



Políticas de Desarrollo Productivo para el Cambio Estructural



José Manuel Salazar-Xirinachs

**Director Regional OIT para América Latina y el
Caribe**

**Trigésimo Sexto Período de Sesiones de CEPAL
México, 26 Mayo, 2016**



Temas



- I. El retorno de la política industrial y de PDPs
- II. El papel central de las PDPs en el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos
- III. Definición y ámbitos
- IV. Interacción con otros ámbitos de política
- V. Los retos institucionales



I. Las Políticas Industriales-PDPs están de vuelta



- Las PDPs se han reintegrado a la “caja principal de herramientas” de la política de desarrollo económico en América Latina
- Cuatro décadas después de la crisis de los 80s, la opinión mayoritaria es que las reformas post-crisis fueron insuficientes
- Está claro que los países de América Latina y Caribe NO están cerrando la brechas de productividad, al contrario se están ensanchando
- Surge así un creciente consenso en el sentido de que son necesarias políticas que explícitamente atiendan los temas de productividad y crecimiento (asociados a los de diversificación de la matriz productiva, el desarrollo del talento humano y la participación creciente en actividades intensivas en conocimiento)
- La conversación ahora ha cambiado de si tener o no políticas industriales, a la pregunta de:
 - ¿Cómo hacerlas?
 - ¿Cómo hacerlas funcionar en las condiciones específicas de cada país?



El retorno de las PDPs: Contribuciones recientes



- Stiglitz, J. & J.Y. Lin (2013) *The industrial policy revolution I: The role of government beyond ideology*, Palgrave-McMillan.
- Rodrik, D. (2007) “Industrial policy for the 21st Century” in *One Economics, Many Recipes*, Princeton UP.
- Cimogli, M., G. Dosi & J. Stiglitz (2009) *Industrial Policy and Development: The political economy of capabilities accumulation*, OUP.
- Devlin, R. & G. Moguillansky (2011) *Breeding Latin American Tigers: Operational principles for rehabilitating industrial policies*, ECLAC-WB.
- Lin, J.Y. (2012) *New Structural Economics: A framework for rethinking development and policy*, World Bank.
- Mazzucato, M. (2013) *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs Private Sector Myths*, London, Anthem.
- IDB (2014) *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones para la transformación económica*, Washington D.C.
- Salazar-Xirinachs, JM; I Nubler; R. Kozul-Wright (2014) *Transforming Economies: Making Industrial Policies Work for Growth, Jobs and Development*, ILO-UNCTAD
- Ross-Schneider, Ben (2015) *Designing Industrial Policy in Latin America: Business-State Relations and the New Developmentalism*, Palgrave.



II. Las PDPs son claves para el crecimiento inclusivo y la generación de empleos de calidad

Para ser inclusivo el crecimiento debe tener estas características...



1. Debe ser sostenido por décadas
2. Debe tener una amplia y diversificada base en términos de sectores económicos
3. Crear empleos productivos que respetan los derechos de los trabajadores
4. Reducir pobreza
5. Reducir desigualdad de ingresos
6. Mejorar acceso a educación y salud
7. Proveer acceso a seguridad social para todos

Las PDPs tienen un papel central en lograr al menos las primeras cinco de ésta características

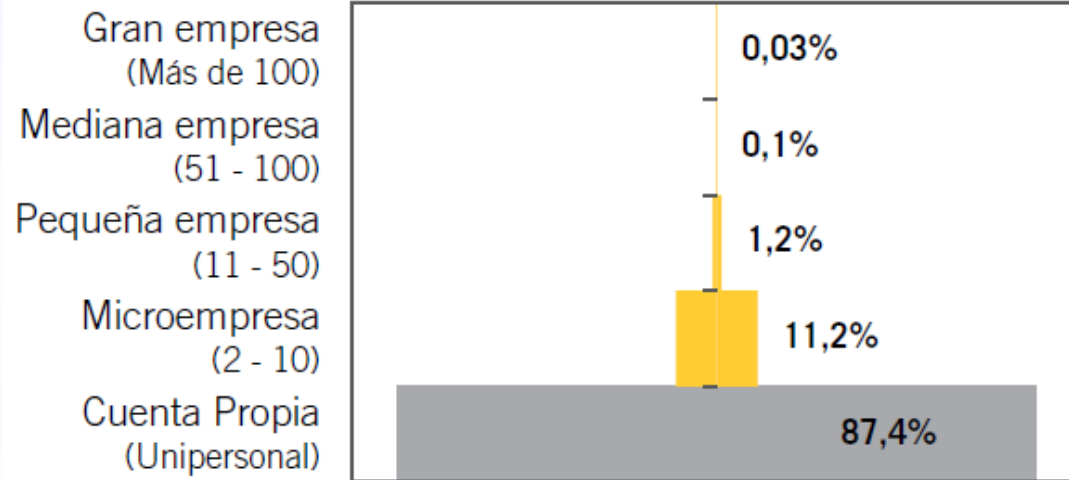


Predominio de MYPE y ausencia relativa de empresas medianas (ALC 2013)

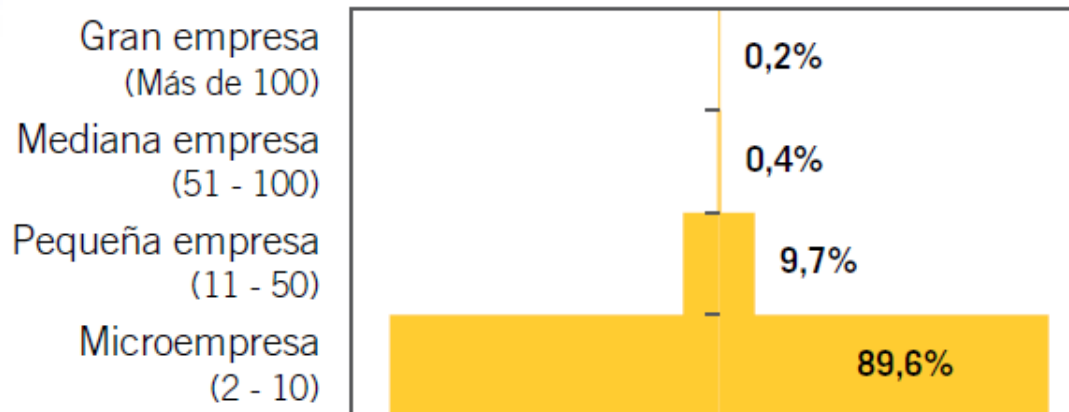


- Personas que declaran tener negocio:
 - 76 millones de trabajadores por cuenta propia (unidades económicas unipersonales)
 - 11 millones de empresas con trabajadores
 - 10 millones de MYPE
 - 1 millón de medianas y grandes

a. Personas con negocio y trabajadores por cuenta propia



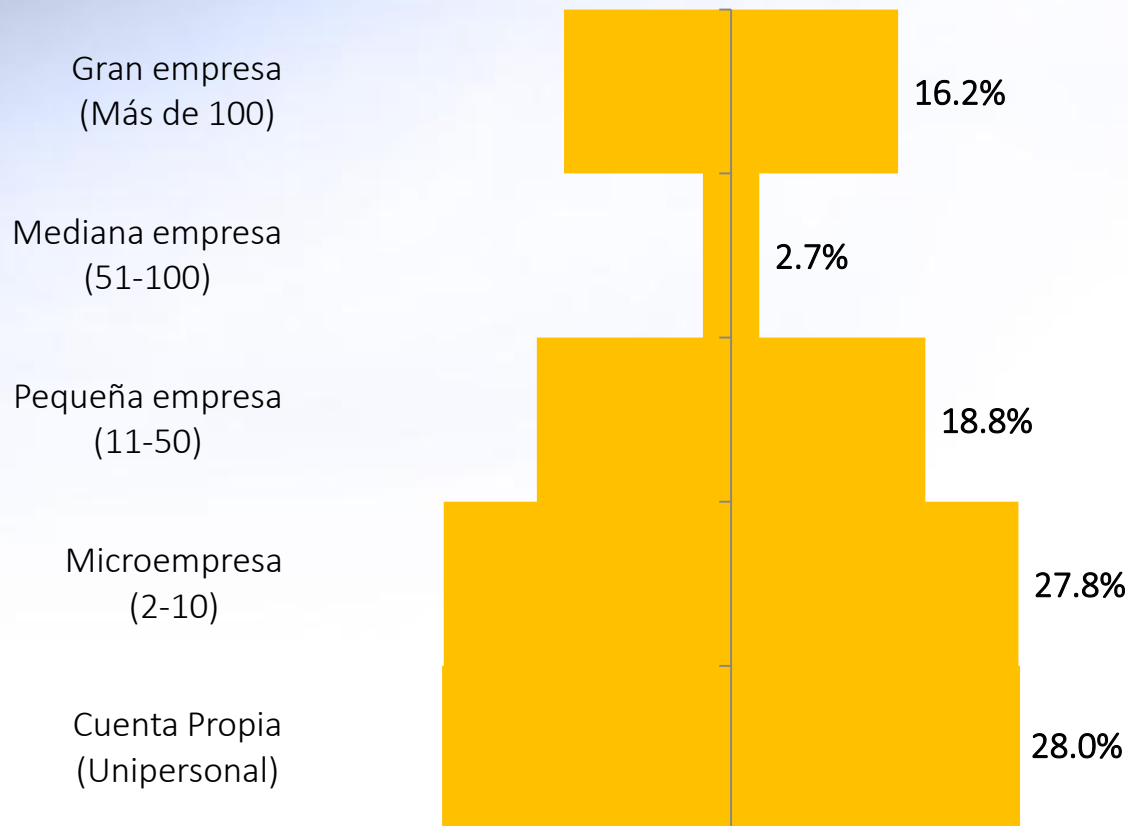
b. Personas con negocio



Predominio de MYPE en el empleo y poco empleo en empresas medianas (ALC 2013)



Estructura del empleo



• Estructura del empleo

- Trabajadores por cuenta propia: 28%
- MYPE: 47%
- Mediana y gran empresa: 19%

• “Missing middle”

→ Poca concentración de empleo en empresas medianas

• Poca articulación productiva

→ Causa crecimiento lento de la productividad

Nota: se ha omitido en el gráfico el trabajo doméstico (5%) y los trabajadores con tamaño de empresa desconocido.

Fuente: OIT (2015). Panorama Laboral Temático: Pequeñas Empresas, Grandes Brechas.



Características del empleo en las MYPE: Grandes brechas de género, por edad y educativas en trabajadores (ALC 2013)



	Ocupados	Cuenta propia	Micro empresa	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa	Servicio Doméstico	
Estructura	100%	28.0%	27.8%	18.8%	2.7%	16.2%	5.0%	
Por sexo	Hombres	58.9	61.4	64.6	63.9	64.8	53.3	6.9
	Mujeres	41.1	38.6	35.4	36.1	35.2	46.7	93.1
Por edad	Joven	17.5	8.5	28.1	20.5	17.4	12.0	12.9
	Adulto	82.5	91.5	71.9	79.5	82.6	88.0	87.1
Por nivel educativo	Primario	39.1	57.1	42.9	27.2	19.0	12.7	62.9
	Secundario	38.2	30.2	41.8	45.3	43.9	37.2	33.3
	Superior	22.7	12.7	15.2	27.5	37.1	50.1	3.8

Fuente: OIT (2015). Panorama Laboral Temático: Pequeñas empresas, Grandes Brechas.

- Menor empleo de mujeres en las MYPE.
- Mayor empleo de jóvenes en las MYPE, sobre todo en microempresas.
- Brecha educativa
 - El porcentaje de trabajadores con educación superior crece con el tamaño del negocio:
 - Microempresa: 15%
 - Pequeña: 28%
 - Mediana: 37%
 - Grande: 50%



Grandes brechas en condiciones de empleo en las MYPE: Seguro social, ingresos y sindicalización (ALC 2013)



	Ocupados	Cuenta propia	Micro empresa	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa	Servicio Doméstico
Cotización a salud (%)	47.3	12.1	31.5	86.3	82.6	90.3	28.4
Cobertura de salud (%)	57.3	31.9	43.1	87.8	85.6	93.1	37.0
Afiliación sindical (%)	13.0	8.2	5.4	15.7	14.8		1.8
Ratio de ingresos respecto del ingreso promedio	100	69.7	92.1	124.1	122.6	154	51.1

Fuente: OIT (2015). Panorama Laboral Temático: Pequeñas Empresas, Grandes Brechas.

- La cotización a un seguro de salud solo alcanza al 12% de los trabajadores por cuenta propia y 32% de trabajadores de microempresas en comparación a más del 90% de trabajadores en grandes empresas.
- La cobertura es mayor gracias a los regímenes no contributivos pero aún insuficiente.
- Las tasas de sindicalización crecen con el tamaño de empresas:
 - 5.4% en microempresas
 - Alrededor de 15% en pequeñas, medianas y grandes empresas
- El ingreso medio de los trabajadores por cuenta propia está un 30% por debajo de la media de la economía, y el de los ocupados en microempresas un 10% por debajo.



III. Definición y ámbitos: ¿Qué son las PDPs?



- Intervenciones deliberadas para incrementar la productividad general de la economía, o la de determinados sectores o regiones, para cambiar la composición sectorial del producto, o para incursionar en nuevas industrias o en nuevos mercados.



Los ámbitos de las PDPs:



Ámbito Empresa

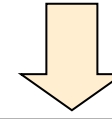
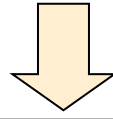
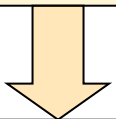
- Buena gestión y condiciones de trabajo (SCORE, SIMAPRO)
- Variedad de Servicios de desarrollo empresarial y emprendedurismo
- Acceso a los recursos
 - Trabajadores calificados
 - Finanzas (crédito, capital de riesgo)
 - Recursos físicos y naturales: energía, tierra, infraestruct.
- Relaciones laborales

Ámbito Sectorial/Regional

- Perfil de productividad de las empresas en el sector/región
- Promoción de “clusters” y inserción beneficiosa en cadenas de valor
- Políticas sectoriales de formación técnica para el trabajo
- Fomento a la innovación y uso de tecnologías en sectores seleccionados, eg energías renovables

Ámbito macro o de economía en general

- Ambiente propicio para las empresas sostenibles (eg EESE)
- Políticas para desarrollar emprendedurismo (CODE, incubadoras, etc)
- Políticas educativas y de formación para el trabajo (IFP, CINTERFOR)
- Políticas de innovación, tecnológicas y de CYT
- Infraestructura
- Crédito (Banca de Desarrollo)



TRANSFORMACION PRODUCTIVA



IV. Interacción con otros ámbitos de política



- Políticas macroeconómicas
 - La macroeconomía tradicional y la economía industrial se han mantenido por separado.
 - Esto se traduce en una falta de conexión en los debates sobre políticas y en la implementación de políticas
 - Pero reevaluación reciente
- Políticas de comercio internacional
 - Una de las áreas más difíciles para la transformación productiva - vasta literatura
- Políticas de Educación y Formación profesional



Interacción con Políticas de educación y formación profesional: 5 imperativos



1) Alinear los sistemas de educación y formación con políticas de desarrollo productivo

- Los países de alto desempeño económico han alineado sus sistemas de Educación y FP con una visión y planes claros de desarrollo productivo (PDPs)
- El renovado interés en PDPs y en Políticas de Innovación presenta una gran oportunidad para las instituciones y las políticas de FP
- ***Se trata de Transformar los Conocimientos en PIB y con esto elevar niveles y calidad de vida***

2) Mejorar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación:

- Calidad: Serias brechas, los 8 países de ALC en PISA están en tercio inferior de 65 países en matemáticas, ciencias y lectura
- Pertinencia: pocos graduados en ingeniería y ciencias; altos % de empleadores encuentran dificultades para contratar trabajadores.
- Años de escolaridad explican 28% de diferencias en PIB per cápita entre ALC y OCDE. Calidad de capital humano explica 60% !!



Interacción con Políticas de educación y formación profesional: 5 imperativos



3) Modernizar los modelos de formación profesional

- Gasto público en formación es solo 0,4% PIB
- Bajos porcentajes de trabajadores reciben formación en el empleo
- Las que más inviertes son las empresas extranjeras, las exportadoras, las más grandes, no las PYMEs, nulo en la MIPES

4) Estrecha cooperación público-privada y acción proactiva del sector privado

- Característica frecuente es la **desconexión** entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo
- Abordar desconexiones es reto de política pública pero también resp del sector privado
- Sector empresarial no puede simplemente depender de los gobiernos para educar y formar a sus empleados

5) El empresarialismo como competencia

- El talento empresarial es una de las competencias más valiosas, pero hay barreras a su desarrollo
 - Entorno empresarial no propicio,
 - Políticas públicas enfocadas en apoyar PYMES ya establecidas y no a nuevos emprendimientos (start-ups). Es importante poner más atención a los ecosistemas empresariales y respectivos servicios (incubadoras, mentorías, capital de riesgo)





V. Los retos institucionales



¿Cómo fomentar “instituciones inclusivas” para las PDP y las políticas de empleo?



- La transformación estructural requiere un grado importante de consenso y apoyo social – Una visión compartida-. Todos los actores tiene un papel legítimo que jugar.
- El reto principal es de **gestión** y de **coordinación**.
- La coordinación no sucede espontáneamente, requiere agencias líderes y mecanismos efectivos de coordinación, pública-pública y pública-privada
- No debe descartarse la creación de nuevas instituciones, o el rediseño de las arquitecturas institucionales existentes, con mandatos alineados con la nueva visión



Las instituciones son fundamentales para el éxito



- Las PDPs son complejas y tienen riesgos. Requieren:
 - Un proceso de descubrimiento de las políticas adecuadas
 - Horizontes largos de tiempo, para que las políticas funcionen
 - Colaboración con el sector privado (lo que abre la puerta a dos riesgos: captura y búsqueda de rentas)
 - Colaboración/coordinación cercana entre agencias de gobierno
- Las capacidades TOP (técnicas, operativas y políticas) varían mucho entre países, así que las políticas que funcionan en un contexto pueden no funcionar en otros
- En vez de "mejores prácticas", los países deben adoptar políticas que se ajusten a sus capacidades y sus instituciones
- Son importantes instituciones fuertes para evitar la captura y retirar los apoyos a los proyectos que ya no los necesitan o que fallan



La institucionalidad para el desarrollo productivo y el empleo



- Ya no se trata de las tradicionales “reformas del mercado”, ni tampoco simplemente de los “entornos propicios”.
- Lo que se requiere son mejores mezclas de Estado-Mercado, una “institucionalidad inclusiva”, que promueva la doble inclusividad del crecimiento
- Con un Estado débil, o atomizado, es muy difícil poner en práctica políticas que promuevan el desarrollo productivo y la inclusión.



El viejo y el nuevo modelo de gestión de políticas públicas



El viejo modelo:

Marcos lógicos lineales

- **Los tecnócratas saben** lo que hay que hacer: el reto es el diseño de la política y los problemas de información incompleta son subvalorados.
- A la burocracia le toca implementar la política, sin participar en su diseño, separación entre las funciones de diseño, ejecución y evaluación
- Como la política óptima es conocida, y la implementación es un tema rutinario, el problema central es el de agente-principal: ¿cómo lograr que la burocracia implemente de manera efectiva la política diseñada por los planificadores?
- La mejor forma de implementar las políticas también es conocida: **las mejores prácticas globales.**
- La **evaluación ex-post**, realizada por un ente independiente, es el principal mecanismo de ajuste. En la práctica, se focaliza en insumos (fáciles de medir) y casi siempre ignora impactos (que con frecuencia no fueron bien definidos por el planificador)

El nuevo modelo:

Descubrimiento y aprendizaje institucional

- **Nadie sabe** exactamente qué es lo que hay que hacer: descubrimiento y diálogo
- No es posible separar diseño, ejecución y evaluación. Nadie sabe exactamente cómo hacerlo: se requiere experimentación
- Lejos de buscar una solución perfecta para el problema de agente-principal, **hay que desarrollar soluciones imperfectas que permitan el aprendizaje institucional**
- No se trata de implementar mejores prácticas, sino el de mejorar constantemente la práctica y lograr las **mejores adaptaciones**. Las “mejores prácticas” aisladas de contexto y sin considerar el conocimiento tácito no son “exportables”
- Lo óptimo es **un modelo recursivo de evaluación** y mecanismos de corrección en tiempo real. Las evaluaciones rigurosas pero que se realizan años después de ejecutadas las políticas tienen una utilidad limitada; las evaluaciones y ajustes modestos en tiempo real son indispensables.



¿Cómo lograr la cooperación público-privada?



- Internacionalmente, el uso de “consejos consultivos” para la cooperación público –privada es abundante y generalmente asociada con procesos de desarrollo acelerado
 - Japón, Corea, Taiwan, Singapur,
 - En Europa del Norte – parte de economías de mercado coordinadas
 - Nueva Zelanda, Irlanda, Finlandia, Malasia
- Gran variedad de consejos y de funciones: simple deliberación, consulta no vinculante, coordinación, implementación, supervisión, fijación de metas, asignación de recursos.
- Temas de diseño: frecuencia de reuniones, número y tipo de miembros, etc.
- Ejemplos:
 - Consejos Nacionales de Competitividad
 - Consejos Sectoriales, por ejemplo para habilidades
 - Redes informales de comunidad de práctica
 - Alianzas Público-privadas (partnerships) (Devlin & Moguillansky).



Políticas Industriales y de Clusters en el País Vasco: Investigación, Tecnología e Innovación



- 128 Entidades en el Sistema Vasco de Ciencia y Tecnología
- 4 Universidades con más de 67.000 estudiantes
- Generación de conocimiento:
 - 9 BERCs: Basque Excellence Research Centres
 - 7 CICs: Cooperation Research Centres (Investigación Biomédica, Biomateriales, Nanociencias, Manufactura Avanzada, Micro-Tecnologías, Energía, Turismo)
- Desarrollo Tecnológico:
 - 2 Plataformas líderes en Europa con 2.900 profesionales de la investigación
- 6 Centros sectoriales
- 6 Unidades de I+D en Salud
- 6 Entidades Públicas de Investigación
- 4 Parques científicos y tecnológicos con más de 15.000 personas trabajando en más de 400 empresas
- Todo lo anterior en un país de 2.5 millones de habitantes!

