

Un enfoque productivo para el trabajo decente

DICIEMBRE 2014



Organización Internacional del Trabajo



Unión Industrial Argentina

Sin Industria No Hay Nación

NOTA 3

Instituciones y desarrollo industrial: hacia el círculo virtuoso de la producción y el empleo¹

Desarrollo industrial: co-evolución del tejido productivo y el entramado institucional

Se suele considerar a las instituciones como estructuras estables con un objetivo definido y cuyos mecanismos de funcionamiento y acción están predeterminados. Entonces, cabe preguntarnos ¿cuál es –o debería ser– su rol? ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Qué instrumentos tienen a su alcance? Algunos autores señalan que las principales funciones de los sistemas institucionales en materia económica deberían orientarse a las siguientes cuestiones: i) reducir las incertidumbres; ii) coordinar el uso del conocimiento; iii) mediar conflictos y iv) proporcionar sistemas de incentivos.

El desarrollo de toda sociedad requiere de la estabilidad que brindan estos sistemas institucionales para el cumplimiento de las funciones que les son propias. A su vez, una determinada configuración de un sistema institucional puede proporcionar el entorno necesario para alcanzar los objetivos del desarrollo económico. Pero la existencia de un entramado institucional no define por sí solo la estrategia de un país, sino que, por el contrario, las instituciones deben mantener una dimensión *ad hoc* que les permita evolucionar a través del tiempo. Esto incluye la capacidad de superar los cuellos de botella derivados de la dinámica propia de un crecimiento de largo plazo que abarca el conocimiento, la tecnología y la infraestructura. Tanto las funciones como su potencial flexibilidad para adaptarse a los cambios necesitan ser diseñadas según las estrategias de largo plazo y las características de cada país.

Por estos motivos, resulta clave abordar la centralidad de estas instituciones necesaria para el desarrollo industrial y la generación de empleo de calidad. En particular, su rol crítico en los procesos de aprendizaje e innovación con miras al desarrollo económico y social, ya que dichos procesos requieren de una inversión –sistemática y continua– tanto en el desarrollo de competencias como en capital físico y tecnológico. A tal fin, se revisarán algunos momentos del sistema institucional argentino, a la luz de las experiencias de Corea del Sur e Italia, y también un caso paradigmático de éxito institucional en materia de desarrollo industrial: el Ministerio de Comercio Internacional e Industria de Japón.

Argentina: el entramado institucional como condición necesaria para el desarrollo

En Argentina la institucionalidad pública vinculada al sector productivo se desarrolló en el marco del crecimiento industrial. Por lo general, las instituciones co-evolucionan en la medida que van emergiendo tensiones propias del crecimiento de la actividad económica. De este modo, hacia finales de 1950 y principios de 1960 se crearon el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), entre otros. Estos organismos contribuyeron a aumentar la densidad del entramado institucional de apoyo a las actividades productivas, incorporando y difundiendo nuevas tecnologías en el agro y en las manufacturas. En esos años también se consolidó la educación técnica a través de la creación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) con el objetivo de unificar a todas las escuelas técnicas en un modelo industrial argentino en pleno gobierno desarrollista. La educación técnica apuntó simultáneamente a formar futuros ingenieros y a posibilitar la inserción laboral a través de sus talleres, contenidos y prácticas para el trabajo.

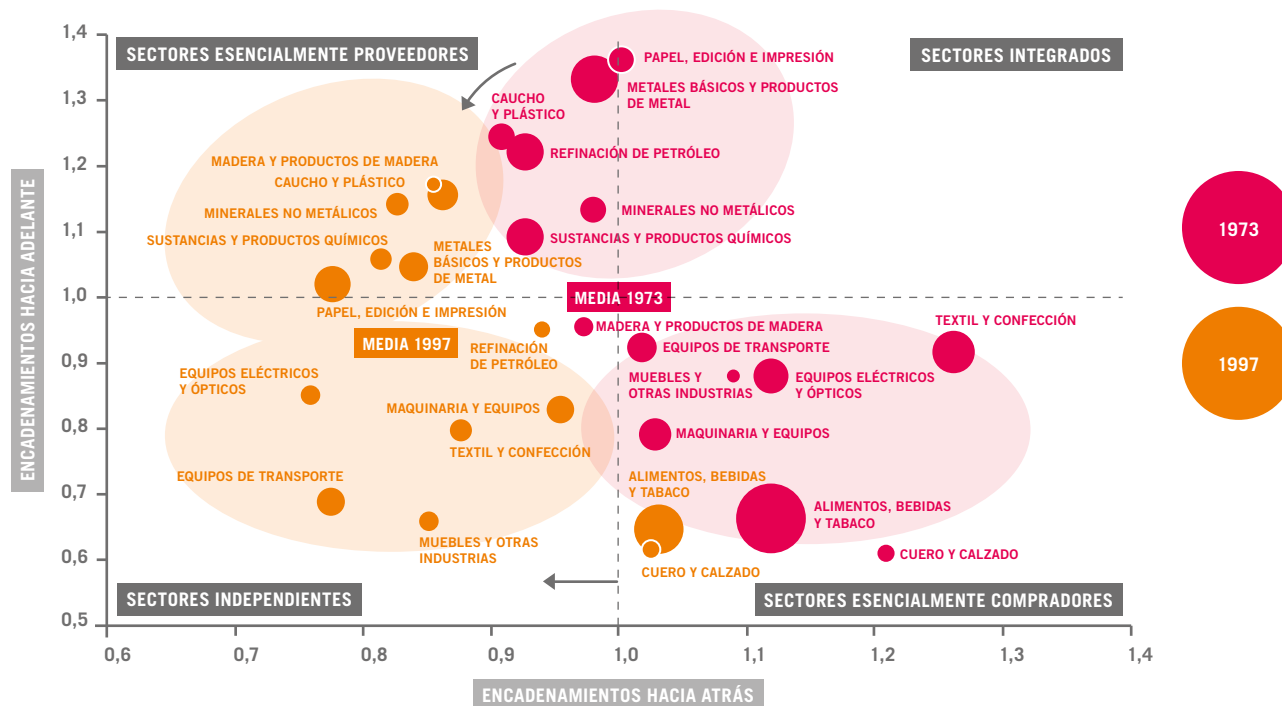
La consolidación del entramado institucional científico-tecnológico argentino en consonancia con la educación técnica implicó una co-evolución virtuosa de este y del tejido productivo, posibilitando el surgimiento de un conjunto de capacidades tecnológicas –institucionales, empresariales y laborales– fundamentales para transitar un sendero de innovación aplicada en el mundo productivo. Sin embargo, las posteriores transformaciones de la estructura productiva argentina, en particular la destrucción de los sectores intensivos en ingeniería y sus encadenamientos locales, conllevaron a que las calificaciones educativas y prácticas se desaprovechasen. En esta línea, la evolución de los sistemas científico-tecnológico y educativo mostró un correlato directo con la desarticulación productiva de nuestro país.

A partir del análisis de los encadenamientos productivos,² se observa que Argentina presenció un cambio estructural adverso entre 1973 y 1997. El Gráfico 1 muestra que la mayoría de los sectores productores de bienes se alejaron del cuadrante que caracteriza a los sectores integrados.

¹ Esta nota ha sido elaborada por el Centro de Estudios de la UIA en el marco del proyecto conjunto con OIT "Un abordaje productivo para el trabajo decente. Demanda de empleo calificado, entramado institucional y requerimientos de empleo de calidad en el sector productivo".

² Con el objeto de reconocer las diferencias existentes en el tejido productivo de Argentina entre 1973 y 1997, se analizan las relaciones intersectoriales a partir de las matrices insumo-producto de dichos años. Cabe mencionar que la última matriz disponible para Argentina es la de 1997 y que la base de comparación intertemporal es el año 1973, a partir del cual surge el indicador para normalizar el promedio de la economía argentina en dicho año conforme los ejes (1, 1) del Gráfico 1. En la Nota 2 se puede apreciar la comparación internacional.

GRÁFICO 1.
Destrucción de capacidades productivas en la industria manufacturera argentina, 1973-1997



Fuente: elaboración propia basada en datos de MIPAr-1973 y MIPAr-1997.

Por un lado, disminuyeron significativamente las capacidades de los sectores para traccionar a sus proveedores locales –encadenamientos hacia atrás–. Por otro lado, también se deterioró la capacidad de que sectores productivos actúen como proveedores de insumos de otras actividades productivas o cadenas de valor –encadenamientos hacia adelante³–.

Las instituciones públicas y privadas vinculadas al sector manufacturero tampoco permanecieron ajenas a las transformaciones estructurales ocurridas en él. Un ejemplo de esto fue la desaparición de la Comisión Nacional de Desarrollo a mediados de los setenta. El CONICET también estuvo expuesto a los avatares de las políticas implementadas y a las recurrentes crisis macroeconómicas, generalmente asociadas a la restricción externa (falta de divisas). La educación técnica tampoco salió ileso de la fragmentación del tejido productivo y fueron perdiendo peso las escuelas técnicas, previa reforma de las leyes correspondientes, y los oficios que ellas albergaban. La sincronía de estos fenómenos –junto con su prolongación temporal– cimentó restricciones para sostener todo proceso de crecimiento y, en particular, de desarrollo económico y social que involucrara un cambio estructural virtuoso con miras a la especialización en actividades intensivas en conocimiento. Esta tendencia comenzó a revertirse parcialmente a partir de 2002. Por un lado, la reinstauración del Consejo del Salario y las acciones de capacitación y formación profesional, implementadas desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), se han consolidado como ejemplos del fortalecimiento de las instituciones laborales. Por otro lado, a partir de la creación del FONTAR (Fondo Tecnológico Argentino, 1996), cuyo fin ha radicado en promover la modernización del sector productivo, se inició un proceso de expansión de las capacidades institucionales en materia de ciencia y tecnología. Este proceso se fortaleció en la década del 2000 con la implementación de nuevas iniciativas, entre las cuales se destaca la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) en 2007, aún con desafíos por delante.

Italia: la institucionalidad pública como estrategia de largo plazo




El importante crecimiento en la economía italiana de la segunda posguerra fue promovido por una fuerte articulación público-privada y políticas específicas orientadas al entramado PyME y a sectores estratégicos. A su vez, tanto el Instituto para la Reconstrucción Industrial de Italia (IRI), creado en 1933, como el Ente Nacional de Hidrocarburos (ENI), creado en 1953, se convirtieron en *holdings* públicos-privados esenciales para el desarrollo industrial italiano –en cuanto a modernización y fortalecimiento de la red de proveedores locales–, para la creación de puestos de trabajo y para la provisión de insumos clave como acero y energía. El primero se ocupó de modernizar infraestructuras –sobre todo en transporte y telecomunicaciones– y fomentar la industria –especialmente la metalmecánica y la siderúrgica–. En tanto, el segundo fue responsable de coordinar las actividades en el sector petrolero y de gas natural, así también como petroquímica, producción de energía eléctrica e ingeniería de construcción. El ENI también ha desarrollado tecnología propia y se encuentra a la vanguardia en ingeniería *offshore* y *onshore* para la industria petrolera; con presencia en alrededor de noventa países, es la mayor empresa de origen italiano. Entre las firmas italianas surgidas en este período se destacan Techint, Diadora, Lotto, Aprilia, Lamborghini, Parmalat, Benetton y Saeco, entre otras.

Corea: una institucionalidad compleja y multideterminada

También en Corea existió una muy fuerte vocación industrialista por parte del Estado, cuya intervención en la esfera económica –por medio de medidas de promoción selectiva de ramas– resultó indispensable para diversificar e industrializar su estructura productiva, incluso

³ La reducción de los encadenamientos hacia adelante da cuenta de la mengua de demandas intermedias de un sector determinado por parte del resto de las actividades productivas de una economía. Esto se vincula tanto a la destrucción de actividades productivas que eran “clientes” como a un incremento de los productos que se destinan a la demanda final.

CUADRO 1.
Instituciones y políticas públicas para el desarrollo industrial. Corea, Italia y Japón

PAÍS	FOCOS ESTRATÉGICOS	INSTITUCIONES CLAVE	INSTRUMENTOS Y/O ACCIONES RECTORAS
 COREA	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción selectiva de ramas. - Lógica de financiamiento estatal al sector privado, apuntalada por una burocracia calificada. - Educación orientada a la formación productiva y la innovación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo de Planificación Económica (CPE). 	<ul style="list-style-type: none"> - Créditos sectoriales a tasa competitiva. - Fomento al aprendizaje tecnológico. - Protección aduanera con cota temporal. - Financiamiento a las exportaciones manufactureras. - Regulación a la inversión extranjera.
 ITALIA	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas específicas orientadas al entramado PyME y sectores estratégicos. - Articulación público-privada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI). - Ente Nacional de Hidrocarburos (ENI). 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de cadenas de valor a través de subsidios y financiamiento al sector privado. - Entes y empresas públicas en sectores estratégicos. - Inversión pública en infraestructura. - Cierre de las brechas regionales entre el Norte y el Sur.
 JAPÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación público-privada y delegación de responsabilidades en el sector privado como respuesta a una necesidad de vinculación entre la burocracia estatal y el sector privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI). 	<ul style="list-style-type: none"> - Se brinda consistencia a través de un mayor nivel de competencia y gerenciamiento privado así como de la delegación del control de industrias estratégicas a manos de privados. - Se genera un marco de regulación con primacía de objetivos nacionales por sobre los privados y mayor eficiencia a través de regulaciones sobre la competencia. - Coordinación del sector público producto de una mayor competencia por la clarificación de funciones y margen para establecer objetivos conjuntos articulados.

Fuente: elaboración propia en el marco del Proyecto UIA-OIT: "Un abordaje productivo para el trabajo decente".

con algunas similitudes con Italia. Cabe destacar al Consejo de Planificación Económica (CPE), creado en 1961, por su eficiencia institucional en proyectar políticas públicas orientadas al desarrollo industrial coreano. Integrado por funcionarios altamente calificados con probados conocimientos de las problemáticas empresariales, el CPE estuvo encargado de coordinar la política industrial mediante la asignación de recursos, la gestión del flujo de créditos y la formulación de todos los planes económicos del país. Asimismo, estableció metas de exportación a las empresas privadas que implicaron un premio –mayores subsidios– en caso de ser alcanzadas o un castigo –se les dejaba de transferir recursos– en caso de incumplimiento. Bajo este esquema se constituyeron líderes globales que luego viraron a sectores de tecnología e innovación, como LG, Samsung, Hyundai, Daewoo, KIA o Kumho.

Japón: ejemplo del proceso de superación permanente

El éxito japonés de la segunda posguerra se edificó sobre la base de un proceso constante de aprendizaje y adaptación de las instituciones públicas y privadas, que gestionaron el proceso de desarrollo industrial del país. En esa dinámica, el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) desempeñó un papel fundamental, coordinando al sector privado con el público, a través de una burocracia altamente calificada y eficaz. Sin embargo, esta relación no estuvo exenta de tensiones, por lo cual el Estado japonés desarrolló e implementó tres soluciones interdependientes, que pueden denominarse como "consistencia", "regulación" y "coordinación". La primera establece el otorgamiento de licencias a empresas privadas para alcanzar los objetivos de desarrollo. A su vez, promueve la formación de *cartels* en las industrias que considera estratégicas, las cuales permanecen en manos privadas. Esta forma de relación entre el Estado y el sector privado procuró incentivar un mayor nivel de competencia y de gerenciamiento privado. Una de las cuestiones más importante fue la cooperación público-privada.

Los principales mecanismos de la relación de cooperación fueron el acceso selectivo a la financiación gubernamental o garantizada por el gobierno,

las exenciones de impuestos específicos, la coordinación de inversiones supervisadas por el gobierno para mantener la rentabilidad de todos los participantes, la asistencia gubernamental tanto en la comercialización y venta de productos como a la industria en su conjunto en momentos de declinación. Esta estrategia fue producto de la experiencia y el modo de intervención que caracterizaron al "milagro japonés" de los años 1950 y 1960. Su principal ventaja fue que dejó la propiedad y la gestión en manos privadas, lo que permitió un mayor nivel de competencia, al tiempo que ofreció al Estado mayores grados de fijación de objetivos y priorizó la cuestión social por sobre las decisiones privadas.

Política industrial: de vuelta en la agenda global

Durante la última década, el surgimiento de China como líder en la producción y exportación de manufacturas generó importantes reconfiguraciones en el escenario económico mundial, que se profundizaron con la crisis internacional de 2008-2009. China pasó de competir por bajos salarios y escala a instrumentar políticas productivas, tecnológicas, comerciales, de inversión, comercialización y marca, para comenzar a insertarse en el mundo a través del conocimiento y la innovación. Las capacidades institucionales, tecnológicas y productivas vuelven a estar en el centro de la escena en los países industrializados tradicionales, que quieren recuperar terreno en el plano manufacturero global. Con excepción de Alemania, que durante las últimas tres décadas continuó manteniendo una fuerte vocación industrialista, la política industrial ha resurgido en diversas regiones del planeta.

Estas acciones muestran un renovado interés a nivel global por situar al sector productivo como eje dinamizador del proceso de crecimiento económico y como mecanismo predilecto para superar la crisis y no perder posiciones en el *ranking* global. En Estados Unidos, por ejemplo, se estableció la Advanced Manufacturing Partnership en 2011 con el objetivo de revitalizar el impulso de la innovación en tecnologías industriales emergentes. Por su parte, Reino Unido ha creado centros técnicos de excelencia denominados "Catapults" para promover la coordinación entre la política industrial del gobierno, la investigación

CUADRO 2.
Política industrial en la actualidad

PAÍSES AVANZADOS		<p>Alemania – La Sociedad Fraunhofer</p> <p>Lejos de fomentar políticas de deslocalización productiva, Alemania mantuvo diseño y producción dentro de las fronteras, lo cual contribuyó sustancialmente a impulsar la innovación. Los centros cuentan con un presupuesto anual de casi 2.750 millones de dólares, de los cuales un 65% proviene del sector público. La gestión está conformada en un 30% por académicos.</p>
		<p>EE.UU. – Advanced Manufacturing Partnership 2.0</p> <p>En 2011, producto de una alianza estratégica entre agentes de distinta naturaleza (gobierno federal, sector industrial y varias universidades, entre otros), se propuso la Advanced Manufacturing Partnership, cuyo objetivo es «identificar e invertir en tecnologías emergentes que tengan potencial para generar empleo de alta calidad y fortalecer la competitividad global de la industria local».</p>
		<p>Gran Bretaña – The Plan for Growth</p> <p>Dentro de un plan integral para mejorar el desempeño competitivo, se instauró la red CATAPULT, que está formada por siete centros de tecnología e innovación controlados por The Technology Strategy Board. El objetivo de la red es revitalizar la industria centrándose para eso en la innovación productiva.</p>
		<p>Japón – Abenomics</p> <p>Este país plantea el objetivo de eliminar la deflación y reducir la deuda pública al mismo tiempo que se enfrenta a la problemática de una población envejecida. Por eso, establece un conjunto de incentivos a la inversión para lograr reformas estructurales en sectores productivos tanto agrícolas como industriales, en el que se destaca la creación del “Consejo de Competitividad Industrial”.</p>
PAÍSES EMERGENTES		<p>Brasil – Plan Maior</p> <p>Con el objetivo de no perder espacios ganados en el terreno industrial, Brasil anunció un paquete de medidas dentro del Plan Maior destinadas a fomentar la inversión, bajar los costos tributarios y mejorar la competitividad vía productividad e inversión.</p>
		<p>China – XII Plan Quinquenal</p> <p>Tras haber desplazado a todas las potencias industriales en tan solo veinte años, China propone un nuevo plan quinquenal cuyo eje central radica en asegurarse un rol protagónico en el mundo industrial.</p>

Fuente: CEU-UIA.

académica y la actividad empresarial. En 2012 la Unión Europea definió una nueva política para fortalecer la industria –A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery– con el fin de recomponer la participación del sector manufacturero sobre el conjunto de la economía. A fines de ese año, Japón instrumentó “Abenomics”, un programa para revitalizar la inversión productiva a través de tres pilares –los estímulos fiscales, la flexibilización monetaria y las reformas estructurales– mientras ha revalidado el rol central de las instituciones públicas en la estrategia industrial.

Entre los países emergentes, a partir de 2011, el Plan Brasil Maior ha buscado profundizar la innovación y el desarrollo de capacidades tecnológicas en manufacturas complejas y cadenas de valor, además de servir como estímulo para la economía. El XII Plan Quinquenal de la República Popular China recientemente aprobado procura, por su parte, optimizar la estructura industrial del país. Esto demuestra que el florecimiento de la política industrial comienza a consolidarse a nivel global, en el que se destaca la producción manufacturera con alto contenido tecnológico y de conocimiento. Asimismo, este escenario plantea innegables desafíos, porque la competencia en el ámbito internacional se tornará cada vez más exigente.

Desafíos para diseñar un modelo de desarrollo industrial propio

Los vínculos entre la estructura productiva y la demanda de empleo de calidad son múltiples y están co-determinados. Para que estos vínculos se fortalezcan y conlleven a una sinergia virtuosa que promueva un cambio estructural positivo, es imprescindible abordar sincrónicamente tres vectores clave: el crecimiento macroeconómico, una estructura productiva compleja y un marco institucional adecuado (Nota 1).

El entramado institucional tiene una relación endógena con el tejido productivo. Por lo tanto, cuando se debilitan las capacidades productivas de un país, también se desarticulan las instituciones vinculadas a estas. En el caso de Argentina, esto se evidencia con los ejemplos del INTI y de la educación técnica, que tendieron a reducir su actividad durante los años donde la industria perdió dinamismo. Del mismo modo, cuando el sector industrial se expande, también deben crecer con él instituciones que acompañen y apuntalen ese crecimiento. Pero estas capacidades “blandas” no se recuperan fácilmente una vez que se pierden, porque son el resultado de un complejo proceso de aprendizaje e interacciones entre los distintos actores involucrados. Estas capacidades institucionales no son solo públicas, sino también privadas o mixtas –empresariales, sindicales, comunitarias, etc.–. Por eso, el desarrollo y la modernización de la industria argentina requieren de un esquema de alianzas entre todos los sectores interesados.

La consolidación de una estrategia de largo plazo es un proyecto que no puede ser llevado a cabo por un solo actor, sino que requiere de la cooperación de todos los representantes de la sociedad. Por experiencias, capacidades y afinidades, el empresariado industrial es uno de los actores que está llamado a desempeñar un protagonismo ineludible, en articulación con el sector público, el sector de los trabajadores y el conjunto de los sistemas educativo y científico y tecnológico nacionales. Solo a través del diálogo se pueden construir acuerdos de base que se constituyan en un puntapié para las estrategias de desarrollo de largo aliento. A su vez, las experiencias internacionales nos han mostrado que la política industrial estuvo en el centro de los proyectos exitosos de desarrollo y que, en la actualidad, es la principal apuesta de los países que diseñan la agenda global para impulsar su crecimiento en el futuro. En otras palabras, las instituciones –y sus transformaciones– van de la mano con una visión estratégica de país y son un instrumento indispensable para plasmarla.