. Los elementos comunes de la gobernanza experimentalista

Sabel y sus coautores definen el experimentalismo como una “arquitectura de gobernanza” cuando existe:

- ▶ Una percepción ampliamente compartida de un problema.
- ▶ Un marco compartido de entendimiento de objetivos y métricas provisionales y sujetas a revisión, en cuya definición participan unidades “centrales” y “locales”, así como otras partes interesadas (stakeholders).

- ▶ Las unidades locales tienen amplia libertad para utilizar los medios que les parezcan más apropiados para alcanzar los objetivos definidos en el marco compartido.
- ▶ Como contraparte a esta autonomía, las unidades locales deben reportar de manera regular su progreso en el cumplimiento de los objetivos a las unidades centrales y participar en procesos de revisión entre pares, en los cuales sus métodos y resultados son comparados con los de otras unidades locales.
- ▶ Los objetivos mismos, las métricas y los procedimientos de toma de decisiones son periódicamente revisados con base en los resultados del proceso de revisión entre pares.

Esta forma de gobernanza ha surgido, de acuerdo a Sabel y sus coautores, como una respuesta ampliamente difundida en ambientes turbulentos, poliárquicos (es decir, en los que el poder efectivo está distribuido entre varias unidades) y en los cuales la incertidumbre estratégica tiene la implicación de que soluciones efectivas a los problemas solo pueden ser definidas en el proceso mismo de búsqueda de soluciones, y no a priori.

De esta caracterización de la gobernanza experimentalista y el entorno en el que surge se pueden derivar al menos dos situaciones en que el experimentalismo no sería apropiado.

Primero, situaciones en las cuales no existe una percepción común del problema a resolver, ya sea porque las partes interesadas no han sido capaces de identificar sus intereses comunes, ya sea porque los intereses de las partes son contrapuestos, y los actores están participando en un juego de suma cero.

Segundo, situaciones en las que no existe incertidumbre. Si no hay, tampoco, riesgo, y si tanto los problemas como sus soluciones técnicas son conocidos, los procesos de búsqueda, de ensayo y error propios del experimentalismo son innecesarios. Por otra parte, si existe riesgo susceptible de medición cuantitativa, es posible utilizar métodos actuariales en vez de experimentalistas para protegerse frente al riesgo.

Una forma útil de comprender los rasgos distintivos del experimentalismo consiste en contraponerlo con otras perspectivas sobre la gestión de las políticas públicas.

3.1 Experimentalismo y cooperación público privada

En el argumento clásico a favor de la cooperación privada, la distribución de la información entre agentes públicos y privados es el elemento decisivo. Es decir, se parte



de que existe un problema cuya solución demanda conocimiento que en parte se encuentra en el sector público y en parte en el sector privado. La función de la cooperación es, entonces, la de **agregar** el conocimiento de ambas partes y con base en ello diseñar y aplicar una solución.

La diferencia con el experimentalismo es clara y el elemento central de esa diferencia es la incertidumbre. Por definición, en contextos de incertidumbre no es posible conocer de antemano todos los elementos que definen un problema. La función primordial de la cooperación público-privada, en este caso, no es la de **agregar** conocimiento distribuido entre las partes, sino la de organizar **el descubrimiento conjunto de los elementos centrales de definición tanto del problema como de su solución.**

3.2 Experimentalismo y alianzas público-privadas

El término “alianzas público-privadas” con frecuencia, sobre todo en infraestructura, se usa en un sentido bastante limitado, para referirse a procesos mediante los cuales la provisión de un servicio público es contratada a un ente privado. Por ejemplo, la construcción y operación de un puerto o carretera, o en otros casos el suministro de ciertos servicios tales como seguridad o salubridad pública.

Estos métodos pueden ser apropiados en situaciones en los cuales un problema está bien definido, la solución técnica es conocida, y las métricas para evaluar al proveedor del servicio contratado por el sector público al sector privado son claras. Ausentes estos elementos la elaboración de un contrato entre las partes es imposible o implica niveles elevados de riesgo para una o ambas partes.

Pero esta es la situación opuesta a aquella frente a la cual el experimentalismo ha surgido como una respuesta: la de incertidumbre estratégica.

3.3 Experimentalismo y la nueva administración pública

La propuesta central de la “nueva administración pública” consiste en utilizar métodos usualmente asociados con la administración privada dentro de la administración pública: por ejemplo, la suscripción de “contratos de desempeño” entre órganos ministeriales encargados de definir políticas e instituciones descentralizadas encargadas de ejecutarla, la tercerización de servicios, la remuneración con componentes variables asociados al desempeño y otros mecanismos.

Al igual que las alianzas público-privadas descritas en el punto anterior (y que pueden considerarse como un caso especial dentro de la familia, más amplia, de la “nueva administración pública”) estas son técnicas para lograr alcanzar, con más efectividad que la supuestamente asociada a la administración pública tradicional, objetivos

definidos de antemano, mediante la aplicación de soluciones técnicas apropiadas. Son técnicas que pueden ser apropiadas, pues, cuando tanto el problema como su solución son conocidos (o por lo menos en principio conocibles) ex-ante. No son, como el experimentalismo, una arquitectura que surge en parte en respuesta ante la incertidumbre estratégica.

3.4 Experimentalismo, agente-principal y burócratas de la calle

En la visión tradicional de la administración pública, un planificador o “policy-maker” benevolente diagnostica un problema y diseña una solución, cuya aplicación es delegada a un órgano ejecutor. El diseño y la implementación de la política pública no solo están nítidamente separados, sino que constituyen responsabilidades asignadas a instituciones separadas. Una tercera institución puede encargarse de la evaluación de las políticas.

En todo caso, el principal problema que el planificador tiene que resolver, una vez diseñada una política, es el de cómo garantizar que el ejecutor la implemente adecuadamente, es decir, un problema de agente-principal.

En el experimentalismo las cosas cambian.

Como el proceso de definición e implementación de la política es recursivo, la nítida separación entre diseño e implementación se dibuja: el proceso de implementación es no solo inevitablemente sino deliberadamente un proceso de rediseño de la política: objetivos, métricas y métodos son objeto de revisión regular con base en la experiencia en la implementación de la política y los descubrimientos que en ese proceso tienen lugar.

Los órganos centrales y los descentralizados, o en su caso, lo que formalmente están encargados de diseñar la política y los que están encargados de ejecutarla no tienen una relación estrictamente jerárquica: son, por lo menos en cierta medida, más bien socios, co-descubridores, junto con otros stakeholders que pueden incluir al sector privado, de problemas y soluciones. La colaboración es más importante que la subordinación.

Pero en el experimentalismo del “burócrata de la calle” no es irreductiblemente independiente. Su autonomía, como se indicó en la sección inicial, tiene aparejada la obligación de reportar con detalle los resultados de su trabajo, de documentar las desviaciones con respecto a los procedimientos establecidos, justificándolas y evaluando sus resultados, así como la de participar en procesos de evaluación y monitoreo con sus pares y de cara a sus “superiores”.



La autonomía del burócrata de la calle es al mismo tiempo reconocida y convertida en un instrumento sistemático de aprendizaje.

4. Experimentalismo y PDIA

PDIA es el acrónimo en inglés correspondiente a Problem Driven Iterative Adaptation, y es una propuesta surgida de la Escuela Kennedy de la Universidad de Harvard como una alternativa a la adopción de “mejores prácticas” y como una salida a la trampa de la falta de capacidades de implementación de políticas públicas.

Un poco de contexto es necesario para entender la propuesta.

Esquemáticamente, una receta popular para apoyar los esfuerzos de modernización por parte de países en vías de desarrollo ha sido la de recomendarles la adopción de las “mejores prácticas” disponibles en las distintas áreas de la política pública. La propuesta es de una razonabilidad inobjetable: si “la mejor forma” de gestionar el transporte público, o de regular los servicios públicos, o de promover la diversificación económica es conocida, ¿por qué no usar esa “mejor forma”?

Y sin embargo, los intentos de aplicar “mejores prácticas” en países en desarrollo con frecuencia han llevado a resultados decepcionantes. Los proponentes del PDIA señalan tres razones complementarias para ello: primero, las prácticas institucionales solo pueden ser parcialmente codificadas y tiene un componente significativo de conocimiento tácito; segundo, las mejores prácticas en determinado contexto social pueden ser inapropiadas fuera de ese contexto; tercero, el enfoque en mejores prácticas es un enfoque en soluciones (para problemas presumiblemente bien definidos), cuando el problema en muchas situaciones en el mundo en desarrollo es justamente que los problemas y obstáculos para el desarrollo no están bien identificados.

La solución propuesta es concentrarse en la construcción del problema (de allí “problema driven”) y en el ensayo de soluciones provisionales, que se van adaptando con base en los resultados de la experiencia (de allí el “iterative adaptation”).

PDIA es un enfoque, entonces con afinidades importantes con el experimentalismo. A diferencia de aquel, pone mayor énfasis en la construcción inicial del problema, y no presta tanta atención a las circunstancias y condiciones en que su aplicación es una mejor opción que los métodos tradicionales de la administración pública o los de la nueva administración pública. Asimismo, privilegia la construcción de los problema “desde la base”, mientras que el experimentalismo no privilegia ni esto enfoque ni el contrario, es decir, “de arriba hacia abajo”, sino que entiende que ambos pueden complementarse y corregirse mutuamente.

Por otra parte, PDIA, a diferencia del experimentalismo, se presenta de manera explícita como un enfoque prescriptivo: es una solución para escapar lo que los autores llaman la trampa de las bajas capacidades públicas, más que una conceptualización de prácticas y modos de gobernanzas previamente existentes.

5. Experimentalismo, mejores adaptaciones y ciclos ERA

Frente a la recomendación de adoptar “mejores prácticas” ha surgido una propuesta alternativa: la de adoptar las prácticas que mejor se adaptan a las capacidades institucionales existentes y que son, en términos amplios, congruentes con el objetivo de política previamente definido.

En la medida en que no existe ninguna forma sencilla o inequívoca de identificar cuáles son las capacidades institucionales “instaladas” al momento de lanzar una política, la propuesta de “mejores adaptaciones” inevitablemente demanda un proceso de ensayo y error, de descubrimiento de cuáles son las prácticas que una institución puede adoptar en un determinado momento. Y esto complementado con la propuesta de ciclos de Experimentación, Retroalimentación y Adaptación (ERA) hace que esta propuesta sea muy cercana al espíritu del experimentalismo, con un par de diferencias importantes: por una parte, se propone como una metodología cuya aplicación puede ser apropiada incluso en situaciones en las que no existe incertidumbre estratégica: el problema y la solución técnica óptima pueden estar bien definidos, y aun así la aplicación de ciclos ERA puede ser el método apropiado para desarrollar las capacidades institucionales necesarias para la aplicación de esa solución técnica. Por otra parte no presupone objetivos ampliamente compartidos entre los participantes en el proceso de formación de la política pública y puede ser apropiado, por lo tanto, en situaciones en que no hay una percepción común de un problema, o incluso en situaciones en que hay conflictos de intereses de diversa intensidad entre las partes.

6. Experimentalismo y PDPs en América Latina: oportunidades y desafíos

Como está bien documentado, el desempeño de América Latina y el Caribe en términos de productividad ha sido pobre: la productividad crece lentamente en la región, el crecimiento se explica fundamentalmente por la acumulación de factores (dejando de lado el efecto precio que por cerca de una década mejoró los términos de intercambio,

pero que ya se ha revertido) y la brecha de productividad con respecto a los países desarrollados y los convergentes se está ensanchando en vez de estarse reduciendo.

En materia de políticas de desarrollo productivo, entonces, pareciera evidente que la región no sabe muy bien “cuál es la solución”, y no parece muy aventurado suponer que los magros resultados de las PDPs evidencian que tampoco se entiende muy bien “cuál es el problema”.

Las PDPs son, además, políticas típicamente “poliárquicas” en el sentido en el que Sabel y sus coautores usan la expresión: no existe un solo agente o institución, pública o privada, con la autoridad necesaria para imponer a todos los demás agentes las conductas y políticas requeridas para el éxito de las PDPs.

Son, además, políticas en que grupos importantes de actores tienen intereses convergentes: los empresarios de los sectores beneficiarios de dichas políticas, los entes y funcionarios públicos encargados de promoverlas, el fisco (dependiendo de la configuración de las políticas) e incluso los trabajadores y sus organizaciones, en el tanto y en el cuanto las PDPs sean generadoras de “más y mejores empleos”, lo que, a su vez, depende tanto de las PDPs en sentido estricto como de las políticas de formación de recursos humanos, formación para el trabajo y gestión del mercado laboral que permitan aprovechar las oportunidades de empleo que las PDPs tienen el potencial de ofrecer.

Por último, el éxito de las PDPs demanda, por definición, el éxito de empresas que operan en un entorno caracterizado por la globalización, la desintegración de los procesos productivos, los ciclos cortos de aprendizaje y los métodos de producción caracterizados por la vulnerabilidad deliberada frente a las disrupciones, la detección de errores en tiempo real, y configuraciones de colaboración entre empresas, y entre empresas y trabajadores en rápida evolución. Un entorno, en resumen, de incertidumbre estratégica.

Todo lo anterior pareciera configurar un panorama en el cual la “arquitectura de gobernanza” propia del experimentalismo pareciera ser una opción prometedora frente a los métodos tradicionales de gestión de las políticas públicas.

¿Es este el camino a seguir en América Latina y el Caribe?

Es posible que sí, pero debe recordarse que el experimentalismo no surge como una receta o prescripción de cómo debe organizarse la gestión de la política pública, sino como una conceptualización a partir de formas de gobernanzas surgidas “orgánicamente”. Ciertamente la conceptualización puede luego convertirse en una herramienta para mejorar la gestión de las políticas públicas (aplicando, justamente, los métodos del experimentalismo: el reporte y monitoreo de las diferentes experiencias,

el análisis comparado, la revisión entre pares). Deben recordarse además las dificultades y falencias de las propuestas de adopción de “mejores prácticas” y, por lo tanto, debe evitarse la tentación de convertir el experimentalismo en una “mejor práctica” que se puede y debe aplicar en todo contexto.

Siendo así, una primera pregunta que cabe formular es si en los casos más exitosos de políticas de desarrollo productivo en la región, y de el correspondiente desarrollo de agencias de desarrollo productivo, se observa la emergencia de formas de gobernanza afines al experimentalismo, sistematizar dichas experiencias y, si las hay y han sido exitosas, deberíamos tratar de investigar las causas de que su adopción no se haya difundido de manera más amplia en las administraciones públicas de la región.

Por otra parte, es necesario reconocer que muchos de los rasgos distintivos del experimentalismo van en contraposición directa con la tradición predominante en muchas de las administraciones públicas de la región, y pueden verse además como propuestas peligrosas en una región en la cual la corrupción tiene una incidencia importante en la conducción de los asuntos públicos y en la percepción de los ciudadanos.

El experimentalismo demanda focalización en objetivos (abiertos, provisionales, sujetos a revisión), libertad de los agentes de línea en cuanto a los métodos, incluyendo la libertad de desviarse, de manera razonada y sujeta a evaluación, de procedimientos establecidos, demanda monitoreo y evaluación en tiempo real de los resultados de la acción pública, así como flexibilidad para redefinir, en un proceso iterativo de duración indefinida, objetivos, procedimientos y métricas.

Todo esto es casi exactamente lo opuesto de la tradición administrativa predominante que busca, por el contrario, garantizar el apego a procedimientos y castigar las desviaciones, que no suele evaluar resultados sino que con frecuencia se concentra en el uso de los insumos y las metas de gasto, y que tiene dificultades importantes para redefinir, con flexibilidad y de manera oportuna, objetivos, procedimientos y metas.

A pesar de todos ello, mi impresión es que “eppur si muove”: que en la región hay un número importante de experiencias de desarrollo de agencia de desarrollo productivo exitosas, que operan en los hechos, si no formalmente, con reglas que difieren de las de la administración pública convencional y se aproximan a las del experimentalismo. De ser así, convendría entender mejor esas experiencias, y abordar de frente la pregunta de cómo estimular su desarrollo y generalización. Esta es una tarea a la que están abocadas varias instituciones de desarrollo de la región, y en la que la Oficina Regional de la OIT está plenamente involucrada.



7. Algunas lecturas

Una invitación a leer no estaría completa sin recomendar algunos textos. Seguidamente se presentan algunos. La lista no pretende ser definitiva. Se presenta más bien como un posible punto de partida.

Sobre el experimentalismo

Sabel, C. 2005. *“Developing economies as Toyoda production systems: why the analogy makes sense, how it can inform industrial policy”*. Second Annual Meeting LAEBA, Buenos Aires, Argentina.

Sabel, C. y S. Reddy. 2007. *“Learning to learn: undoing the Gordian knot of development today”*. Challenge. Vol. 50, No.5 pp.73-92.

Sabel, C. y W.H. Simon. 2011. *“Minimalism and Experimentalism in the Administrative State”*. The Georgetown Law Journal. Vol. 100, pp.53-93.

Sabel, Charles F. y Jonathan Zeitlin (Septiembre 2004). *“Neither Modularity Nor Relational Contracting: Inter-Firm Collaboration in the New Economy. A Response to Langlois and Lamoreaux, Raff, and Temin”*, con Jonathan Zeitlin, en Enterprise and Society 5, 3.

Sabel, Charles F. (2004) *“The World in a Bottle, or, Window on the World? Open Questions about Industrial Districts in the Spirit of Sebastiano Brusco”*, Stato e Mercato issue 70, pp. 143-158.

____ (1993). *Studied trust: building new forms of cooperation in a volatile economy*. Human Relations, 46 (9), 1133-1170.

____ (2012). *Self-discovery as a coordination problem*. En C. Sabel, E. Fernandez-Arias, R. Hausmann, A. Rodriguez-Clare, y E. Stein, *Export Pioneers in Latin America*. Inter-American Development Bank.

Sobre PDIA

Andrews, M., Pritchett, L. y M. Woolcock. 2012. *“Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)”*. Working paper 299. Washington, DC: Centre for Global Development.

Pritchett, L. y M. Woolcock. 2002. *“Solutions when the solution is the problem: arranging the disarray in development”*. CGD Working paper series, (10).

- Pritchett, L.; M. Woolcock y M. Andrews.** 2010. *“Capability Traps: Mechanisms of Persistent Implementation Failure”*. CGD Working Paper Series, (234).
- _____. 2012. *“Escaping Capability Traps Through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA)”*. CGD Working Paper Series, (299).

Otras lecturas

- Fernández-Arias, E.; Sabel, C.; Stein, E. y A. Trejos.** 2016. *“Two to tango. Public-Private collaboration for productive development policies”*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Hausmann, R.; Rodrik, D. y C. Sabel.** 2008. *“Reconfiguring industrial policy: a framework with an application to South Africa”*. CID Working paper No. 168.
- Pritchett, L.** 2001. *“Where has all the education gone?”*. The World Bank economic review. Vol. 15, no. 3 (September 2001), pp. 367-391.



OTROS TÍTULOS DE ESTA SERIE

/1 La promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro en América Latina y el Caribe

PRINCIPALES PROBLEMAS, BUENAS PRÁCTICAS, LECCIONES APRENDIDAS Y VISIÓN POLÍTICA

/2 La migración laboral en América Latina y el Caribe

DIAGNÓSTICO, ESTRATEGIA Y LÍNEAS DE TRABAJO DE LA OIT EN LA REGIÓN

/3 Políticas de clústeres y de desarrollo productivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco

LECCIONES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

/4 Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo

ÁREAS PRIORITARIAS DE TRABAJO DE LA OIT EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

/5 Políticas de desarrollo productivo en América Latina

DISCUSIONES RECIENTES, CREACIÓN DE EMPLEO Y LA OIT

/6 Efectos de China en la cantidad y calidad del empleo en América Latina y el Caribe

/7 El futuro del trabajo que queremos

LA VOZ DE LOS JÓVENES Y DIFERENTES MIRADAS DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

/8 Ascendiendo en la Cadena Global de Valor: el caso de Intel Costa Rica

Ricardo Monge-González



OIT Américas
INFORMES
TÉCNICOS
2018/9

Sesiones de *brainstorming* en Lima

POLÍTICAS DE DESARROLLO
PRODUCTIVO, CRECIMIENTO
INCLUSIVO Y CREACIÓN
DE EMPLEO

José Manuel Salazar-Xirinachs
y Jorge Cornick, Editores

Gary Gereffi
Eva Paus
Ben Ross Schneider
Charles Sabel
Ernesto Stein



Organización
Internacional
del Trabajo

