



Transformando economías:

Haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo



EDITORES:

José Manuel Salazar-Xirinachs

Irmgard Nübler

Richard Kozul-Wright

Mayo, 2014



La política industrial está de regreso... en la práctica y en la literatura económica



- Vida, muerte y resucitación de la política industrial.
- Atención reciente:
 - Rodrik, D. (2007) “Industrial policy for the 21st Century”.
 - Cimogli, Dosi & Stiglitz (2009) *Industrial Policy and Development*.
 - Devlin, & Moguillansky (2011) *Breeding Latin American Tigers: Operational principles for rehabilitating industrial policies*, CEPAL-BM
 - Lin, J.Y. (2012) *New Structural Economics*, Banco Mundial
 - Stiglitz & Lin (2013) *The industrial policy revolution: The role of government beyond ideology*.
 - Mazzucato, M. (2013) *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs Private Sector Myths*
- *Vieja y nueva política industrial*

Libro: Tres temas y objetivos



- 1) Identificar las diferentes **perspectivas y marcos económicos** y evaluar su contribución al análisis y diseño de políticas industriales - Caps 1-5
 - teoría neoclásica
 - estructuralismo
 - economía de la evolución
 - economía institucional
 - teoría de las capacidades

- 2) Mostrar la **importancia de un enfoque integrado**: políticas macroeconómicas, comerciales, de inversión, sectoriales, de mercado de trabajo y financieras. Requisito de **coherencia de políticas e institucional**.

- 3) Explorar los **enlaces entre políticas de transformación productiva (PTP) y creación de empleo**: un objetivo de las PTP es contribuir a un crecimiento inclusivo e intensivo en empleo.



15 Capítulos en tres partes

- Introducción: La política industrial, la transformación productiva y el empleo: teoría, historia y práctica
José M. Salazar-Xirinachs, Irmgard Nübler, Richard Kozul-Wright
- PARTE I: Transformación productiva: modelos y políticas
- PARTE II: Repensando las estrategias de desarrollo industrial: La dimensión de capacidades
 - Costa Rica, República de Corea, industria del software en India
- PARTE III: La política industrial: Diseño y puesta en práctica
 - Brasil, China, África del Sur, África Sub-sahariana, Estados Unidos



I. Modelos y marcos:

Estructuralismo– Ocampo (Capítulo 1)



- Crecimiento, mejores empleos y desarrollo se realizan a través de:
 - a) incrementos en la productividad en empresas y sectores
 - b) cambios en la composición de las actividades económicas (transformación estructural)
- Enfoque holístico y de coherencia en las políticas macroeconómicas, comerciales, tecnológicas y sectoriales en la consecución del objetivo de reestructuración dinámica
- La diversificación, no tanto la especialización, es lo que impulsa el crecimiento del ingreso
 - Vínculo con trabajos recientes de Hausmann; Rodrik; Ocampo, Rada y Taylor; Lederman y Maloney.



I. Modelos y marcos :

Estructuralismo – Ocampo (Capítulo 1)



- Sugiere: marco estructuralista actualizado para la industrialización
- Sostiene que:
 - los países necesitan Estrategias de Desarrollo Productivo (EDP)
 - la "obsesión" de CEPAL con el mantenimiento de tipos de cambio competitivos ha sido reivindicada por la investigación y la experiencia – una apreciación real es un desincentivo para las exportaciones y la industrialización
- Recomienda una combinación de políticas macroeconómicas anti-cíclicas con una estrategia proactiva de diversificación, pero priorizando al sector industrial



I. Modelos y marcos :

Enfoque de Identificación y Facilitación del Crecimiento (IFC) – Lin y Treichel – (Capítulo 2)



- IFC es una metodología de seis pasos para identificar y seleccionar los sectores para la inversión y el apoyo del gobierno
- Recomendación: Centrarse en actividades que...
 - Hayan estado creciendo dinámicamente durante 20 años en economías de crecimiento rápido con dotaciones de factores similares, y que tengan aproximadamente el doble de PIB per cápita (países comparables), y
 - dar prioridad a aquellas actividades en las que las empresas nacionales ya han entrado de forma espontánea.
- Las PI deberían evitar intervenciones que “**desafían la ventajas comparativas**” y más bien promover “**intervenciones conformes con las ventajas comparativas**”
- Evaluación:
 - Correcto en que cuanto más se desvía de la VC, más arriesgada se vuelve la PI... pero no reconoce que muchos países han tomado tales riesgos exitosamente.
 - Al centrarse en VCs, este enfoque no da debida atención a la dinámica de la modernización tecnológica, el aprendizaje y las capacidades sociales



I. Modelos y marcos

Economía de la evolución: Tecnología-aprendizaje-innovación



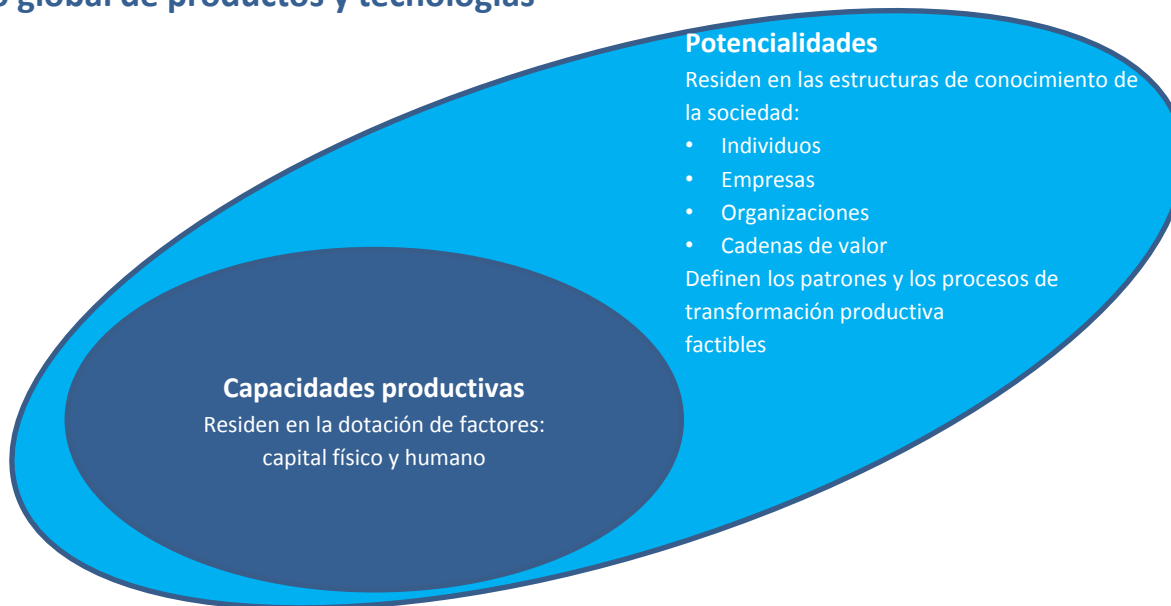
- Considera que el aprendizaje, la tecnología, la acumulación de capacidades son los motores de la transformación productiva –
- Las ventajas comparativas no son dadas sino que son creadas -
- Las economías de alto rendimiento son las que han encontrado la manera de mover las estructuras productivas y el empleo de:
 - “actividades de baja calidad” (rendimientos decrecientes, aprendizaje lento, baja productividad, bajos salarios), a
 - “actividades de alta calidad” (economías de escala, aprendizaje acelerado, rápido progreso tecnológico, alta productividad, salarios altos).
- Lo que una economía produce y exporta hoy importa para el potencial de mañana
- El Estado es clave en las apuestas competitivas, y en el desarrollo de tecnologías de propósito general
- Contribuciones recientes: Reinert (2008); Cimoli, Dosi, Stiglitz (2009); Greenwald y Stiglitz (2013) Creando una sociedad de aprendizaje; Mazzucato (2013) El Estado Empresario.

I. Modelos y marcos

Teoría de las potencialidades – Nübler (Cap 4)



Espacio global de productos y tecnologías



- Los países pueden tener dotación de factores y ventajas comparativas similares, pero tener muy distintas potencialidades, y por tanto diferentes opciones para la transformación productiva.
- Las políticas industriales son un componente crítico de las estrategias nacionales de aprendizaje, crean oportunidades de aprendizaje para la transformación productiva.



I. Modelos y marcos

Teoría de las potencialidades – Nübler (Cap 4)



La educación y las opciones para la transformación productiva

Tipología de Estructuras de Logro Educativo (ELE):

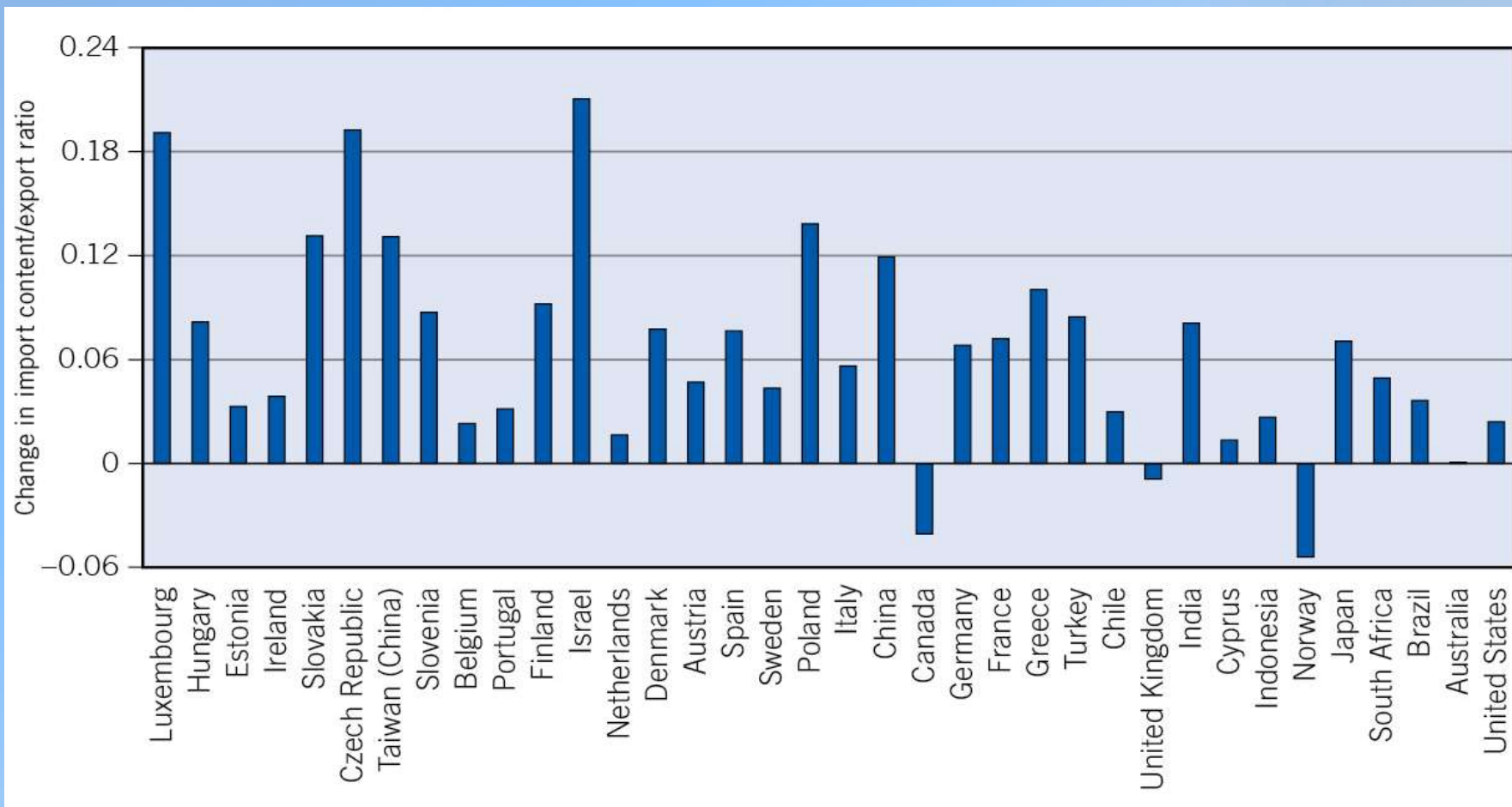
- **ELE con medio fuerte: (strong middle)**
 - Elevadas proporciones de educación baja y secundaria
 - Ofrece la gama más amplia de opciones de para diversificar la industria –
 - Común en los países asiáticos exitosos
- **ELE con medio faltante: (missing middle)**
 - Proporciones bajas de secundaria, altas de terciaria y primaria
 - Ofrece opciones limitadas para la industrialización (algunos productos de tecnología de nivel medio o alto, pero sin amplia base industrial).
 - Común en América Latina, un componente de la trampa de ingresos medios.
- **ELE en forma de L:**
 - Alta proporción de primaria, baja proporción de secundaria y terciaria
 - No logra desarrollar ni siquiera industrias de baja tecnología, intensivas en mano de obra
 - Común en Países Menos Desarrollados

I. Modelos y marcos

La política industrial en la era de las Cadenas de Valor Mundiales (CVM) – Milberg, Jiang y Gereffi. (Capítulo 5).



Figura 5.2 Cambio en la especialización vertical, 1995-2005





I. Modelos y marcos

La política industrial en la era de las cadenas mundiales de valor (CMV) – Milberg, Jiang & Gereffi. (Capítulo5).



- Dos tipos de CVM:
 - Impulsadas por el productor: controladas por EMNs industriales (automóviles, electrónicos, farmacéuticas) – modalidad = IED
 - Impulsadas por el comprador: controladas por capital comercial (Walmart, Nike, Starbucks, etc.) – modalidad = subcontratación internacional a empresas de propiedad nacional
- CVM impulsadas por el comprador permiten una mayor dinámica de renovación, vía:
 - Captura de más valor produciendo más insumos a nivel local,
 - Ascender en la CV a diseño y branding (ODM, OBM). – i.e. desarrollar más capacidades en empresas nacionales.

I. Modelos y marcos

¿Cómo hacer PTP en la era de EV? Desafíos:



1) Modernización económica (economic upgrading):

- a. Riesgo de industrialización “superficial”: si se entra sólo en actividades de baja calificación sin posibilidad de modernizar - una nueva forma de “trampa de equilibrio de bajo nivel”.
- b. Evitar esto requiere políticas industriales o intervenciones más finas y granulares

2) Gobernanza (estructura de CVM):

- a. Las empresas líderes inducen estructuras de alta competencia en los mercados de los proveedores. Por lo tanto, estructuras de mercado asimétricas son frecuentes en la dinámica de la gobernabilidad de las CVMs.

1) Mejoramiento social y ambiental:

- Empleo, salarios, condiciones de trabajo, normas laborales.
- La conexión entre mejoramiento económico y social no es automática.
- Responsabilidad Social Corporativa importante pero insuficiente.
- También importante es el papel de políticas públicas en la aplicación de normas y estándares.



I. Modelos y marcos

Conclusiones



- Diferentes perspectivas tienen diferentes **implicaciones para los objetivos, el alcance y los instrumentos de la Política Industrial**, por ejemplo:
 - El enfoque IFC es estrecho, con papel limitado para el gobierno más allá de los límites de la ventaja comparativa.
 - El enfoque de las capacidades implica un amplio margen para la acción del gobierno para promover el aprendizaje, influir en los patrones de Transformación Productiva, crear y mejorar empleos.
- Un objetivo importante de la política industrial es promover estrategias de aprendizaje, las potencialidades y la innovación
- La **Política Industrial no se agota solo con la manufactura**, se trata más ampliamente de políticas de transformación productiva que incluyen la industria, la agricultura y los servicios.

II. CASOS: ESTRATEGIAS, DISEÑO Y PUESTA EN PRACTICA



- 1) COSTA RICA
- 2) REPUBLICA DE COREA
- 3) INDUSTRIA DEL SOFTWARE EN INDIA
- 4) BRASIL
- 5) CHINA
- 6) AFRICA DEL SUR
- 7) AFRICA SUB-SAHARIANA
- 8) ESTADOS UNIDOS



III. DISEÑO Y PUESTA EN PRACTICA:

Lecciones y principios en 5 áreas



- 1) Selectividad (targeting).
- 2) Políticas macroeconómicas e industriales
- 3) Políticas de comercio e industriales
- 4) Promoción de aprendizaje y creación de capacidades
- 5) Diseño institucional y de las políticas

1. Selectividad



- Medidas "horizontales" vs. Medidas "verticales"? falsa elección - los gobiernos están "condenados a elegir" (Hausmann-Rodrik).
- La pregunta no es *si seleccionar sectores o no*, sino *cómo hacerlo de las manera más efectiva*
- Ha habido cambios en el enfoque y medidas hacia la selectividad:
 - Menos de “arriba hacia abajo”, más descentralizado
 - Menos dependencia de la protección arancelaria
 - Intervenciones para construir “clusters” y enlaces.
 - Intervenciones para proveer insumos/bienes públicos a través de asignaciones presupuestarias
 - Intervenciones para eliminar obstáculos al crecimiento o competitividad de sectores
 - Intervenciones para resolver problemas de coordinación/estimular una acción colectiva eficaz, (por ejemplo, las APPs)
 - Intervenciones para crear incentivos para la exploración/descubrimiento

2. Políticas macroeconómicas e industriales-Reevaluación reciente



- O. Blanchard et al. IMF revisa parámetros estándar de “buena práctica” en metas de inflación, proporción de deuda respecto al PIB, y déficit fiscal.
- La Reserva Federal de EE.UU. anunció (Nov. 2013) que el desempleo tendría que caer a 6.5% antes de que la Fed empiece a aumentar la tasa de interés. Estrecho vínculo política monetaria - empleo.
- OIT: políticas macroeconómicas deben y pueden ir más allá de objetivo de estabilidad para apoyar la transformación estructural, el empleo, el crecimiento incluyente.
- Astorga, Cimoli, Porcile (Capítulo 3): modelo formal para analizar el nexo entre el crecimiento de la demanda efectiva, la transformación estructural, la productividad y el empleo. Investigan empíricamente casos de Brasil, Chile, México en comparación con Rep de Corea.
- China: 1998- política cambia para construir una “sociedad armoniosa”.

3. Políticas de comercio e industriales – lecciones:



1. Las economías exitosas han utilizado combinaciones inteligentes de la apertura comercial, promoción de exportaciones, y apoyo a las industrias locales.
2. El momento oportuno (timing), la velocidad y la secuencia de las medidas de apertura son claves – casos de des-industrialización prematura en varios países Africanos
3. Las reformas comerciales no deben perseguirse como objetivo independiente, deben ir acompañadas de otras políticas:
 - Clima de inversión
 - Infraestructura
 - Educación y formación
 - Desarrollo de empresarial – apoyo a empresas locales
 - Innovación, Ciencia y Tecnología
 - Financiamiento
 - Políticas sociales

Es necesario un vínculo sólido y paquetes de políticas integrados entre las políticas comerciales y de competitividad y transformación productiva

4. Aprendizaje y capacidades colectivas



- La transformación productiva implica dos procesos:
 - a. Creación de capacidades colectivas: aprendizaje a todo nivel
 - b. La acumulación de capacidades productivas: inversión en capital físico y humano

La atención es a menudo demasiado sobre (b) y no sobre (a)
- Se necesitan estrategias de aprendizaje en diferentes ámbitos:
 - Empresas
 - Educación: estructuras de logro educativo
 - Formación vocacional
 - Sectores: manufactura tiene un potencial único (Kaldor)
 - Redes sociales (comunidades profesionales)
 - Redes organizacionales
 - Cadenas de valor
 - Instituciones de política pública.
- Las estrategias de desarrollo industrial son parte de estas políticas más amplias de promoción y aceleración de los procesos de aprendizaje



5. Diseño institucional y de políticas

- Como toda área de política, la política industrial tiene una **dimensión tecnocrática** y una de **economía política**.
- La política industrial requiere contrapartes fuertes:
 - organizaciones del sector privado capaces de articular y priorizar las necesidades a nivel de sector/grupo,
 - organismos fuertes de coordinación,
 - agencias fuertes de conocimiento y de servicios.
- Las políticas públicas traen una perspectiva de interés público, de largo plazo, no sólo sectorial o de corto plazo.
- Dos riesgos importantes son:
 - La dispersión o atomización de responsabilidades
 - La captura por los mismos agentes que están apoyando



5. Diseño institucional y de políticas

- Se ha aprendido mucho sobre cómo diseñar incentivos e instituciones para evitar el abuso y la captura:
 - El establecimiento de estándares y reglas claras
 - Cláusulas de extinción automática
 - Establecimiento de chequeos y puntos de referencia claros para determinar éxito o fracaso de proyectos o intervenciones
 - Requerimientos de evaluación periódica de impactos
 - Transparencia, rendimiento mutuo de cuentas
- Su aplicación requiere organismos competentes, capaces de aplicar disciplina y una cultura de rendición de cuentas.
- Movilizar no sólo a líderes empresariales y responsables de políticas públicas, sino también a académicos, sindicatos, grupos de la sociedad civil, y no sólo a nivel nacional, pero también regional y municipal.



5. Diseño institucional y de políticas

- Mecanismos eficaces de coordinación entre los actores clave:
 - Consejos Nacionales de Competitividad
 - Consejos o comités sectoriales
 - Redes informales de comunidades de práctica
 - Asociaciones público-privadas (Devlin & Moguillanski).
- Métrica de medición. Una cultura de evaluación sistemática y rigurosa.
- Consenso social y apoyo, visión compartida. Instituciones para la consulta, la discusión, la participación y el diálogo social son claves para la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas.



IV. Costa Rica

Quando el cambio estructural y la acumulación de capacidad divergen - Eva Paus



- Costa Rica frecuentemente citada como una “historia exitosa” en términos de crecimiento de la exportación y diversificación, pero si se fija la atención sobre las capacidades o potencialidades locales, el modelo tiene serios problemas.
- El éxito en las exportaciones no se tradujo en un éxito inequívoco de desarrollo:
 - Las capacidades sociales (educación, infraestructura, instituciones) no se han mantenido al día con las necesidades del sector privado local.
 - Las deficiencias en la educación, la innovación y la infraestructura se han convertido en restricciones vinculantes para una modernización de base amplia y el país está en alto riesgo de caer en la trampa de los ingresos medios
 - Las políticas consistentemente proactivas para atraer IED contrastan con la falta de continuidad y pro-actividad en apoyo al desarrollo de las empresas locales.
 - La acumulación de capacidades las empresas locales y PYME ha sido limitada
 - Hay una desconexión entre la IED y la acumulación de capacidades locales. No hay nada de automático en los derrames tecnológicos de la IED, y Costa Rica no ha hecho la tarea en la medida necesaria.

II. Casos: Costa Rica

Principales debilidades de las políticas de desarrollo productivo- Eva Paus



1. Educación: una Estructura de Logro Educativo de “medio débil” (Missing middle) limita el espacio de opciones para un desarrollo industrial amplio.
2. Formación Vocacional: No existe marco institucional efectivo para establecer las prioridades, orientar, evaluar y dar continuidad a las políticas de las formación vocacional y abordar la escasez y cuellos de botella en calificaciones en línea con las necesidades del sector privado y con una visión de transformación productiva de mediano y largo plazo.
3. Investigación y Desarrollo:
 - Baja inversión y baja capacidad, la adquisición de tecnología ocurre en su mayoría vía las importaciones de bienes de capital.
 - Pocos proyectos de cooperación sector productivo- academia
 - Iniciativas importantes como SNCT (1990), MICYT y CENAT (1999) con resultados positivos, pero muchas acciones con financiación insuficiente y descoordinadas.
 - No ha habido estrategia Ciencia y Tecnología coherente, integral y sostenida.

II. Casos: Costa Rica

Recomendaciones - Eva Paus



1. Poner en marcha una estrategia de desarrollo productivo más coherente que reconozca la naturaleza dual de la estructura productiva.
2. Apoyar de manera más agresiva la innovación
3. Aumentar la inversión en Investigación y Desarrollo
4. Mejorar las políticas de apoyo a Pymes, incluyendo su impacto y escala
5. Abordar la atomización de competencias en el sector público con respecto a las políticas del sector productivo, revisar funciones y responsabilidades
6. Aumentar impuestos para financiar estas necesidades
7. Cambiar de un enfoque estrecho en el crecimiento económico a uno concentrado en la acumulación de capacidades, y aceptar un más estado más pro-activo