

BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT 358

ISSN: 0497-0292

JUL | DIC 2019

V Seminario Internacional del Boletín Informativo Techint en México

La oportunidad para México de lograr crecimiento con equidad. *El rol del sector empresarial*

Desigualdad en la economía global. Tendencias y políticas **DANI RODRIK**

Globalización, tecnología y empleo regional **GORDON H. HANSON**

Estamos en el mismo barco y lo que México puede hacer al respecto **CHARLES SABEL**

Mesa redonda: La experiencia global y el contexto de México

V SEMINARIO INTERNACIONAL DEL BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT EN MÉXICO

LA OPORTUNIDAD
PARA MÉXICO
DE LOGRAR
CREENCIENTO
CON EQUIDAD.
EL RÓL DEL SECTOR
EMPRESARIAL



DIRECTOR RESPONSABLE
Guillermo Horacio Hang

El Boletín Informativo Techint es una iniciativa de la Organización Techint cuya finalidad es el fomento de la actividad industrial en América Latina a través de la información, el análisis y la discusión de los temas que están relacionados con el desarrollo económico y la actividad productiva en la región y en el exterior. Las opiniones que se encuentran expresadas en el Boletín Informativo son de los autores de los artículos y no reflejan necesariamente las de la Organización Techint.

COMITÉ EDITORIAL
Guillermo Horacio Hang
Luis Betnaza
Carlos Franck
Susana Szapiro
Gerardo Della Paolera

CONSEJO ACADÉMICO
ASESOR

Patrizio Bianchi
Vicente Donato
José María Fanelli
Jorge Forteza
Bernardo Kosacoff
Beatriz Nofal
Fabrizio Onida
Jaime Serra Puche

The Boletín Informativo Techint is a publication of the Techint Group aimed at encouraging industrial activity in Latin American countries through information, analysis and discussion of any subject related to economic and industrial development in the region. The opinions found in the Boletín Informativo reflect exclusively those of the authors of the articles, and do not reflect necessarily the opinions of the Techint Group.



Boletín Informativo Techint

Publicación propiedad de Techint, Compañía Técnica Internacional S.A.C. e I. realizada con la contribución de Tenaris, Ternium, Santa María y Tecpetrol. Registro Nacional de la Propiedad Intelectual, Registro DNDA N° 52406135. Hecho el depósito que marca la Ley N° 11.723. *Se permite la reproducción total o parcial de este Boletín, previa autorización del responsable, citando la fuente.*

C.M. Della Paolera 297/9, C1001ADA, Buenos Aires, Argentina
Tel. 4018 5500, Fax 4018 5636,
boletin@techint.net
En la dirección de Internet www.boletintechint.com puede accederse a los artículos del Boletín Informativo Techint.

También disponible para iPad en



BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT 358

ISSN: 0497-0292

JUL | DIC 2019

[7] Crecimiento inclusivo en México

Inclusive growth in Mexico

DANI RODRIK

[21] Globalización, tecnología y empleo regional

Globalization, technology, and regional employment

GORDON H. HANSON

[31] Estamos en el mismo barco y lo que México puede hacer al respecto

We are in the same boat and what Mexico can do about it

CHARLES SABEL

[43] Mesa redonda: La experiencia global y el contexto de México

Round table session: The global experience and the context of Mexico

LA OPORTUNIDAD PARA MÉXICO DE LOGRAR CRECIMIENTO CON EQUIDAD. EL ROL DEL SECTOR EMPRESARIAL.

T Boletín
Informativo
Techint
Ciudad de México. Octubre 10, 2019.



LOGRAR CRECIMIENTO CON EQUIDAD. EL ROL DEL SECTOR EMPRESARIAL



La oportunidad para México de lograr crecimiento con equidad

El rol del sector empresarial

El 10 de octubre de 2019 se realizó en la ciudad de México el V Seminario del Boletín Informativo Techint en México, sobre el tema “La oportunidad de México de lograr crecimiento con equidad. El rol del sector empresarial”.

En una primera parte, los expositores fueron Dani Rodrik (Universidad de Harvard), Gordon Hanson (Universidad de California, San Diego) y Charles Sabel (Universidad de Columbia). Luego, en una mesa redonda coordinada por Guillermo Vogel (Vicepresidente global de Tenaris) compartieron sus opiniones Luz María de la Mora Sánchez (Subsecretaria de Comercio Exterior), Gerardo Esquivel (Subgobernador del Banco de México), Carlos Heredia (Profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas), Valeria Moy (Directora de México ¿Cómo vamos?) y José Varela (Director General de 3M México).

En sus palabras de bienvenida, luego de agradecer la participación de los expositores, de la audiencia y de realizar una breve semblanza de la historia del Grupo Techint en México, Guillermo Vogel introdujo el tema del Seminario.

En México enfrentamos en estos momentos muchos retos. Sin embargo, hoy nos abocaremos únicamente a uno de ellos, que es el crecimiento incluyente, cómo generar cada año una mayor riqueza como país y cómo distribuirla mejor. Claramente no es un problema sólo de México, vemos progresos en todos lados de gran inconformidad, en busca de un cambio sin una visión clara de cuál es la causa que lo genera. Todos queremos que nuestros hijos y nuestras familias vivan mejor que nosotros, y que también tengan condiciones de vida equiparables a los demás en nuestras comunidades, en nuestro país y en el mundo. Así vemos que unos han buscado el cambio a través de gobiernos populistas, otros a través de gobiernos de derecha, otros eligiendo a gobernantes que prometen romper con el pasado y paradigmas históricos como en Estados Unidos, y otros ejercicios como China, de regímenes autoritarios y capitalismo de estado. Al final me parece que no se ha logrado desarrollar un marco de referencia que nos diga cuál es el camino óptimo y especialmente cuál es el que nosotros debemos de tomar.

En nuestro país creo que la discusión debe centrarse en una visión que busque compaginar los dos elementos claves, cómo hacer crecer rápidamente la economía, el PIB, y cómo lograr que la misma se distribuya de manera razonable. Un crecimiento de la economía que a la vez genera una mayor desigualdad, y donde la clase media se reduce y crece la clase baja, como ha pasado en los Estados Unidos, no es sustentable en el tiempo y acaba siendo muy distorsionante. A la vez, una economía donde se distribuye todo, eliminando los incentivos de crecimiento, como la innovación, el desarrollo tecnológico, la inversión, claramente destruye el crecimiento y termina empobreciendo a todos.

Sin duda en el caso de México se ha venido generando una conciencia de que el crecimiento debe ser incluyente. Hoy es un concepto que pienso compartimos el sector privado, la academia, el gobierno y la comunidad en general. Sin embargo, es importante dar claridad a la sociedad de cuáles son las acciones de política pública y el papel del sector privado para que en conjunto se garantice que el crecimiento se dé con equidad.

Las preguntas que surgen son muchas, todos compartimos la manera de lograrlo, tenemos un marco conceptual claro de acciones de política pública que vayan en este sentido incluyente y no sólo de crecimiento, qué papel, qué acciones debemos jugar el sector privado, cómo juega en este proceso el desarrollo tecnológico, la digitalización, la robótica, la globalización, qué rol juega la economía informal, qué mantiene los salarios bajos en nuestro país.

Esperemos que durante esta mañana podamos ir analizando juntos este cuestionamiento, tenemos para eso un panel de lujo con los pensadores más renombrados actualmente en el tema de globalización, cadenas globales de valor, mercado laboral y factores de desigualdad y equidad.

Me gustaría destacar rápidamente algunos aspectos sobresalientes de cada uno de ellos. Dani Rodrik ha publicado extensamente en las áreas de economía internacional, desarrollo económico y economía política. Entre sus trabajos se destaca la paradoja de la globalización, la democracia y el futuro de la economía mundial. Su presentación tratará sobre las políticas que son necesarias para crecer con equidad, y cuál es el rol del sector productivo en este escenario. Gordon Hanson se ha concentrado en investigar las causas y efectos de la inmigración a los Estados Unidos y los efectos del tratado de libre comercio en las industrias y los trabajadores, así como el impacto de China en el mercado laboral de Norteamérica. Él nos compartirá su visión sobre el impacto de las tendencias comerciales, tecnológicas y de inmigración en el mercado laboral y la desigualdad. Charles Sabel, sus investigaciones se concentran en temas como la innovación pública, la gobernanza de la Unión Europea, los estándares de mercado de trabajo, y el desarrollo económico dentro de una muy extensa bibliografía publicada. Durante su ponencia nos hablará del acceso y la diseminación de las tecnologías de avanzada para lograr el crecimiento con inclusión.

Tendremos también una mesa de lujo para debatir estos temas y la realidad en nuestro país. Sus integrantes aportarán sus visiones y su larga trayectoria, experiencia en la academia, el sector público y el sector privado. Escucharemos sus contribuciones con respecto a lo que México debe hacer ante el nuevo contexto global.

Esperamos que hoy se logre generar un espacio de análisis y discusión entre todos nosotros, aprovechando la gran experiencia y el alto nivel de nuestros panelistas invitados.

Muchas gracias.

Crecimiento inclusivo en México

DANI RODRIK

Universidad de Harvard



La política económica actual se formula en un mundo nuevo en el que gran parte de los conceptos establecidos ya no funcionan. Los modelos aceptados de crecimiento económico ya no constituyen una guía útil para el futuro.

La receta convencional para la política económica consiste en combinar políticas macroeconómicas robustas con incentivos de mercado y políticas sociales sólidas. Pero ese foco en los *fundamentos económicos* ya no parece adecuado. Aparentemente, dejó de dar frutos tanto en las economías avanzadas como en las economías en desarrollo, que están atravesando elevados niveles de desigualdad y una creciente brecha entre las ciudades y los sectores avanzados, y las regiones y los sectores más postergados. Los nuevos desafíos son la consecuencia combinada de la hiperglobalización y el cambio tecnológico, que enriquecen a las empresas y profesionales mejor posicionados para aprovechar las nuevas tecnologías y los mercados globales, pero generan una singular amenaza para los mercados laborales: las economías contemporáneas no producen suficientes *buenos empleos*.

La divergencia hacia adentro de los países –por grupos de ingreso y calificación, y por región– significa que los desafíos para el crecimiento y la inclusión se han fusionado para convertirse en una misma cosa. La pregunta fundamental de nuestra era es cómo alcanzar sociedades inclusivas. Sin inclusión, el progreso tecnológico y el crecimiento se concentra en segmentos reducidos de la economía, y el progreso de la economía en su conjunto se estanca (como ocurre hace tanto tiempo en México); y sin inclusión, el

EL AUGE GLOBAL DEL POPULISMO

crecimiento que exista divide en lugar de conectar a la sociedad. El ascenso del populismo autoritario que vemos hoy es a la vez síntoma y consecuencia del fracaso de nuestras sociedades para generar suficientes buenos empleos.

El desafío del crecimiento inclusivo exige hacer foco en los buenos empleos, forjando una cooperación social centrada en ese fin, y asignar responsabilidades bien definidas al gobierno y a las empresas. En particular, esa reorientación tiene tres aspectos esenciales. En primer lugar, tenemos que reorientarnos de la integración económica internacional a la integración productiva doméstica. Hasta ahora, la política se centró demasiado en la globalización y la competitividad internacional, y no prestó suficiente atención a los lazos internos y a la diseminación de la tecnología y los conocimientos especializados de las empresas de mejor desempeño a otras de la economía local. Es necesario corregir ese desequilibrio.

En segundo lugar, necesitamos reorientarnos de la concepción *neoliberal* de la política económica a un régimen de colaboración pragmática e iterativa entre el gobierno y las empresas. El enfoque neoliberal suponía que lo único que debía hacer el gobierno era establecer un conjunto de reglas básicas e instituir los fundamentos económicos al margen del sector privado. Los mercados y las empresas se encargarían del resto. Lo que necesitamos hoy es un enfoque participativo en el que el gobierno colabore estratégicamente con el sector empresarial para expandir los sectores de buenos empleos.

En tercer lugar, debemos reorientar la política de su foco tradicional en la tecnología, la innovación o la competitividad hacia los buenos empleos. Por más importante que sea la innovación para la economía, la lección de las últimas décadas es que las fallas del mercado y las externalidades sociales de los mercados laborales pesan mucho más. Y si no reparamos esos problemas y controlamos la inseguridad del mercado, magnificaremos nuestras dificultades económicas y políticas.

El rasgo distintivo del populismo es que se atribuye representar *al pueblo* y hablar en su nombre, pueblo al que se supone unificado en pos de un interés común y al que se figura en oposición a los *enemigos del pueblo*. Los populistas rechazan las limitaciones al uso de la autoridad ejecutiva, puesto que se supone que el ejecutivo representa *la voluntad del pueblo*.

Conviene distinguir entre dos dimensiones del populismo. Lo que podríamos llamar populismo político es inherentemente autoritario, dado que rechaza los clásicos controles y contrapesos de la democracia liberal: sobre todo, un poder judicial independiente y una prensa libre. El populismo económico, en cambio, exhibe una aversión a las limitaciones para la conducta de la política económica, como los organismos reguladores autónomos, un banco central independiente o los tratados de comercio. El populismo económico en América Latina a menudo ha dado como resultado una política monetaria y fiscal insostenible y crisis económicas. Pero es posible un populismo económico que respete las limitaciones presupuestarias y al mismo tiempo defienda explícitamente los intereses económicos de las clases medias y bajas frente a las élites acaudaladas. Y el populismo económico no tiene por qué ser políticamente autoritario.

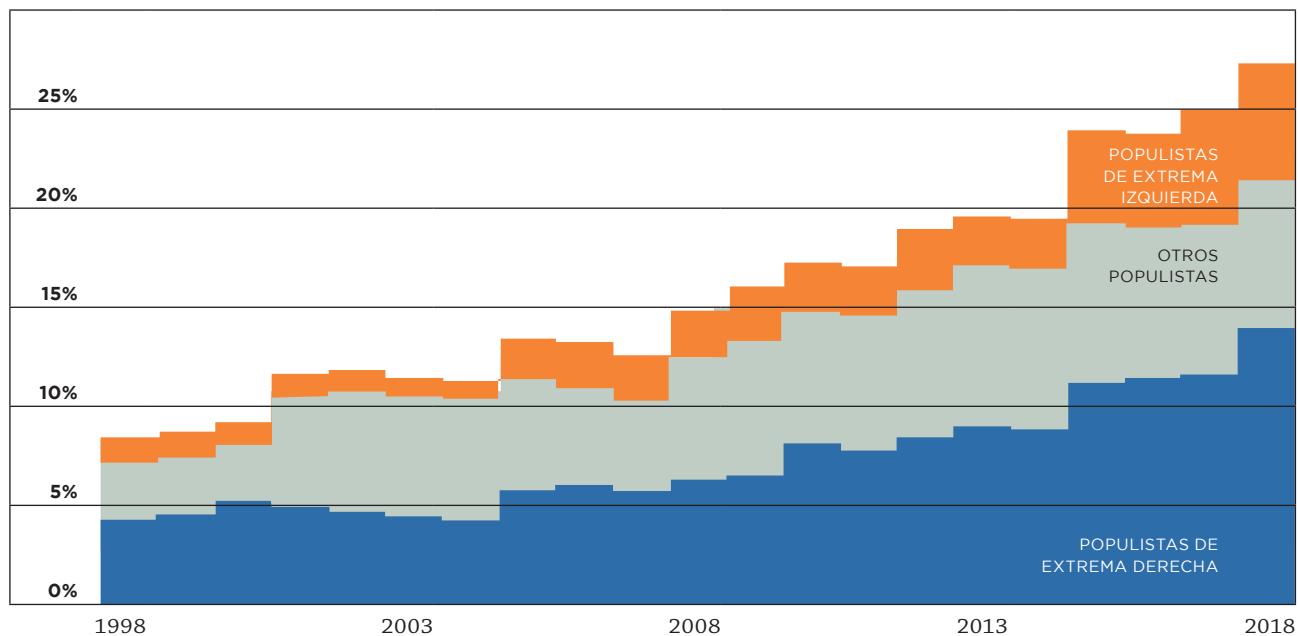
¿Cómo se explica el ascenso global del populismo político en los últimos años (*Gráfico 1*)? ¿La cultura o la economía? ¿Son Trump, el Brexit y el auge de los partidos políticos xenófobos de derecha en Europa continental la consecuencia de un cisma que se profundiza en los valores entre conservadores sociales y liberales sociales, en el que los primeros vuelven a dar su apoyo a políticos racistas, etnonacionalistas y autoritarios? ¿O son resultado de ansiedades e inseguridades económicas, debidas a su vez a las crisis financieras, la austeridad y la globalización?

Si el populismo autoritario surge de la economía, el remedio apropiado es otro tipo de populismo: uno que se ocupe de la injusticia y la inclusión económica, pero que sea pluralista en política y no necesariamente sea

GRÁFICO 1

El ascenso del populismo en Europa, 1998-2018

Participación en la elección por año para 31 países en la última elección parlamentaria



Fuente: <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2018/nov/20/revealed-one-in-four-europeans-vote-populist>

perjudicial para la democracia. Si en cambio surge de la cultura y los valores, hay menos opciones. La democracia puede estar condenada por su propia dinámica interna y sus contradicciones inherentes.

La buena noticia es que hay mucha evidencia a favor de la hipótesis económica. Numerosos académicos han producido una vasta cantidad de estudios que vinculan el apoyo político al populismo con *shocks* económicos. Tal vez el más famoso de ellos sea el de AUTOR, DORN, HANSON y KAVEH (2017), que demuestra que el voto a favor de Trump en las distintas comunidades de Estados Unidos en las elecciones presidenciales de 2016 revela una fuerte correlación con la magnitud de los *shocks* comerciales adversos de China. A mayor pérdida de empleo a causa del aumento de las importaciones chinas, mayor apoyo a Trump, de mantenerse constantes las demás variables. De hecho, el *shock* comercial con China pudo haber sido directamente responsable de la victoria electoral de Donald Trump en 2016. Las

estimaciones de los autores sugieren que, si la penetración de las importaciones hubiera sido un 50% más baja que la tasa experimentada en el período 2002-2014, se habría elegido a un candidato presidencial demócrata y no republicano en los estados críticos de Michigan, Wisconsin y Pennsylvania, lo que habría convertido a Hilary Clinton en la ganadora de la elección.

Otros estudios empíricos han producido resultados similares para Europa occidental. Se ha concluido que la elevada penetración de importaciones chinas constituyó un elemento importante en el apoyo al Brexit en el Reino Unido y en el auge de los partidos de ultraderecha y nacionalistas en Europa continental. Se ha demostrado que la austeridad y otras medidas más generales de la inseguridad económica también han tenido un rol estadísticamente significativo. Y en Suecia, el aumento de la inseguridad del mercado laboral se ha vinculado empíricamente al ascenso de los demócratas de ultraderecha.

EL DESAFÍO DE LOS BUENOS EMPLEOS

El argumento cultural y el económico pueden parecer en tensión, si no directamente contradictorios entre sí; sin embargo, la evidencia sugiere que pueden ser complementarios. Los que abogan por la primacía de las explicaciones culturales no descartan los efectos de los *shocks* económicos, sino que reconocen que agravaron y exacerbaron las divisiones culturales, y les dieron a los populistas autoritarios el aliento extra que necesitaban. Dicho de otro modo: lo que han hecho los *shocks* económicos fue permitir a los políticos de extrema derecha aprovechar y agravar las divisiones culturales latentes haciendo blanco en extranjeros, inmigrantes y musulmanes. Las ansiedades económicas han sido un caldo de cultivo de la desconfianza en los extranjeros y en los políticos. Y los xenófobos han sabido explotar las divisiones resultantes.

Por lo tanto, sin importar la disección precisa de las causas del ascenso del autoritarismo, las lecciones políticas que éste nos deja son claras. Los remedios económicos contra la desigualdad y la inseguridad son la prioridad número uno.

Los buenos empleos brindan trabajo estable que permite por lo menos una existencia de clase media para los estándares de cada región, y que trae consigo protecciones laborales mínimas como condiciones de trabajo seguras, derecho a la negociación salarial colectiva y regulaciones contra el despido arbitrario. La ausencia o la pérdida de buenos empleos en las comunidades engendra ansiedad y desintegración social. Las consecuencias se encarnan en adicción a opioides, enfermedad mental, delito, desintegración familiar, caída de la confianza en los políticos y aumento de los valores autoritarios. Los estudios a los que nos hemos referido previamente demuestran que la pérdida de empleo y la ansiedad del mercado laboral también impulsan el apoyo al populismo. En otras palabras, la escasez de buenos empleos tiene elevados costos sociales. Por lo general, las empresas no internalizan esos costos cuando toman sus decisiones en materia de inversión y tecnología.

Las nuevas tecnologías han agravado los problemas del mercado laboral. Los tecnooptimistas creen que los rápidos avances de la robótica, la biotecnología y las tecnologías digitales tarde o temprano llegarán a segmentos mucho más amplios de la economía, y sus beneficios alcanzarán a las mayorías con suficiente inversión en calificación. Los tecnópesimistas, por su parte, sostienen que la escala del avance tecnológico no es comparable a la Primera y la Segunda Revolución Industrial, y que las nuevas aplicaciones se circunscribirán a sectores reducidos. Sea como sea, aún si el cambio tecnológico es más rápido, los pesimistas afirman que el resultado será mayor desigualdad y falta de empleo. Los países en desarrollo son tal vez los más expuestos, dado que las nuevas tecnologías requieren competencias y capacidades particularmente escasas en los países de ingreso bajo.

México puede ser el mejor ejemplo de un país en el que la globalización y la tecnología han incumplido su promesa.

EL CONTEXTO MEXICANO

A pesar del impresionante avance en materia de política macroeconómica, comercial y social, la economía mexicana está rezagada. El NAFTA ha dejado dividendos importantes en términos de aumento de las exportaciones y de la inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, México no logró conquistar terreno en la economía estadounidense y ha seguido rezagándose frente a pares clave como Chile, Corea del Sur y Turquía (*Gráfico 2*).

El problema fundamental está ampliamente reconocido: la economía mexicana se ha vuelto cada vez más dual, dividida entre las empresas organizadas de alta productividad e integradas en cadenas de distribución del norte, por un lado, y la gran masa de actividades económicas informales y de baja productividad que emplean a la mayor parte de la fuerza laboral. Las empresas más pequeñas de México no han llegado muy lejos en las cadenas internacionales de valor, que están dominadas por grandes empresas. México está por lejos a la zaga en participación de pequeñas y

medianas empresas en las cadenas internacionales de valor (DOUGHERTY y REYNAUD, 2017). Este problema de los *dos Méxicos* es la versión mexicana del problema de los buenos empleos.

Para peor, este dualismo productivo, con el problema concomitante de la escasez de buenos empleos, viene acentuándose en los últimos tiempos. El estudio de 2014 del McKinsey Global Institute que acuñó la frase de los *dos Méxicos* concluyó que las empresas pequeñas con 10 empleados o menos incrementaron su participación en el empleo al tiempo que experimentaron una caída en su productividad en el período 1999-2009, mientras que las grandes empresas de más de 500 empleados alcanzaron un crecimiento impresionante de su productividad. Un trabajo más reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) indica que la productividad diferencial entre las empresas de avanzada en la frontera productiva y las más rezagadas ha seguido ampliándose de manera casi alarmante (*Gráfico 3*). Por

GRÁFICO 2

La economía mexicana en perspectiva comparativa
(PIB per cápita en EE. UU. = 1)

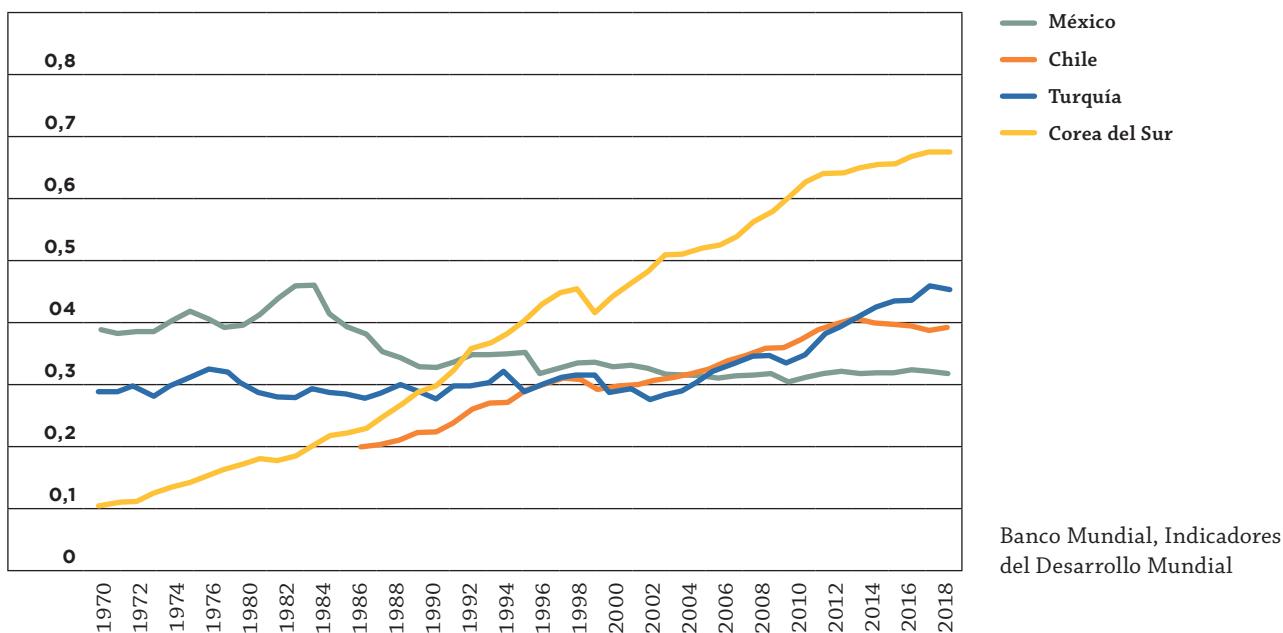
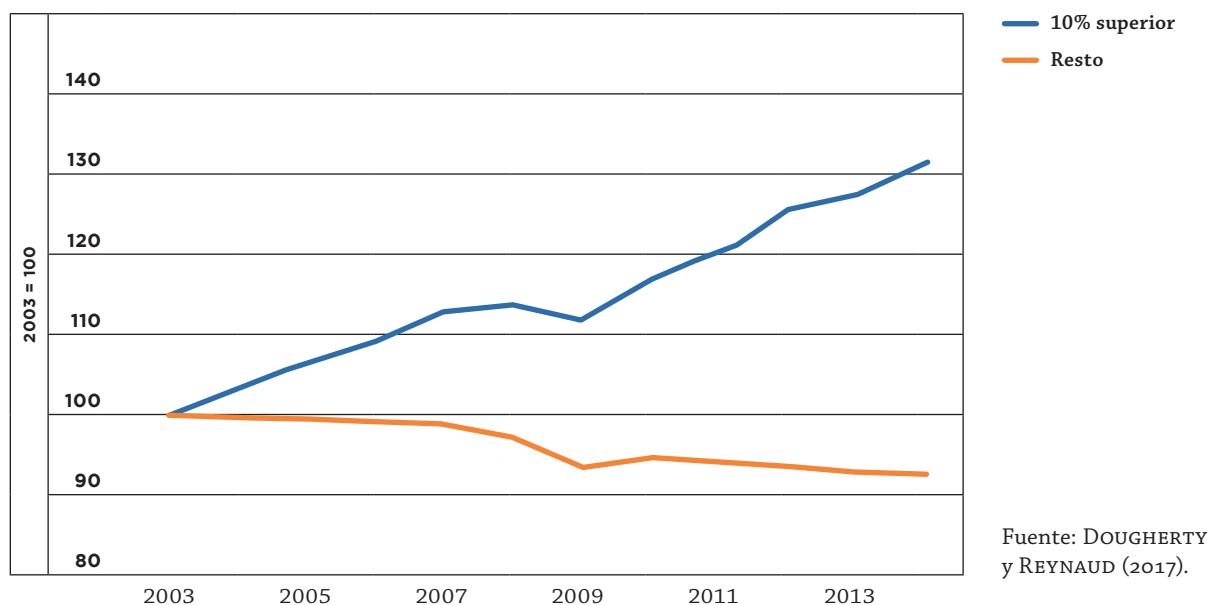


GRÁFICO 3

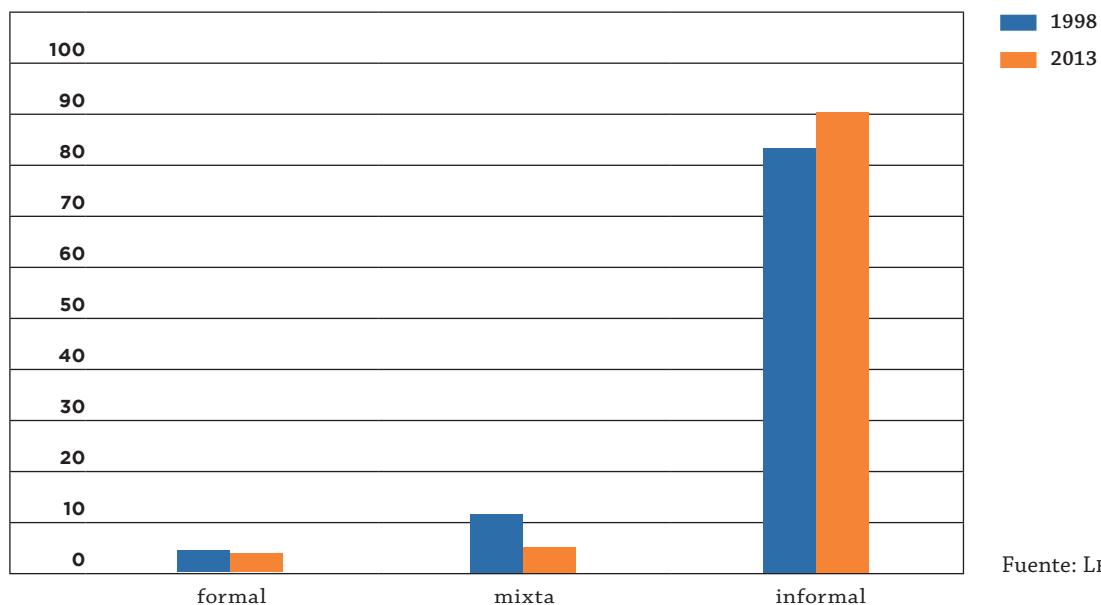
Desempeño de la productividad mexicana, empresas de 10% de mejor rendimiento y el resto de las empresas



Fuente: DOUGHERTY y REYNAUD (2017).

GRÁFICO 4

Distribución de empresas mexicanas por formalidad



Fuente: LEVY (2017)

supuesto que el problema no es que las empresas más grandes y de mejor rendimiento adopten nuevas tecnologías, sino la total ausencia de diseminación de los beneficios hacia el resto de la estructura productiva.

La informalidad está muy generalizada en la industria mexicana, lo cual es tanto determinante como consecuencia del problema de falta de diseminación tecnológica y ausencia de buenos empleos. El empleo formal suele responder en forma positiva al crecimiento económico pero, como se ve en el *Gráfico 4*, el grado de informalidad en México viene moviéndose en la dirección incorrecta: la proporción de empresas informales está en aumento.

La informalidad está instalada sobre todo en la agricultura y los servicios, y es menos común en la manufactura. El cambio estructural y la industrialización renovada

pueden, en principio, ser una fuerza importante para reducir la informalidad. Por desgracia, la desindustrialización del empleo ya está en marcha en México (*Gráfico 5*), y será muy difícil de revertir. La globalización y el cambio tecnológico asociado al requerimiento intensivo de competencias y capital hacen extremadamente difícil alentar el empleo manufacturero tanto en las economías de ingreso medio como en las avanzadas. Hay una relación en forma de U invertida entre el nivel de ingreso y la proporción del empleo en la manufactura. Esa curva viene cayendo y tendiendo al origen en las últimas décadas, lo que significa que la desindustrialización sucede a niveles cada vez más bajos de ingreso, y se establece en niveles de manufacturas sustancialmente inferiores a los experimentados por los países en décadas pasadas. Al nivel de ingreso actual, México ya está bastante más allá del nivel al que comienza la desindustrialización del empleo (*Gráfico 6*).

GRÁFICO 5
Desindustrialización en México



GRÁFICO 6

Curva de las manufacturas y México

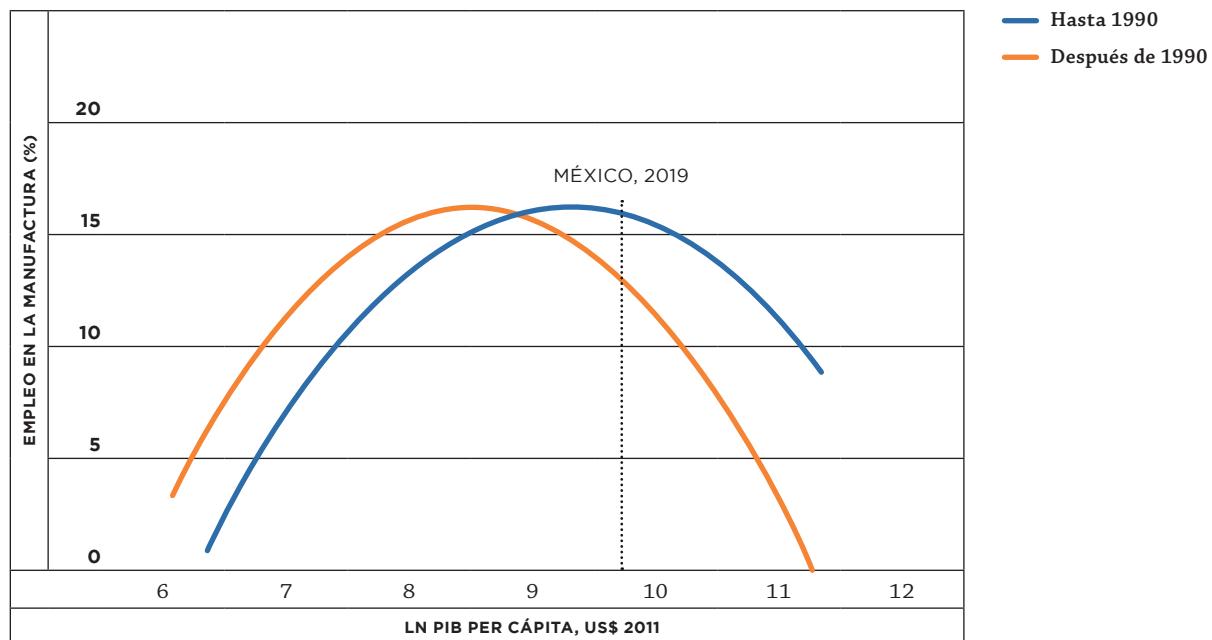
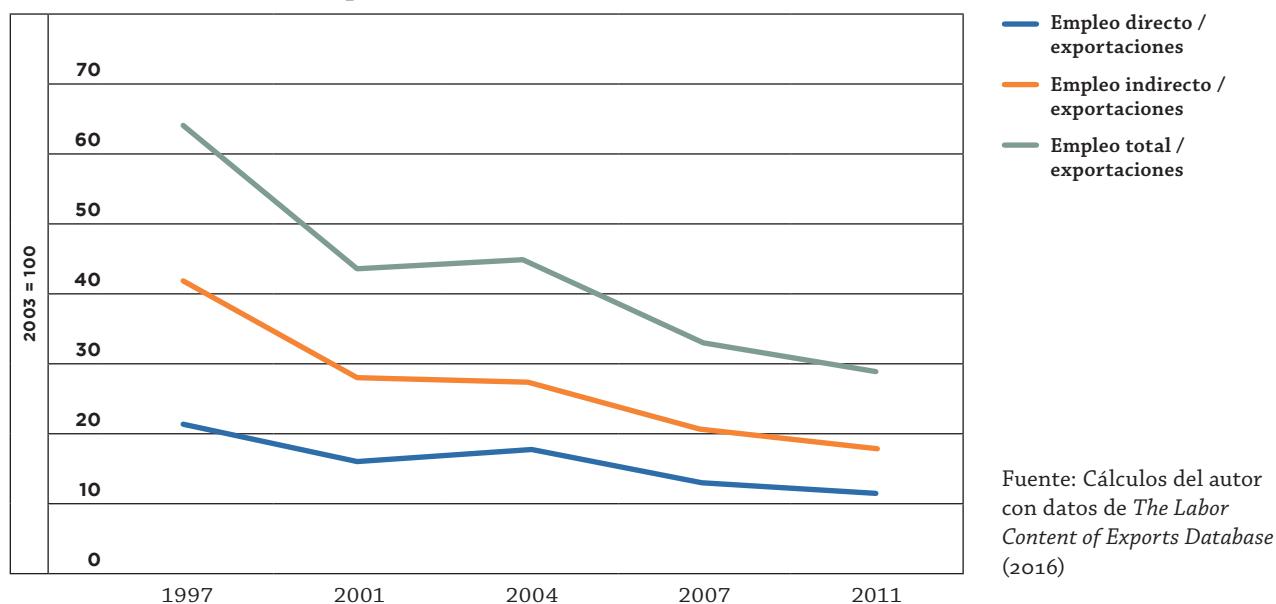


GRÁFICO 7

Intensidad laboral de las exportaciones mexicanas

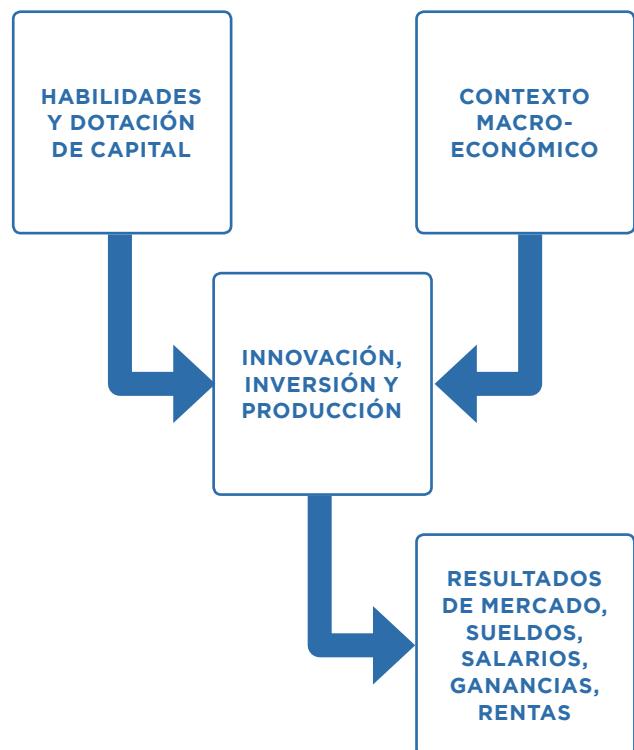


CÓMO RESOLVER EL DÉFICIT DE BUENOS EMPLEOS

También hay malas noticias en lo que respecta a las exportaciones. La economía mexicana avanzó mucho en el desempeño de las exportaciones, cuya proporción en el PIB casi se triplicó desde la instauración del NAFTA. Por lo general, las exportaciones son una de las fuentes principales de buenos empleos, pero en México, al igual que en muchos otros países, vienen reduciendo cada vez más su necesidad de fuerza laboral y generando cada vez menos empleo. Si se suma el empleo creado directa e indirectamente por las exportaciones, la intensidad laboral de las exportaciones mexicanas cayó a la mitad en el período relativamente corto entre 1997 y 2011 (*Gráfico 7*). Si bien esa tendencia puede contrarrestarse incrementando los volúmenes de exportación, el aumento de la proporción de las exportaciones/PIB tiene un límite. Es difícil evitar la conclusión de que no podemos seguir considerando al comercio el motor de creación de empleo que solía ser.

En el *Gráfico 8* se ilustra de manera esquemática el funcionamiento de una economía moderna. El proceso productivo en el que participan las empresas –que involucra decisiones en materia de inversión, innovación y mix de productos– está moldeado en un contexto que comprende un componente microeconómico y un componente macroeconómico. El aspecto micro consiste en las competencias y otras capacidades que aportan los trabajadores, y los elementos básicos de la competencia de mercado. El aspecto macro abarca las políticas monetarias, fiscales y financieras del gobierno que ayudan a determinar la demanda agregada y los precios macro clave como las tasas de interés y el tipo de cambio. Y detrás de ambos conjuntos de políticas yacen las disposiciones institucionales con respecto a los derechos de propiedad, el cumplimiento contractual, la protección contra el delito y el Estado de derecho.

GRÁFICO 8
Factores determinantes del empleo y la distribución del ingreso



La agenda convencional de reforma política se centra en estas vinculaciones bajo el título general de *reforma estructural*. Esta agenda cubre inversión en educación, acceso al financiamiento, políticas macroeconómicas sostenibles y estables, privatización, políticas regulatorias apropiadas para promover la competencia, buen gobierno y demás. Desde fines de la década de 1980, México se ha embarcado en reformas considerables en estos sentidos. Sin embargo, de acuerdo con muchos economistas e instituciones multilaterales, esas reformas no han sido suficientes y deben redoblarse. Los informes oficiales sobre México suelen estar llenos de recomendaciones que entran bajo este título de *reforma estructural*. Según la OCDE, “*Las reformas estructurales en México ya están alejando la productividad, pero puede hacerse más [...]. Los problemas de competencia, la regulación local excesiva y la debilidad de las instituciones han generado una asignación ineficiente de recursos entre empresas*” (OCDE, 2017). Un documento del Fondo Monetario Internacional (FMI) afirma: “*la asignación ineficiente aumenta con la prevalencia de la informalidad laboral, el delito, la corrupción y la concentración del mercado y la falta de acceso al financiamiento y a los servicios de telecomunicaciones*” (MISCH y SABOROWSKI, 2018). El Banco Mundial designa las siguientes como *áreas de reforma prioritaria*: la concentración en mercados de insumos críticos, el acceso al financiamiento, la rigidez del mercado laboral, la corrupción, el delito, la violencia y la infraestructura (BANCO MUNDIAL, 2018).

Pero en el futuro, las políticas deberán superar los enfoques tradicionales con su hincapié en las reformas de la economía en su conjunto. Para construir una economía de *buenos empleos* se requieren intervenciones específicas, diseñadas para expandir el empleo productivo ayudando directamente a las empresas y a los trabajadores a adquirir y ampliar las capacidades necesarias para participar en los sectores dinámicos de la economía. En SABEL y RODRIK (2019), las resumimos en estas tres categorías:

- › Incrementar el nivel de competencia y la productividad de los empleos actuales y la competitividad de las empresas (por ejemplo, con servicios de extensión para mejorar la gestión o programas cooperativos para fomentar el uso de la tecnología);
- › Aumentar la cantidad de buenos empleos asistiendo a los nuevos emprendimientos o a la ampliación de empresas locales preexistentes, o atrayendo inversiones externas, y
- › Aplicar políticas laborales activas o programas de desarrollo de la fuerza laboral para ayudar a los trabajadores, especialmente a los que forman parte de los grupos de riesgo, a dominar las competencias que se requieren para acceder a buenos empleos.

En México, como en muchos otros países, no faltan los programas que apuntan a mejorar las capacidades de las empresas. Por ejemplo, hay una gran variedad de programas que brindan ayuda financiera y técnica a las pymes del sector automotriz para convertirlas en proveedoras de grandes empresas. Sin embargo, esos programas suelen fracasar por ser demasiado genéricos y no centrarse correctamente en la creación de empleos. El primer defecto implica que no son suficientemente flexibles y adaptables a las necesidades reales de las empresas. El segundo significa que aún cuando logran generar los beneficios tecnológicos que se proponen, no crean suficientes buenos empleos.

El *quid pro quo* esencial de una estrategia de *buenos empleos* es este: las empresas modernas tienen un conjunto diverso de requerimientos que el gobierno puede ayudar a cumplir gracias a su capacidad de movilizar y coordinar el comportamiento de otras empresas y actores. Esas empresas necesitan tener acceso a una fuerza laboral estable y competente, a redes horizontales y verticales confiables (sin problemas de atascos ni de información), a tecnología y al cumplimiento de las obligaciones contractuales y los derechos de propiedad. Muchas de estas necesidades imponen dificultades a la acción colectiva, que los organismos gubernamentales están bien posiciona-

dos para resolver. El gobierno, por su parte, necesita que las empresas internalicen las externalidades de los *buenos empleos* en sus decisiones relativas a los niveles de empleo, capacitación y tecnología. La profunda incertidumbre que permea todas estas esferas con respecto a los obstáculos, las oportunidades y los medidas correctivas disponibles barre con cualquier solución simple y genérica, como los subsidios al empleo y demás programas estandarizados.

Más que servicios genéricos, lo que necesitan los buenos empleos es un proceso de colaboración y diálogo institucionalizados entre el gobierno y el sector privado, que procure identificar las limitaciones y oportunidades, y generar soluciones público-privadas pragmáticas. A diferencia de la política industrial tradicional, este enfoque no supone que el gobierno sea omnisciente (que sepa lo suficiente para *elegir a los ganadores*) ni que haya suficiente confianza entre él y el sector privado. Supone únicamente que el conocimiento y la confianza pueden acumularse con el correr del tiempo.

Resulta útil hacer una comparación con la política industrial tradicional para subrayar lo novedoso de esta nueva mentalidad política *productiva* (*Cuadro 1*). Más importante aún, la política ya no adopta un enfoque de arriba hacia abajo basado en prioridades sectoriales prediseñadas y listas de incentivos (beneficios tributarios, subsidios al crédito, etc.). En cambio, la meta es establecer un proceso de colaboración estratégica entre los sectores privado y público, con los siguientes objetivos:

- › Aprender: ¿qué limitaciones enfrentan las empresas de los distintos sectores?
- › Experimentar: ¿cuáles son las mejores maneras de eliminar o compensar esas limitaciones?
- › Coordinar: ¿participan todos los poderes del gobierno y otras empresas?
- › Supervisar y evaluar: ¿cómo vamos?
- › Revisar: ¿se incorpora lo aprendido en nuevas políticas?

CUADRO 1

Políticas industriales tradicionales y políticas productivistas modernas

Tipo de política industrial	Supuestos	Práctica	Teoría	Dimensionalidad de la política	Evidencia
Tradicional	Los gobiernos conocen las fallas de mercado pero son susceptibles a la captura	Selección <i>ex-ante</i> de instrumentos de política y sectores prioritarios (ej. Corea del Sur)	Externalidades + agente principal	Baja	Cruce de industrias, econometría de cruce de firmas, aumentada por IV, RD y <i>experimentos naturales</i>
Moderno	Las fallas de mercado son inobservables <i>ex-ante</i> ; información requerida ampliamente dispersa; capacidad del estado endógena	Identificación de objetivos y restricciones a través de colaboración estratégica con las firmas (ej. Perú)	Aprendizaje colaborativo, costos de descubrimiento, detección de errores, <i>Problem-Driven Iterative Adaptation</i> (PDIA)	Alta	Informal, contextual, evaluación de portafolios contra referencia <i>ex-ante</i>

Las empresas tienen una responsabilidad clara: formular planes de acción en línea con los objetivos públicos (como la ampliación del empleo). La relación del gobierno con las empresas no es ni de distancia, como en el modelo tradicional de regulación, ni de captura, como en los modelos de nepotismo. La rendición de cuentas se garantiza mediante la enunciación de una serie de objetivos claros, la asignación de responsabilidad política, la transparencia y la comunicación pública.

Si bien estos principios son abstractos e ideales, han sido característicos de numerosas iniciativas exitosas en todo el mundo. Por ejemplo, en Estados Unidos, los programas de la DARPA y la más reciente ARPA-E para fomentar respectivamente las tecnologías avanzadas relacionadas con la defensa y las tecnologías limpias se organizan de esta manera (AZOULAY *et al.*, 2018; GOLDSTEIN y NARAYANAMURTI, 2018; KHOSLA y BEATON, 2017). Los *Manufacturing Institutes* establecidos durante el gobierno de Obama son muy similares en su naturaleza colaborativa público-privada y sus objetivos exploratorios (BLOCK *et al.*, 2018; DELOITTE, 2017). En un nivel de operación muy diferente, los programas de desarrollo laboral como Project QUEST se basan en la colaboración iterativa entre diversos actores (RADEMACHER *et al.*, 2001; RODER y ELLIOTT, 2019). En América Latina, se ha recurrido con éxito a *mesas redondas sectoriales* para identificar y eliminar los cuellos de botella en la agroindustria (Ghezzi, 2017). En Argentina, la colaboración público-privada ha dado lugar a muchas innovaciones y adaptaciones tecnológicas en la agricultura, con participantes tales como el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). FERNANDEZ-ARIAS *et al.* (2018) abogan por la función de *motores de búsqueda* de nuevas actividades económicas de lo que llaman *bancos de desarrollo inteligentes*.

Estos ejemplos son apenas una validación del concepto, y no son inmediatamente transferibles al contexto mexicano. Tampoco está claro que funcionarían con la misma eficacia si se establecieran en pos de los buenos empleos en lugar de la innovación y la diversificación económica. Sería un error afirmar que sabemos cómo será la próxima generación de políticas. Debemos admitir que hay una incertidumbre considerable en torno a qué surtirá efecto. Necesariamente habrá que pasar por una etapa de experimentación en materia de políticas.

CONCLUSIONES

La integración económica internacional, al profundizarse en las últimas décadas, produjo un pernicioso efecto colateral: la desintegración doméstica. Los sectores más avanzados de la economía se han desligado del resto. Se trata de un problema universal, que padecen países de todos los niveles de ingreso y de todos los continentes. Pero tal vez México exhiba uno de los peores ejemplos del síndrome.

Reconstruir sociedades saludables requerirá necesariamente una reintegración de la economía doméstica. Eso, a su vez, exige nuevos enfoques normativos, que vayan más allá de la agenda tradicional de reformas estructurales y hagan foco directamente en la esfera productiva y en los buenos empleos en particular. He expuesto aquí parte de los principios fundamentales de diseño que son críticos para la construcción de ese régimen normativo. Por desgracia, no existen remedios prefabricados ni mapas genéricos para esta situación. La experimentación con políticas es inevitable.

Muchas de las nuevas políticas serán necesariamente de corte no ortodoxo. Serán distintas de las políticas estándar que suelen propiciar las instituciones multilaterales. Algunos de esos nuevos enfoques pueden incluso tener un tinte populista en tanto perseguirán objetivos *populistas* como el empleo y el ingreso en el extremo más postergado de la distribución. No debemos descartarlas de antemano. Debemos distinguir el populismo económico bueno y deseable de sus primos insalubres y mucho más dañinos, el populismo macroeconómico y el político.

Las élites políticas tendrán nuevas responsabilidades. El régimen de buen gobierno deberá priorizar a los actores domésticos frente a las empresas deslocalizadas, las instituciones financieras y los profesionales calificados. También tendrán nuevas responsabilidades las élites corporativas. Ellas deberán cambiar hiperglobalismo por solidaridad social. Las dos partes deberán plantear un nuevo *quid pro quo*: inversión comercial en proveedores, comunidades y fuerza laboral locales, a cambio de insumos, servicios y apoyo público.

Si un consuelo hay para México, es que el país no está solo en esto. Todas las sociedades están lidiando con los mismos problemas: cómo reconciliar mercados laborales saludables con la hiperglobalización y el cambio tecnológico intenso. A menudo las autoridades mexicanas han abierto el paso y dado el ejemplo a los demás, como ocurrió con el NAFTA en el comercio y las transferencias monetarias condicionales (Progresá) en materia de política social. Tal vez algunas de las innovaciones normativas necesarias para construir una economía de buenos empleos provengan también de México.

REFERENCIAS

AUTOR, DAVID, DAVID DORN, GORDON HANSON y KAVEH MAJLESI, *Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure*, diciembre de 2017.

AZOULAY, PIERRE, ERICA FUCHS, ANNA GOLDSTEIN y MICHAEL KEARNEY, *Funding Breakthrough Research: Promises and Challenges of the “ARPA Model”*. Documento de trabajo 24674 del NBER. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, junio de 2018. <https://doi.org/10.3386/w24674>.

BANCO MUNDIAL, *Mexico: Systematic Country Diagnostics*, Washington, DC, 2018.

BLOCK, FRED, MATTHEW R. KELLER y MARIAN NEGOITA, *Network Failure and the Evolution of the U.S. Innovation System*, documento inédito, 2018.

DELOITTE, *Manufacturing USA: A Third-Party Evaluation of Program Design and Progress*, enero de 2017.

DOUGHERTY, SEAN y JULIEN REYNAUD, *Boosting Productivity in Mexico Through Integration into Global Value Chains*, documento de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE, 2017.

FERNÁNDEZ-ARIAS, EDUARDO, RICARDO HAUSMANN y UGO PANIZZA, *Smart Development Banks*, documento inédito, 2018.

GHEZZI, PIERO, *Mesas Ejecutivas in Peru: Lessons for Productive Development Policies*, *Global Policy Journal*, julio de 2017.

GOLDSTEIN, ANNA P., y VENKATESH NARAYANAMURTI. *Simultaneous Pursuit of Discovery and Invention in the US Department of Energy*. Research Policy 47, n.º 8 (octubre de 2018): 1505–12. <https://doi.org/10.1016/j.resp.2018.05.005>.

KHOSLA, PRADEEP K., PAUL T. BEATON, COMMITTEE ON EVALUATION OF THE ADVANCED RESEARCH PROJECTS AGENCY-ENERGY (ARPA-E), BOARD ON SCIENCE, TECHNOLOGY, AND ECONOMIC POLICY, *POLICY AND GLOBAL AFFAIRS, BOARD ON ENERGY AND ENVIRONMENTAL SYSTEMS, y DIVISION ON ENGINEERING AND PHYSICAL SCIENCES*, EDS. *An Assessment of ARPA-E*. Washington, D.C.: National Academies Press, 2017. <https://doi.org/10.17226/24778>.

LEVY, SANTIAGO, *Under-Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

MISCH, FLORIAN y CHRISTIAN SABOROWSKI, *Resource Misallocation and Productivity: Evidence from Mexico*, documento de trabajo del FMI, 2018.

RADEMACHER, IDA, MARSHALL BEAR, MAUREEN CONWAY, *Project QUEST: a case study of a sectoral employment development approach*, *Sectoral Employment Development Learning Project case studies series*, Economic Opportunities Program, Aspen Institute, Washington, D.C., 2001.

REES, JOSEPH V. *Hostages of each other: The transformation of nuclear safety since Three Mile Island*. University of Chicago Press, 1996.

RODER, ANNE, MARK ELLIOTT, *Nine Year Gains: Project QUEST’s Continuing Impact*, Economic Mobility Corporation, Nueva York, 2019.

SABEL, CHARLES F., y DANI RODRIK, *Building a Good Jobs Economy*, documento inédito, 2019.

Globalización, tecnología y empleo regional

GORDON H. HANSON

Universidad de California, San Diego y NBER



I. INTRODUCCIÓN

EL ÚLTIMO CUARTO DE SIGLO HA SIDO TESTIGO de una gran ola de globalización y de cambios trascendentales en la tecnología que utilizamos para producir bienes y servicios y para interactuar entre nosotros. Al comienzo de esta ola de globalización, había un optimismo generalizado en cuanto a que la profundización del libre comercio traería prosperidad a todo el mundo. Sin duda, gran parte de ese optimismo resultó justificado. Solo en China e India, la apertura del mercado ayudó a sacar a cientos de millones de personas de la pobreza. En otros países, sin embargo, el legado de la globalización ha sido más complejo. Si bien la creciente integración de los mercados internacionales ayudó a incrementar los ingresos nacionales en promedio, también provocó trastornos en la vida de muchos de aquellos que trabajan en industrias que compiten con importaciones de países con bajos salarios y que viven en regiones en las que se concentran esas industrias. Entre otras, las consecuencias de esos trastornos han sido dos décadas de estancamiento económico en muchas ciudades y regiones manufactureras. En este documento, repaso lo que sabemos sobre las causas de ese estancamiento, sus consecuencias políticas y sus posibles soluciones.

A modo de motivación, es instructivo recordar lo embriagadores que fueron los primeros años de la década de 1990. Había caído el Muro de Berlín, países otrora comunistas se incorporaban a la comunidad global de naciones que comerciaban entre sí, y los países negociaban ávidamente nuevos acuerdos de comercio. La siguiente cita del entonces presidente Bill Clinton al

2. EL SHOCK COMERCIAL DE CHINA Y LA PÉRDIDA DE EMPLEO

firmar la legislación que implementaba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, México y Estados Unidos en 1994 plasma tal vez como nada el optimismo de la época:

Considero que hemos tomado una decisión que nos permitirá crear un orden económico en el mundo que promoverá más crecimiento, más igualdad, mejor preservación del medio ambiente y una mayor posibilidad de paz mundial¹.

No es de extrañar que un político defendiera ampliamente un acuerdo que tanto había trabajado para negociar y aprobar. Lo revelador del pronóstico de Clinton para el TLCAN es que encarnaba supuestos no demostrados sobre cómo se adaptarían los mercados laborales de Estados Unidos a un entorno comercial más abierto. A saber, por ejemplo: que *i*) incluso si la apertura del comercio generaba pérdidas de empleo en sectores que competían con importaciones, los trabajadores desplazados se reubicarían enseguida en industrias y regiones en expansión orientadas a la producción de exportaciones; *ii*) las consecuencias salariales de la pérdida de empleo se transmitirían en general entre los trabajadores menos calificados, de modo que su impacto en el agregado sería bajo; y *iii*) cualesquiera fueran las repercusiones de la globalización en el mercado laboral, serían modestas en comparación con las del cambio tecnológico, que debía ser el foco principal de las políticas públicas. Cada uno de estos supuestos resultó incorrecto, y de un modo que generó complacencia entre los economistas y las autoridades responsables de la política económica sobre la necesidad de tomar medidas en materia de política para ayudar a los trabajadores a adaptarse con éxito a la competencia de las importaciones.

[1] Véase <https://aflcio.org/reports/nafta-20>.

En una serie de documentos en cuya autoría colaboré con David Autor y David Dorn (AUTOR, DORN y HANSON 2013, 2016, 2019; AUTOR *et al.* 2014; AUTOR *et al.* 2019), analizamos los efectos en el mercado laboral y sociopolítico del drástico aumento del comercio global con China, tras su transición de economía con planificación centralizada a economía de mercado. Identificamos esos efectos explotando la brusca variación de la exposición regional de Estados Unidos a lo que denominamos el *shock comercial de China*. El impresionante impacto del *shock comercial de China* fue consecuencia de tres factores. En primer lugar, la apertura de mercado de China fue rápida y decidida. Una vez que se embarcó en una senda de crecimiento liderado por las exportaciones, a principios de la década de 1990, la siguió con vigor. En segundo lugar, y como es usual para un país grande, la ventaja comparativa de China en las primeras dos décadas de la era de reforma se concentró en un conjunto relativamente reducido de bienes manufacturados con uso intensivo de la mano de obra, como indumentaria, artículos electrónicos para el consumo, calzado, muebles, productos de papel, equipo deportivo, textiles y otros bienes de consumo semidurables de uso extendido. Esa especialización, combinada con el inmenso tamaño del país, hizo que el rápido crecimiento de sus exportaciones tuviera como resultado un aumento marcado y sostenido en la competencia con importaciones que enfrentaban las regiones de otros países que también se especializaban en esos productos, así como un aumento marcado y sostenido de la demanda de exportaciones de las regiones especializadas en producir insumos que demandaban las fábricas chinas. En tercer lugar, las regiones de Estados Unidos, la Unión Europea y muchos países emergentes, entre ellos México, suelen concentrarse en un conjunto relativamente reducido de productos de exportación. Como consecuencia, las regiones que producían bienes que competían con las importaciones chinas estaban sumamente expuestas a esa competencia, dado que producían relativamente poco más que eso para exportar.

En nuestro análisis empírico, utilizamos mercados laborales regionales de Estados Unidos –sobre todo, zonas de desplazamiento o *commuting zones*– como laborato-

rios de análisis económico. Este método no tiene nada de novedoso. GEORGE BORJAS y VALERIE RAMEY (1995) fueron pioneros del enfoque de mercados laborales locales en el estudio de las consecuencias de la globalización en su análisis de la ampliación del comercio de Estados Unidos con Japón. PETIA TOPALOVA (2010) y BRIAN KOVAK (2013) también consideraron la exposición regional a la liberalización del comercio en India y Brasil respectivamente. Lo que distingue al *shock* comercial de China es el tamaño de la economía nacional, la magnitud del auge de sus exportaciones y su apabullante ventaja comparativa en productos manufacturados de uso de mano de obra intensiva. Por esos motivos, el *shock* de China no golpeó únicamente a Estados Unidos, sino también a muchos países con sectores manufactureros que tenían una presencia sustancial de actividades en el uso de mano de obra intensiva.

La motivación para entender los impactos de los *shocks* comerciales –y, en particular, el de China– en el mercado laboral se ha intensificado con la elección en Estados Unidos del presidente Donald Trump, quien no solo es escéptico sobre las ventajas del comercio internacional y varios acuerdos comerciales emblemáticos que mantiene el país, sino que además está dispuesto a imponer aranceles a un amplio conjunto de socios comerciales, a riesgo de alterar el sistema comercial mundial en su totalidad. Sean cuales sean las simpatías políticas de cada uno, es importante entender cómo llegamos a un momento en el que la inveterada acogida de la apertura comercial por parte de Estados Unidos se está poniendo en tela de juicio.

¿Cómo llegamos a este punto de creciente desconfianza hacia la globalización? Consideremos la caracterización de manual del teorema de Stolper-Samuelson, que indica cómo afectaría un episodio como el *shock* de China a los mercados laborales estadounidenses a través del lente de la teoría comercial estándar. En respuesta a la liberalización del comercio en un país menos calificado pero con mano de obra abundante (China), una economía de calificación abundante (Estados Unidos) experimentaría un aumento del salario de los trabajadores más calificados en relación con el salario de los

trabajadores menos calificados. Sin embargo, este no es el resultado principal que observamos. Una investigación realizada en la década de 1990 daba la clara impresión de que la globalización no había sido un factor relevante en la estructura salarial de Estados Unidos (KATZ y AUTOR, 1999). También se creía que, en respuesta a los *shocks* comerciales, los trabajadores se reubicarían con facilidad entre los distintos sectores y regiones, de manera tal que el impacto de un *shock* comercial se distribuyera en forma pareja entre los trabajadores menos calificados de la economía de Estados Unidos. Nuestro trabajo (AUTOR, DORN y HANSON 2013, 2016), junto con el de muchos otros académicos, ha contribuido a derribar esa opinión generalizada: los trabajadores no se reubican con facilidad entre los distintos sectores y regiones, lo que da lugar a una dilatada adaptación a *shocks* negativos de la demanda de mano de obra local. Y, si bien la tecnología tuvo impactos pronunciados en los mercados laborales durante las décadas de 1990 y 2000, esos impactos afectaron en su mayoría a un conjunto vasto de industrias y regiones. Los efectos del *shock* comercial de China, en cambio, han sido regional y sectorialmente más concentrados.

Hoy sabemos que el comercio ha contribuido al declive del empleo manufacturero en Estados Unidos (ACEMOGLU *et al.*, 2016; PIERCE y SCHOTT, 2016). El impacto del comercio en los mercados laborales proviene menos de sus impactos en la economía en su conjunto que de sus efectos disruptivos en regiones determinadas. Si analizamos las regiones de Estados Unidos más expuestas al *shock* comercial de China –como las comunidades del medioeste y el sudeste del país– vemos caídas sustanciales en el empleo manufacturero. Esos impactos pueden no resultar llamativos a la luz de la fuerte ventaja comparativa china en la manufactura con uso intensivo de la mano de obra: lo que sí sorprende es la lentitud y parcialidad con la que esas regiones se han adaptado a la pérdida de empleo.

Si se pierden empleos en el sector manufacturero de Middletown, Ohio, por ejemplo, esperaríamos que los trabajadores abandonaran la región para buscar trabajo en otros lugares o que las empresas se vie-

ran atraídas a la región para contratar la mano de obra ahora disponible. Pero, en cambio, lo que vemos es que los trabajadores no se alejan de lugares como Middletown, que tampoco reciben la llegada de nuevas empresas. Algunos trabajadores desplazados han acabado entre los desocupados a largo plazo, mientras que una fracción mayor del conjunto ha abandonado por completo la fuerza laboral. Pocos trabajadores han pasado con éxito a actividades no comerciables. De hecho, el empleo en actividades no comerciables en esos lugares cayó modestamente, si bien el impacto del comercio en el empleo en sectores no exportables no se estima con precisión. La pérdida de empleo fue particularmente aguda para los trabajadores con menor educación, entre los que la magnitud de la caída en el sector de las manufacturas fue casi igualada por la de los sectores no manufactureros. Por lo tanto, el *shock* comercial de China fue similar a un *shock* negativo local de demanda agregada, cuyos impactos locales se vieron magnificados a medida que el *shock* se transmitió a los bienes y servicios no comerciables.

A fin de tener una mejor perspectiva sobre los impactos laborales del *shock* comercial de China, trasladamos el foco de la comparación de resultados entre regiones más y menos expuestas al comercio a la comparación de resultados entre trabajadores más y menos expuestos al comercio (AUTOR *et al.*, 2014). En nuestro análisis, nos situamos en 1991 y analizamos dos trabajadores idénticos en todos los aspectos observables –edad, género, ingresos actuales, aumento reciente de ingresos, magnitud y pago promedio del empleador, y años de antigüedad en el trabajo– excepto uno: la industria en la que trabajaban en ese año. Algunos trabajadores tienen empleo en industrias que se ven golpeadas por el *shock* comercial de China, y otros en industrias no directamente afectadas por él. A efectos ilustrativos, definimos un trabajador más expuesto al comercio como un trabajador cuya industria está en el percentil 75 en términos de aumento de la penetración de las importaciones chinas, y un trabajador menos expuesto como un trabajador cuya industria está en el percentil 25.

Al evaluar los resultados de esos dos tipos de trabajadores a lo largo de los 16 años siguientes a 1991, observamos que los trabajadores más expuestos al comercio tienen un ingreso normalizado acumulado de aproximadamente un 16% más bajo que los de los trabajadores menos expuestos. Esos trabajadores más expuestos tienen más probabilidades de desvincularse de su empleador inicial (es decir, el de 1991), de experimentar una reducción de sus ingresos con su empleador inicial y de registrar menores ingresos con otros empleadores en los años subsiguientes. En términos de ingresos anuales, ingresos a largo plazo y cambio de empleo, los trabajadores más expuestos obtienen peores resultados.

Los resultados diferenciales para los trabajadores más y menos expuestos al comercio no son uniformes en todos los estratos de distribución del ingreso. Entre los trabajadores más y menos expuestos al comercio que tienen ingresos iniciales elevados (trabajadores del decil superior del ingreso en su cohorte de nacimiento), hay pocas diferencias en el ingreso acumulado después de 1991. Entre los que ganan salarios altos, los más expuestos al comercio tienen una mayor probabilidad de abandonar a su empleador inicial y sufrir cambios de empleo más frecuentes. Sin embargo, aunque pueden perder parte de su ingreso al comienzo, tienden a recuperarlo en empleos subsiguientes con empleadores menos expuestos al comercio exterior. Por lo tanto, las consecuencias adversas del comercio en el ingreso se concentran desproporcionadamente entre los trabajadores de salario bajo (los del tercil inferior en su cohorte de nacimiento en 1991).

¿Por qué el impacto del comercio en el ingreso se concentra tanto por industria y nivel de calificación? Para responder esa pregunta, consideremos la dimensión regional del *shock* comercial de China. Puesto que las regiones manufactureras suelen tener una especialización bastante específica, el impacto de un *shock* comercial adverso equivale a una recesión regional. La investigación de DAVIS y VON WACHTER (2011) estudia el impacto de la pérdida de empleo entre los trabajadores, tras el análisis seminal de JACOBSON, LALONDE y

3. ¿LA POLÍTICA PÚBLICA PUEDE MITIGAR EL IMPACTO DE LA PÉRDIDA DE EMPLEO?

SULLIVAN (1993), que demostró que perder el empleo conduce a reducciones del ingreso importantes a corto plazo y menores a largo plazo. DAVIS y VON WACHTER (2011) establecen también que esas reducciones del ingreso por pérdida de empleo son mucho peores cuando ésta ocurre durante una recesión. Puesto que el impacto local del *shock* de China es como una recesión regional, las consecuencias para el ingreso por la pérdida de empleo inducida por factores comerciales es particularmente aguda.

Si la pérdida de empleo causada por el *shock* de China tiene efectos tan deletéreos en los trabajadores expuestos, ¿por qué no son mayores sus impactos en la economía en su conjunto? A fin de entender la aparente disonancia entre impactos locales relativamente profundos de la globalización e impactos agregados relativamente menores, es importante comprender que las manufacturas representan una proporción pequeña del empleo en Estados Unidos, que cayó del 14% en 1990 al 9% en 2007: caída de la que un cuarto aproximadamente corresponde al *shock* comercial de China. Varias investigaciones recientes sobre las consecuencias para el equilibrio general del comercio entre Estados Unidos y China usan modelos comerciales cuantitativos para evaluar el impacto del *shock* comercial de China en el bienestar en Estados Unidos (CALIENDO, DVORKIN y PARRO 2015; GALLE, RODRÍGUEZ-CLARE y YI 2015). En términos netos, el comercio con China tiene efectos positivos, aunque menores, en el bienestar nacional en Estados Unidos, lo que se condice con los bajos beneficios globales derivados del comercio para la economía estadounidense (ARKOLAKIS, COSTINOT y RODRÍGUEZ-CLARE, 2012). Si bien no hemos aprendido nada demasiado novedoso del *shock* de China en términos del impacto agregado del comercio –que es positivo, pero reducido en magnitud–, ahora sabemos que la caída en las manufacturas inducida por el comercio exterior concentra sus efectos disruptivos en tipos específicos de trabajadores, sobre todo los de salarios más bajos que residen en regiones especializadas en manufacturas de uso de mano de obra intensiva.

La mayoría de los gobiernos ha instaurado programas sociales para ayudar a los trabajadores a adaptarse a las consecuencias adversas de la pérdida de empleo, como el seguro de desempleo, que reemplaza una fracción del ingreso previo del trabajador durante algún período (seis meses en Estados Unidos); asistencia adicional cuando se trata de trabajadores que pierden su empleo como resultado de la competencia de importaciones (como el programa Trade Adjustment Assistance (TAA) en Estados Unidos, que ofrece 18 meses más de seguro de desempleo siempre y cuando los trabajadores reciben capacitación); y transferencias monetarias o en especie (como servicios de salud, vivienda y subsidios a la energía con financiación pública, y vales para la compra de alimentos u otras necesidades de los hogares), que suelen condicionarse al nivel de ingreso y a la presencia de niños en el hogar. Los trabajadores discapacitados o jubilados pueden solicitar beneficios adicionales (en Estados Unidos, en forma de Medicaid y pensiones públicas de la Administración de Seguridad Social). Además, los trabajadores de salario bajo que permanecen desocupados pueden ser candidatos a pagos por medio de un impuesto negativo a la renta (como el crédito impositivo a la renta salarial en Estados Unidos, cuya generosidad es condicional a la presencia de niños en el hogar).

¿Qué éxito tienen estos programas como reemplazo del ingreso que deja de percibirse por la pérdida del empleo? En nuestro trabajo, concluimos que el efecto mitigador de los programas gubernamentales para las regiones que experimentan caídas en el empleo inducidas por el comercio exterior es mínimo (AUTOR, Dorn y Hanson 2013). En líneas generales, los programas gubernamentales no compensan más que el 10% de las caídas en el ingreso regional inducidas por el comercio. Un motivo de ello es que gran parte de la asistencia es transitoria (como en el caso del seguro de desempleo), mientras que otra parte se condiciona a la presencia de niños en el hogar o a que los trabajadores estén en edad de jubilarse. Algo tal vez sorprendente es que, en Estados Unidos, pocos de los beneficios gubernamentales que perciben los trabajadores por la pérdida de su empleo provienen del programa TAA,

principal programa del gobierno diseñado para ayudar a los trabajadores que han perdido su empleo por la competencia de importaciones. De los USD 57 per cápita adicionales que recibe una región más afectada por el impacto comercial (es decir, del percentil 75 en exposición comercial) en relación con una región menos afectada (del percentil 25), apenas USD 0,03 provienen del TAA. Increíblemente, el aumento en la aceptación del seguro por discapacidad (Social Security Disability Insurance, SSDI) provocado por el *shock* comercial es casi 300 veces mayor que el del TAA. El SSDI brinda una ayuda económica a los trabajadores que ya no están en condiciones de trabajar. Detectamos mayores aumentos en los beneficios per cápita del SSDI en regiones más expuestas al *shock* comercial de China y una mayor probabilidad de recibir beneficios del SSDI entre los trabajadores más expuestos a la competencia de importaciones. Dado que los trabajadores que reciben el SSDI suelen permanecer en el programa durante el resto de su vida económica activa, los mecanismos normativos que ayudan a los trabajadores a adaptarse al *shock* de China parecen inducir a los trabajadores, en definitiva, a no reintegrarse en el mercado laboral. Ante una primera aproximación, las políticas principales que usan los trabajadores para adaptarse a *shocks* comerciales pueden estar obstaculizando su capacidad de reingresar en la fuerza laboral.

¿Qué políticas alternativas podrían considerar los gobiernos para ayudar a las regiones que experimentan pérdidas sostenidas en el empleo ya sea a causa de la globalización o del cambio tecnológico? Un abordaje, el elegido por el presidente Donald Trump, es aplicar aranceles a las importaciones y así buscar inducir un regreso de la producción manufacturera a Estados Unidos. Si bien aún no se ha determinado el impacto en el empleo de las guerras comerciales que mantiene Estados Unidos, parece improbable que ese enfoque restaure el empleo perdido a manos de la globalización. En primer lugar, hasta hoy, los aranceles de Estados Unidos han apuntado a China, lo que significa que una porción de la demanda de importaciones en Estados Unidos sencillamente se desviará

de China a otros países, como Vietnam y Bangladesh. En segundo lugar, la pérdida de empleo causado por el *shock* de China se debió sobre todo al cierre de plantas. Esas plantas, construidas en las décadas anteriores a 1990, utilizaban tecnologías productivas antiguas, que implicaban un uso relativamente intensivo de la mano de obra. Si los aranceles estadounidenses indujeran un retorno de la producción manufacturera a Estados Unidos, el aumento en el empleo se vería atenuado por la sustancial caída en la intensidad en el uso de mano de obra que han experimentado todas las industrias manufactureras desde 1990. Por lo tanto, los aranceles introducen ineficiencias económicas sin hacer demasiado para revertir la ausencia de una adaptación exitosa del mercado laboral en regiones duramente golpeadas por la globalización.

Un conjunto alternativo de enfoques a la cuestión de los aranceles consiste en concentrar los esfuerzos en las causas próximas del estancamiento económico regional: trabajadores que no pueden reingresar en la fuerza laboral, nuevas empresas que no se expanden en regiones con tasas de empleo deprimidas y trabajadores que no se trasladan para aprovechar oportunidades económicas en otras regiones. Las políticas orientadas a esos factores abarcarían un crédito impositivo a la renta muy ampliado, que recompensaría a los trabajadores por mantener su empleo; incentivos impositivos dirigidos que recompensaran a las empresas por invertir en regiones con tasas de empleo bajas, lo que ayudaría a concentrar la nueva inversión en zonas donde cada dólar de inversión tendría un impacto potencial considerable en el crecimiento neto del empleo; y ayuda financiera, de salud y de cuidado infantil para los trabajadores que quisieran trasladarse de regiones de bajo empleo a regiones con tasas de empleo elevadas, a fin de incrementar la movilidad geográfica de la mano de obra.

4. LA POLÍTICA DE LA PÉRDIDA DE EMPLEO INDUCIDA POR EL COMERCIO

Quisiera ahora referirme a las consecuencias políticas de la caída en las manufacturas por factores comerciales. La polarización de la política nacional ha sido uno de los aspectos característicos de Estados Unidos en este siglo. Con el marcado viraje a la derecha de los legisladores del Partido Republicano y uno más moderado a la izquierda entre los legisladores del Partido Demócrata, quedaron pocos de centro en el Congreso de Estados Unidos, lo que exacerbaba una disfunción política nacional. Puesto que la filiación partidaria se ha intensificado en el país al tiempo que ha aumentado la desigualdad del ingreso, muchos creen hoy que los cambios en las condiciones económicas son, por lo menos en parte, responsables de la división política que permea el estilo de vida de Estados Unidos. En efecto, numerosos dirigentes políticos suelen sugerir que los cambios en la economía son una de las causas profundas de la creciente fractura ideológica en el Congreso. En la campaña presidencial de 2016, los candidatos de ambos partidos afirmaron que el ascenso de China como competidor internacional era una de las causas principales del malestar económico en el país.

Mi reciente investigación (AUTOR *et al.* 2019) demuestra que esta virulenta retórica de campaña es indicio de presiones económicas subyacentes que encuentran voz en la contienda electoral. El aumento de la competencia por parte de las importaciones chinas, que trastornó severamente los mercados laborales en regiones manufactureras tradicionales de Estados Unidos, permitió un viraje a la derecha en las creencias políticas y en los hábitos de consumo mediático de los estadounidenses adultos (como se manifiesta, por ejemplo, en el aumento de participación de mercado de FOX News, un canal abiertamente conservador). El desafío competitivo que plantea China también ha contribuido a profundizar la polarización en la orientación ideológica de los donantes que respaldan las campañas políticas y a abultar la cantidad de bancas en el Congreso en manos de conservadores del Partido Republicano. En las últimas elecciones presidenciales en Estados Unidos, los condados cuya exposición al comercio exterior más había crecido registraron mayores aumentos en la proporción de votos a favor del candidato republicano, Donald Trump.

Tal vez no sea de extrañar que el impacto adverso del comercio exterior en las manufacturas estadounidenses haya tenido repercusiones políticas. Lo que tal vez sea menos esperable es que la naturaleza de esa reacción dependa de la composición étnica de cada región. En los distritos legislativos de Estados Unidos donde la población es mayoritariamente blanca no hispana, los beneficiarios políticos de esas fuerzas económicas han sido los republicanos, sobre todo de la extrema derecha del espectro. En cambio, en el conjunto más pequeño de distritos legislativos en los que otros grupos étnicos y raciales conforman colectivamente la mayoría han experimentado virajes al extremo izquierdo del espectro en sus elecciones. Tanto en los distritos con mayoría blanca y los de mayorías conformadas por minorías, esos virajes ideológicos divergentes han ido en gran medida en detrimento de los políticos de centro del Partido Demócrata y contribuido a la desaparición de moderados entre los funcionarios electos. Dado que los demócratas moderados han perdido bancas a manos tanto de republicanos conservadores como de demócratas liberales, los republicanos son los ganadores electorales netos de la alteración política ocasionada por los efectos económicos del aumento de la competencia del exterior. Al mismo tiempo que convergen en cuanto al origen de los problemas económicos en Estados Unidos, las creencias divergen en cuanto a la respuesta política apropiada a esos desafíos. El acontecimiento más notable en el incesante drama político en Estados Unidos es el éxito que ha tenido el presidente Donald Trump para empujar al Partido Republicano en una dirección clásicamente populista que hace hincapié en el nacionalismo y en la ideología identitaria blanca.

Sin duda, Estados Unidos no es el único lugar en donde las dificultades económicas avivan el apoyo a políticos de derecha. Durante la Gran Depresión, los movimientos de extrema derecha tuvieron más éxito electoral en los países europeos donde la contracción había sido más prolongada. Hoy, las regiones de Francia y Alemania más expuestas al comercio con países de salarios bajos han tenido mayores aumentos en el porcentaje de votos a favor del Frente Nacional y Alternativa por

5. CONCLUSIÓN

Alemania respectivamente; las regiones británicas más expuestas al comercio con China votaron con mayor entusiasmo a favor del Brexit, y las regiones europeas más expuestas a la crisis financiera global de la última década experimentaron un mayor aumento del voto por partidos antiestablishment, escépticos de la Unión Europea. Sin embargo, por lo menos hasta ahora, Estados Unidos se diferencia de Europa en que el aumento de la competencia de las importaciones ha generado, primero, virajes en los representantes electos para los cargos más altos, y segundo, una reacción polarizada a estos shocks entre el reposicionamiento ideológico de las regiones con mayoría blanca versus las de mayoría no blanca.

A modo de cierre, resulta importante mencionar por qué la pérdida de empleo en las manufacturas tiene semejante impacto económico, político y social. El aspecto particular de las manufacturas es que ofrecen a los menos educados una oportunidad de ganar un ingreso relativamente alto, oportunidad que resulta mucho más escasa fuera de ese sector. Por lo tanto, cuando desaparecen los empleos manufactureros, las comunidades afectadas pueden verse seriamente trastornadas y sufrir consecuencias que pueden derivar en un tejido social deshecho. Al contrario de lo que preveíamos hace un cuarto de siglo, el comercio ha alterado gravemente a las comunidades estadounidenses en las que se concentraba el empleo manufacturero. Si bien podría decirse que la mayor parte de los efectos del *shock* comercial de China en el empleo ya han pasado, sus consecuencias políticas han resultado más duraderas. Por los motivos expuestos previamente, esas consecuencias podrían hacerse sentir aún durante muchos años.

Lo que puede distinguir al comercio en términos de su impacto en los resultados políticos es la concentración demográfica y geográfica de sus efectos desestabilizadores. En Estados Unidos, el de las manufacturas es uno de los pocos sectores en los que un trabajador sin educación universitaria puede acceder a un nivel de vida de clase media. Por consiguiente, la pérdida de empleos manufactureros en las regiones afectadas por el comercio ha representado una fuerte contracción de las oportunidades de obtener un salario alto, sobre todo entre los varones de menor formación. Además, mientras que la exposición a la automatización y otras formas de cambio tecnológico en el mercado laboral ha afectado tanto a las grandes ciudades acaudaladas pobladas de profesionales asalariados (*white-collar*) como a los pueblos fabriles poblados de operarios (*blue-collar*), el aumento de la penetración de las importaciones provenientes de países de salarios bajos afecta desproporcionadamente a las comunidades históricamente especializadas en manufacturas de uso intensivo de la mano de obra. El desorden que han sufrido esas regiones hace al impacto del comercio internacional en el mercado laboral aún más evidente

en lo político. Si bien podría ser temerario concluir que el *shock* comercial de China es la causa fundamental de la creciente polarización política en Estados Unidos y Europa, hemos aprendido que la conexión entre la polarización económica y política puede surgir no solo de cambios macroeconómicos generales sino también de *shocks* cuyo poder desestabilizante recae en gran medida en un conjunto identificable de votantes que, a su vez, concentran su vehemencia en las urnas.

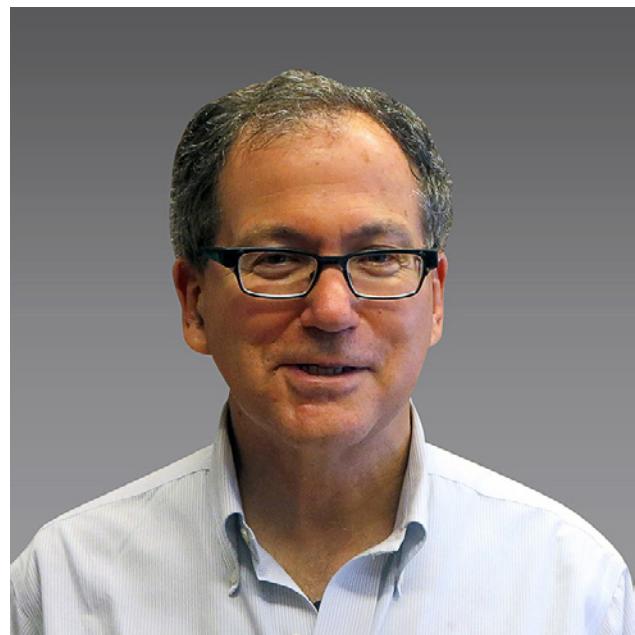
REFERENCIAS

- ACEMOGLU, DARON, DAVID H. AUTOR, DAVID DORN, GORDON H. HANSON y BRENDAN PRICE. 2016. *Import Competition and the Great U.S. Employment Sag of the 2000s*. Journal of Labor Economics 34 (S1): S141-98.
- ARKOLAKIS, COSTAS, ARNAUD COSTINOT y ANDRÉS RODRÍGUEZ-CLARE. 2012. *New Trade Models, Same Old Gains?* American Economic Review 102 (1): 94-130.
- AUTOR, DAVID H., DAVID DORN y GORDON H. HANSON. 2013. *The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States*. American Economic Review, 103, n.º 6 (octubre): 2121-2168.
- . 2016. *The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade*. Annual Review of Economics 8 (1): 205-40.
- AUTOR, DAVID H., DAVID DORN, GORDON H. HANSON y KAVEH MAJLESI. 2019. *Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure*. Mimeo, Universidad de California, San Diego.
- AUTOR, DAVID H., DAVID DORN, GORDON H. HANSON y JAE SONG. 2014. *Trade Adjustment: Worker Level Evidence*. Quarterly Journal of Economics 129 (4): 1799-860.
- BORJAS, GEORGE J. y VALERIE A. RAMEY. 1995. *Foreign Competition, Market Power, and Wage Inequality*. Quarterly Journal of Economics 110 (4): 1075-110.
- CALIENDO, LORENZO, MAXIMILANO DVORKIN y FERNANDO PARRO. 2015. *The Impact of Trade on Labor Market Dynamics*. Documento de trabajo del NBER 21149. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- GALLE, SIMON, ANDRÉS RODRÍGUEZ-CLARE y MOISES YI. 2015. *Slicing the Pie: Quantifying the Aggregate and Distributional Effects of Trade*. Mimeo, Universidad de California, Berkeley.
- JACOBSON, LOUIS S., ROBERT LALONDE y DANIEL G. SULLIVAN. 1993. *Earnings Losses of Displaced Workers*. American Economic Review 83:685-709.
- KATZ, LAWRENCE F. y DAVID AUTOR H. 1999. *Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality*. En *Handbook of Labor Economics*, editado por Orley Ashenfelter y David Card, 3A:1463-555. Amsterdam: Elsevier Science.
- KOVAK, BRIAN K. 2013. *Regional Effects of Trade Reform: What Is the Correct Measure of Liberalization?* American Economic Review 103 (5): 1960-76.
- PIERCE, JUSTIN R. y PETER K. SCHOTT. 2016. *The Surprisingly Swift Decline of U.S. Manufacturing Employment*. American Economic Review 106 (7): 1632-62.
- TOPALOVA, PETIA. 2010. *Factor Immobility and Regional Impacts of Trade Liberalization: Evidence on Poverty from India*. American Economic Journal: Applied Economics 2:1-41.

Estamos en el mismo barco y lo que México puede hacer al respecto

CHARLES SABEL

Universidad de Columbia



MAL QUE LES PESE A AMBOS, LOS PAÍSES avanzados y en desarrollo están en el mismo barco, o en embarcaciones similares, económica y políticamente. Ambos padecen un dualismo productivo que divide a la economía entre un sector de alta productividad, avanzado o formal que florece con la innovación y genera competencias y riqueza, y un sector rezagado, de baja productividad o informal, desvinculado del primero, que no hace ninguna de esas cosas. Esa convergencia es una ingrata sorpresa. En teoría, el proceso de desarrollo implicaba la expansión gradual de la industria, y la incorporación de trabajadores de la agricultura de subsistencia a empleos de alta productividad. Más aún: cuando un país alcanzaba la modernización o industrialización, se suponía que el progreso económico (más allá de las fluctuaciones del ciclo económico) se volvía auto-sustentable. Sin embargo, la dualidad tradicional de sectores atrasados y modernos en los países en desarrollo se está reproduciendo, y hasta ampliando de maneras novedosas; y los países avanzados, donde esa división se consideraba en el peor de los casos un residuo marginal de otras épocas, enfrentan la posibilidad de que gran parte del nuevo empleo se cree en el sector atrasado, que solo ofrece puestos de trabajo mal pagos, muchas veces peligrosos y que no llevan a ninguna parte. Esta sorpresa tiene perplejos a todos los involucrados: ni los países en desarrollo ni los avanzados tienen nada semejante a una estrategia consolidada para responder a las amenazas similares a las que deben hacer frente.

En lo político, la convergencia es igualmente impactante y deriva directamente de la situación económica. Con grandes grupos vulnerables que ven disminuidas sus posibilidades y las de sus hijos, y élites que miran desconcertadas, los países avanzados y en desarrollo se vuelcan al populismo: una política, o antipolítica, de líderes fuertes, agrupaciones movilizadas y partidos nuevos o cautivos para defender el bienestar de la gente contra la corrupción de élites domésticas o cosmopolitas. La política se centra cada vez más en torno a un presidente que exige actuar en asuntos internos y externos con facultades de emergencia que suspenden el equilibrio de poderes y los mecanismos de contrapeso normales de la democracia constitucional, y lo que quede de las normas establecidas del orden internacional¹.

Pero este panorama está engañosamente incompleto. El auge del dualismo y el populismo vela importantes transformaciones en la organización de las empresas y de partes de la administración pública que tienen consecuencias cruciales para responder a acontecimientos imprevistos e indeseados. Ante la incertidumbre generalizada y permanente acerca de la dirección del desarrollo tecnológico y la evolución de los mercados, las empresas del sector avanzado y sus agentes reguladores están formulando métodos posburocráticos de organización. La gran empresa del siglo XX, y las instituciones del *big government* de las que era reflejo se acercaron a encarnar el ideal weberiano de burocracia: las metas se fijaban y los planes para alcanzarlas se formulaban en la cúspide de la organización; los empleados de base llevaban a cabo las tareas; los gerentes, en el medio, verificaban que se cumplieran los planes y hacían los ajustes necesarios. Las posburocracias combinan la planificación y la ejecución para revisar las metas y los medios para alcanzarlas: los trabajadores de la *base* de la organización pueden, y a menudo deben, detectar y ayudar a corregir errores de planificación o incluso de concepción que no pueden anticiparse. De modo que, en una posburocracia, los planes y las reglas son provisорios, y están sujetos por definición a revisiones a la luz de una experiencia que nunca puede preverse del todo.

Estas nuevas formas de organización están difundiéndose con rapidez, con distintos nombres, en todos los sectores de la economía. En la industria se las conoce como *lean production* (producción ajustada): los bienes se producen de a uno, sin inventarios de respaldo, de modo tal que los errores, visibles de inmediato, deben conducir a su causa profunda y corregirse antes de reanudar la producción. En la agricultura de precisión, las semillas se siembran literalmente de a una, y se hace un seguimiento constante de los cultivos para corregir cualquier característica del suelo y el terreno que limite la cosecha. En los servicios que se basan en un uso intensivo del conocimiento, el servicio consiste en la observación atenta de un proceso de producción –la operación de una herramienta cortante, la tensión que soportan las enormes llantas de los transportadores de mineral de hierro en las minas a cielo abierto– con el objeto de hacer ajustes en la tecnología o en la organización para incrementar la productividad. Cada vez más, las autoridades públicas regulan la producción, también en todos los sectores de la economía, utilizando métodos similares de seguimiento y corrección continuos: por ejemplo, los sistemas de informes sobre incidentes en los que las empresas alertan acerca de sucesos fuera de control (accidentes evitados o casi evitados) a fin de explorar sus causas y permitir a otras empresas similares tomar las precauciones del caso.

La difusión de la organización posburocrática, con sus ciclos cortos de aprendizaje característicos, tiene tres implicancias para las estrategias (a mediano plazo) para resolver el resurgimiento del dualismo. En primer lugar, hay margen para los mismos tipos de mejoras en la productividad en la agricultura, en los servicios y en la industria. La asociación entre la modernización económica y la industrialización se ha quebrado (y justo a tiempo, dado que las posibilidades de aumentos sustanciales en el empleo industrial están prácticamente agotadas en las economías en todas las etapas

[1] Este ensayo se basa directamente en RODRIK y SABEL, 2019; SABEL y GHEZZI, 2019; y SABEL, O'DONNELL y O'CONNELL, 2019.

del desarrollo). En las zonas ricas en recursos, como América Latina, no es exagerado decir que, en todo caso, la agricultura es la nueva industria. Dicho de otro modo: existe la posibilidad de crear empleos buenos, de alta productividad y con perspectivas de crecimiento profesional en todos los sectores de la economía.

Pero, en segundo lugar, si bien estos cambios crean oportunidades para que las empresas del sector informal entren en el sector dinámico, también generan obstáculos para su participación. Para construir sus cadenas de producción, las empresas del sector avanzado están en constante búsqueda de proveedores en los que puedan confiar para satisfacer su demanda de calidad y puntualidad, y que sean capaces de aprender lo necesario para cumplir con las normas nuevas y más estrictas que vayan surgiendo. Por lo tanto, puede haber oportunidades para que las empresas del sector informal o rezagado que tengan muchas de las capacidades necesarias, pero no todas, ingresen en la cadena de producción. Si bien las recompensas por la participación son enormes, los riesgos también lo son. Las inversiones fallidas en creación de capacidad pueden ser ruinosas; suele haber alternativas menos riesgosas dentro del sector informal para las empresas prósperas que funcionan en él (abrir una sucursal de una tienda exitosa, incorporar una nueva línea de comercio minorista o producir repuestos en el mercado gris). Las empresas que enfrentan esa disyuntiva pensarán dos veces si son capaces de satisfacer, y de seguir satisfaciendo, la demanda de confiabilidad y calidad que suponen las relaciones con el sector dinámico. En ese sentido, las nuevas formas de organización constituyen una barrera tanto como una puerta de entrada al sector avanzado: crean un obstáculo de calidad que los nuevos proveedores deben salvar a fin de progresar.

La tercera consecuencia concierne a la relación entre el sector público y el privado. La difusión de la organización posburocrática a partes de ambos implica que muchos actores de los dos sectores comparten un idioma en común: los tipos de información que necesita el Estado para regular, o en última instancia elegir proyectos de desarrollo y seguir su avance (en relación con el trabajo de servicios de extensión en la agricultura o la industria, o de programas de apoyo a la innovación tecnológica y demás) son conocidos para las empresas, porque ellas los generan para elegir y seguir sus propios proyectos. En otras palabras, en la dimensión crucial de la capacidad institucional, es posible forjar nuevas formas de cooperación público-privada.

Estas consideraciones generales dan lugar a dos recomendaciones igualmente generales para la política de desarrollo, y en especial para atacar el dualismo de lleno fomentando la entrada de empresas informales en el sector dinámico en países de ingreso medio como México (y por supuesto, dada la convergencia de la que hablábamos, no solo allí). Primero, puesto que salvar el obstáculo de la calidad exige a las empresas hacer inversiones en nuevas capacidades que conllevan un riesgo inaceptable, se necesitan políticas gubernamentales activas que reduzcan el riesgo lo suficiente para alentar la creación de capacidades generalizadas. Los programas que apuntan principalmente a revertir el dualismo recortando las normas e impuestos distorsivos, como los que hay actualmente en México, no bastan. Segundo, como los impedimentos para el aprendizaje y la creación de capacidad reflejan los contextos específicos en los que operan las empresas, los programas orientados a resolver esos problemas también deben tener una perspectiva local y responder a necesidades particulares (y cambiantes). Las empresas y los organismos públicos, juntos, deberán usar elementos de la organización posburocrática que comparten para desarrollar esas capacidades al punto de que las empresas y sus empleados puedan superar el obstáculo de la calidad. Los programas genéricos no funcionan.

1. LAS RESPUESTAS CONVENCIONALES AL DUALISMO Y SUS LÍMITES

En el resto de este breve ensayo descriptivo se desarrollan selectivamente estos puntos, con énfasis en las recomendaciones de política. A continuación se analizan las estrategias que México ha adoptado o contempla para eliminar el dualismo y sus respectivos puntos débiles. En la segunda parte, en contraste, se presenta el estudio de caso de un programa local exitoso de desarrollo de habilidades en los centros de formación profesional (*community college*) de Estados Unidos para ilustrar las políticas activas más promisorias que hay en vigencia. En la tercera parte se señala un programa estatal de reciente ejecución en México, un posible ejemplo de aplicación de los mismos principios a la creación de empleo, y el límite de los enfoques tradicionales. En la cuarta parte se presenta la conclusión.

En los países en desarrollo, el dualismo persistente se trató mucho tiempo como una especie de consecuencia perversa de la interferencia política en la natural operación de las leyes del mercado. Según ese argumento, al eliminar la perversidad, el crecimiento retornaría al buen camino, que llevaría en última instancia a la absorción de los recursos del sector atrasado en empresas prósperas y modernas. Santiago Levy, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), formuló una variante sofisticada de ese argumento para México. Levy sostiene que, como las empresas mexicanas formales deben pagar aportes a programas universales de pensiones y salud, y parte de esos beneficios se brindan gratis a trabajadores informales que no pagan impuestos, el sistema tributario perjudica al sector formal. De hecho, subsidia sin proponérselo la informalidad. Para corregir este problema, habría que ajustar los beneficios a los aportes y eliminar las reglas distorsivas en general (LEVY, 2018).

Sin embargo, la evidencia no confirma esta idea. HSIEH y OLKEN (2014), por ejemplo, en un estudio sobre India, Indonesia y México, constatan que las empresas no se aglutan en torno a los umbrales de tamaño en los que uno esperaría encontrarlas en México, de acuerdo con Levy, si sus propietarios limitaran estratégicamente el crecimiento para evitar cargas administrativas y tributarias. Además, los autores observan que la aplicación de la ley es laxa, de modo que las empresas formales pueden evitar parte de sus obligaciones. Las causas del dualismo parecen ser más profundas que unos impuestos y una autoridad reguladora descalificadas; la mera eliminación de leyes mal formuladas no resuelve el problema.

En Perú, el debate llega a una conclusión similar, aunque parte de la idea, propuesta por Hernán de Soto, de que las distorsiones impositivas y administrativas favorecen a las empresas grandes y afianzadas a costa de los emprendimientos informales que pretenden hacerles frente. Pero en Perú hay demasiadas normas formales no vinculantes, y sea como sea, los actores informales hacen caso omiso de ellas. Un dato revelador, que confirma la importancia de un obstáculo

de la calidad más que de las normas jurídicas como barrera de entrada al sector formal, es que muchas empresas del sector informal de Perú demuestran ser incapaces de cumplir incluso con normas y regulaciones razonables. Varias investigaciones de campo y ensayos de política inspirados por las ideas de Soto han puesto de manifiesto que aun tras reducciones considerables de los costos de las licencias o enormes simplificaciones administrativas, la informalidad no se reduce de manera sustancial (DE ANDRADE *et al.* 2013; DE MEL *et al.* 2013; JARAMILLO 2013).

Hay otras dos estrategias que atacan el dualismo menos directamente apuntando al crecimiento económico en general, sobre el supuesto de que el crecimiento conduce a la modernización y esta reduce la informalidad y las demás expresiones del dualismo. Como dijo Arturo Herrera, ministro de Hacienda, en una entrevista con *El País* del 28 de septiembre de 2019:

Si en un entorno de incertidumbre global hubiera un punto de certidumbre altísimo de México, sería el lugar ideal para que una parte importante de las cadenas de valor ligadas a la economía norteamericana se empezaran a ubicar. Si queremos que la economía mexicana crezca, necesitamos que la inversión privada crezca.

Necesitamos crear las condiciones de certidumbre, asociadas a diversas cosas: un marco económico estable, a una inflación estable... Además, hay que tener proyectos concretos, con nombre y apellido, para orientar al sector privado sobre dónde deben ir sus inversiones.

Se trata de una reedición de repetidos intentos previos de usar la inversión extranjera directa como motor del crecimiento y la modernización de la economía mexicana desde el final de la sustitución de importaciones, en la década de 1980, y sobre todo con la apertura de la economía mexicana instaurada por la firma del TLCAN, en 1994. Lo que vuelve a esta estrategia particularmente –¿irresistiblemente?– atractiva ahora es la reubicación de las cadenas mundiales de producción como resultado de las fricciones comerciales actuales y probablemente duraderas entre Estados

Unidos y China. Muchas empresas transnacionales buscan alternativas a China como lugar de producción, y México es particularmente atractivo gracias a su combinación de cercanía con Estados Unidos, costos laborales bajos (actualmente más bajos, de hecho, que los salarios por hora de la manufactura china) y disponibilidad de mano de obra relativamente calificada. Los organismos de desarrollo mexicanos vienen confeccionando listas de los sectores cuyas empresas están en busca de nuevos proveedores.

Pero los intentos anteriores de generar desarrollo por medio de la apertura y la inversión extranjera han dejado su escarmiento. Aun cuando las transnacionales establecen centros operativos en México y atraen a otros actores de su industria, el resultado no es ese crecimiento económico autosustentable que se derrama sobre las empresas nacionales, sino más bien una economía de enclave en la que los productores y proveedores extranjeros colaboran entre sí. Las empresas del enclave dan trabajo a mexicanos, es cierto, y pueden ofrecer capacitación especializada y participar en programas de investigación. Pero más allá de eso, se mantienen aisladas. Esta estrategia de atraer inversión externa no ha catalizado una modernización generalizada de las empresas nacionales en ninguna parte.

Los acontecimientos del Estado de Querétaro son esclarecedores. Querétaro es un centro de producción de componentes de automóviles y de mantenimiento y ensamblaje de aeronaves; tiene una de las tasas de crecimiento más altas del país. En las últimas décadas, los gobernadores del Estado han hecho un esfuerzo activo en pos de captar empresas manufactureras. Así, ayudaron a forjar una alianza de hecho entre las (pocas) empresas estatales grandes y en vías de modernización y las empresas extranjeras trasplantadas. Los tecnócratas surgidos de esa alianza ocupan cargos importantes en la floreciente burocracia estatal (KAHN, 2018).

2. LA LÓGICA DE LAS POLÍTICAS LOCALIZADAS Y SUS CARACTERÍSTICAS EN LA PRÁCTICA

Pero a pesar de todo esto, las empresas nacionales apenas entran en las cadenas internacionales de producción (menos del 10% del valor agregado del Estado en las industrias correspondientes, según estimaciones a grandes rasgos). La ausencia de proveedores locales se refleja en el déficit comercial de Querétaro, que llegó al 17,8% del comercio total en 2009. Las políticas que buscaban la sustitución de importaciones en la industria aeroespacial fracasaron. Un estudio reciente concluyó que *si bien el Estado hoy alberga centros de investigación de primer nivel y una mano de obra sumamente calificada, integrar a las empresas locales pequeñas en las cadenas mundiales de producción sigue siendo un enorme desafío* (KAHN, 2018).

También cabe señalar que, más allá de su compromiso político de incluir a las empresas extranjeras en la toma local de decisiones, Querétaro se distingue en México por su tradición de industrialización interna, que precede la llegada del capital externo (uno de los motivos por los que el Estado se especializa en las partes y no en el ensamblaje final, como el resto del país [Seth Pipkin, comunicación personal]). Esa tradición, en todo caso, debería facilitar el desarrollo de los proveedores locales, lo que hace aún más sorprendente que eso no se observe, y constituye un claro indicio de que existen barreras de entrada. Como mínimo, la historia de Querétaro debería advertirnos que no debemos confiar en que la inversión externa por sí sola dará lugar a las transformaciones retroalimentadas de la economía doméstica necesarias para resolver el nuevo dualismo.

La situación en Querétaro recuerda la dificultad general del dualismo descrita someramente al comienzo: el ingreso al sector dinámico de la economía está bloqueado para las empresas locales (aunque sean formales en sentido jurídico), por tener algunas de las capacidades necesarias para la participación, pero no todas. Las causas exactas de ese bloqueo son específicas de cada contexto; tanto que ni las personas vinculadas con el desarrollo local pueden explicarlas fidedignamente; y puesto que las causas del problema son inciertas, los remedios serán necesariamente esquivos (y específicos para cada contexto) también. Estas circunstancias, a su vez, exigen respuestas localizadas, es decir, intervenciones adaptables con la capacidad institucional de determinar, caso por caso, cuál será la intervención apropiada. En esta parte, analizamos brevemente por qué esas políticas requieren un apoyo público activo y por qué ese apoyo asume la forma de la colaboración público-privada en servicios de extensión, codesarrollo de nuevas tecnologías y demás, en lugar de impuestos o subsidios. Este tipo de políticas pueden ilustrarse con un somero repaso de la reforma de los centros comunitarios de formación profesional de Estados Unidos.

La necesidad de intervención pública deriva directamente de la necesidad de distribuir los costos del dualismo y los malos empleos que crea en el sector rezagado o informal, o bien los beneficios de los buenos empleos creados en el sector avanzado. La carga de los malos empleos para quienes se desempeñan en ellos es pesada, pero esa carga es solo una fracción, quizá minoritaria, del costo total que conllevan esos malos empleos para la sociedad. Las oportunidades de vida atenuadas para comunidades enteras pueden tener repercusiones a lo largo de muchas generaciones. A corto y mediano plazo, como evidencia el auge del populismo, genera vastas commociones políticas que pueden amenazar los cimientos de la democracia constitucional incluso allí donde parece más firmemente establecida. Lo mismo ocurre con los buenos empleos: las empresas privadas se aseguran parte de los beneficios en aumentos de la productividad (generados gracias a una mayor calidad, confiabilidad y eficien-

cia), pero gran parte de los beneficios se derraman fuera de la empresa, a sus rivales (en forma de una mano de obra más ampliamente calificada o de una circulación más rápida de ideas nuevas) y a la sociedad en su conjunto en la ramificación del bienestar.

En términos económicos, existen externalidades. La disparidad entre los costos o los beneficios públicos y privados implica que los precios de los insumos o las utilidades por las ventas están distorsionados, de modo que las decisiones de inversión también lo están: en comparación con lo que preferiría la sociedad en su conjunto, la inversión en buenos empleos (es decir, las estrategias que conducen a la incorporación de la empresa al sector dinámico) es insuficiente, porque los retornos para cada empresa inversora son demasiado bajos, mientras que hay demasiada inversión en creación de empleos malos en el sector informal, porque gran parte del costo real de esos empleos corre por cuenta de la sociedad, no del inversor.

En presencia de externalidades, la función del Estado, en principio, es corregir la distorsión de los precios y restaurar el funcionamiento del mercado. Cuando la externalidad es fácil de definir, como en el caso de la contaminación ambiental, la respuesta exige una intervención mínima: el Estado instaura un impuesto a la contaminación que refleja su costo real para la sociedad y de ese modo induce a los inversores a tomar en cuenta esos costos en sus decisiones. Cuando hay que considerar la calidad, la respuesta debe ser más compleja. Supongamos que el objetivo es incrementar el agua potable disponible a un nivel determinado y no está claro exactamente a qué precio puede obtenerse esa cantidad. En ese caso, puede ser mejor para el Estado fijar una cantidad objetivo, para evitar estimar erróneamente el precio óptimo y acabar con un déficit de agua potable. En líneas generales, cuanto más compleja la externalidad y cuanto más incierto el conocimiento sobre cómo corregirla, más probable es que sea necesaria una colaboración entre actores estatales y privados para resolverla.

Eso es exactamente lo que vemos en el caso de las externalidades asociadas a los buenos y malos empleos. Los subsidios y los programas genéricos no funcionan. Los servicios adaptados a las necesidades de cada empresa –desarrollo de nuevas tecnologías, mejora de procesos para satisfacer demandas de los clientes o desarrollo de la mano de obra para sostener esas mejoras–, sí. No hay duda de que esos programas presentan sus propios problemas de gobernanza en relación con la selección y el seguimiento de los proyectos; pero la base para resolverlos se ha dispuesto en la difusión de las disciplinas de autocorrección en partes de los sectores público y privado, mencionada previamente. El tema no se agota aquí, pero profundizarlo no alcanza para responder las preguntas abiertas. Por ahora, dejaremos de lado estas consideraciones conceptuales y nos volveremos a la historia del Project QUEST (por las siglas en inglés de Empleo de Calidad por medio de Capacitación en Competencias), un programa de desarrollo de la mano de obra cuyos orígenes y su operación ilustran las condiciones que favorecen y los principios que subyacen a las políticas localizadas, y cuyo éxito ha inspirado una ola de reforma en los institutos comunitarios de formación profesional.

QUEST se fundó en San Antonio en 1992 para responder a una ola de cierres de plantas que acabó siendo un presagio de trastornos más generalizados por venir. Los trabajadores desplazados carecían de las competencias necesarias para los nuevos empleos que se creaban en la salud, la tecnología de la información y otros sectores, mientras que los empleos en el sector de los servicios para los que sí estaban calificados no pagaban lo suficiente para mantener a una familia de clase media. En vista de la urgencia de instaurar un programa para preparar a la mano de obra de la región, en su gran mayoría población hispana de bajos salarios y baja calificación, para buenos empleos, dos organizaciones sociales religiosas consiguieron fondos municipales para crear Project QUEST (Warren, 2001). (Suele ocurrir en Estados Unidos que sean las organizaciones no gubernamentales (ONG), sobre todo las ONG religiosas, las que ofrecen capacidades de las que el sector público carece, por lo menos en un principio).

Dado que los centros de formación profesional de la región aún no tenían en cuenta las necesidades comerciales del entorno, el nuevo proyecto tenía que detectar oportunidades emergentes en el mercado laboral local y ayudar a determinar el contenido y la programación de los nuevos cursos a fin de satisfacer las necesidades de las empresas y los estudiantes. Al mismo tiempo, tenía que aprender a asistir a una población de alumnos de alto riesgo, de los que casi todos debían aprobar cursos de recuperación para continuar estudiando, y muchos cargaban con responsabilidades familiares y carencias financieras, además de la ansiedad propia de volver a la escuela.

A fin de superar este segundo desafío, Project QUEST recurrió a ex militares con vasta experiencia en desarrollo de la fuerza laboral (el primer director ejecutivo era ex comandante del servicio de reclutamiento de la Fuerza Aérea) y, lo que es por lo menos igual de importante, profundamente inmersos en la cultura de la mejora continua –que consiste en hacer un seguimiento continuo de cada caso y en aprender rápidamente de los desórdenes que surgen en el corazón de nuestros principios de gobierno– que se enraizó en muchas partes de las fuerzas armadas de Estados Unidos antes de que pasara a ser un procedimiento estándar en gran parte de la economía. Una expresión de esa cultura fue la creación temprana de un sistema especializado de información de gestión, algo sumamente infrecuente para una organización como Project QUEST en aquel entonces, para seguir el desempeño de cada estudiante, tanto para mantener informados a sus consejeros como para permitir la revisión continua del rendimiento global del proyecto.

El núcleo del nuevo sistema de asistencia es un conjunto de servicios integrales más orientación y ayuda financiera para ayudar a los estudiantes a superar los obstáculos del camino para completar su capacitación. Cada estudiante diseña su propio paquete en colaboración con un consejero. Los subsidios pueden cubrir la instrucción, el cuidado infantil o alquiler; los servicios pueden atender problemas de transporte, salud o violencia doméstica. La orientación es conti-

nua e intensa. Los estudiantes se encuentran con sus consejeros individualmente y en grupos pequeños y estables en reuniones semanales de una hora, en las que ponen en común sus problemas e idean estrategias de apoyo mutuo. Un objetivo central es detectar los problemas que puedan surgir y responder antes de que provoquen una reacción en cadena de fracasos que culmine con el abandono del programa. En efecto, las sesiones de orientación combinadas con la información sobre el desempeño de los estudiantes en clase permiten ir ajustando continuamente el paquete integral de asistencia. Un reciente ensayo controlado aleatorio de las ganancias de los participantes de QUEST nueve años después de dejar el programa demuestra la eficacia del método (Roder y Elliott, 2019). Los ex participantes de QUEST ganan aproximadamente un 10% más por año que el grupo de control; y la brecha no se reduce –más bien podría estar ampliándose– con el tiempo. Un dato crucial es que la mayor diferencia en las ganancias se observa en los subgrupos de mayor riesgo: los estudiantes que formaron parte de QUEST cuando eran mayores que la edad del estudiante típico, y tenían hijos y otras responsabilidades adicionales. A la luz de que la mayoría de los programas de desarrollo de la fuerza laboral no tienen efecto alguno (y en los peores casos hasta marcan a los participantes como marginales al mercado laboral), estos resultados son verdaderamente impactantes.

A título conceptual o arquitectónico, si se quiere, cabe señalar que, si bien el objetivo del programa es general –brindar a cada estudiante los servicios integrales adecuados para su situación particular–, su aplicación es necesariamente local: las innovaciones (y los traspasos) surgen como soluciones novedosas (o fallidas) a problemas individuales concretos. Para procurar que los éxitos innovadores se generalicen con rapidez en la mayor medida posible (y que los fracasos se detecten y corrijan sin demora, antes de que escalen los daños), hay que agrupar y comparar las experiencias locales a un nivel más alto o más general. Esa interacción entre niveles locales y superlocales de gobernanza, en la que cada uno corrige pero también

3. ¿BROTES VERDES DE POLÍTICA LOCALIZADA EN MÉXICO?

aprende del otro, rompe con la dirección descendente de la burocracia y es la base de la capacidad que tienen los nuevos acuerdos de gobernanza para lidiar con la incertidumbre allí donde la organización tradicional no puede hacerlo.

Supongamos que este análisis introductorio y este ejemplo sugestivo de política localizada bastan para indicar al menos la viabilidad de este tipo de estrategia de desarrollo en las condiciones actuales. Puesto que el programa actual de crecimiento de México parece repetir viejos errores, y por lo tanto no ser demasiado promisorio, ¿hay alguna posibilidad de que el país adopte el abordaje alternativo, o al menos experimente con él?

La respuesta corta parece ser que sí. Querétaro, presionado por los límites de su propia y sofisticada versión de la búsqueda de inversión externa, ha organizado recientemente un programa orientado a brindar asistencia para generar las mejoras de procesos y las innovaciones que permiten a las empresas crear la capacidad de vencer el obstáculo de la calidad. El nuevo Programa Estatal para el Desarrollo de Tecnología e Innovación (PEDETI, Periódico Oficial del 29 de marzo de 2019) se propone crear empleos en el sector formal e incrementar la competitividad de aglomeraciones de empresas al mismo tiempo. El programa es obra de una nueva generación de especialistas en desarrollo económico que, conscientes de los límites de las subvenciones de siempre y otros subsidios para la innovación, están resueltos a trabajar activamente con las empresas participantes para formular proyectos y asistir en su ejecución.

Los objetivos del programa y la colaboración público-privada que supone se encarnan en el proceso de postulación a subvenciones. En el PEDETI se insiste mucho en que los candidatos planteen metas precisas para sus proyectos, como ventas potenciales (que revisa con pares de la industria del candidato) como en que expliquen cómo sirve el proyecto propuesto a una meta más amplia, que idealmente consista en contribuir al desarrollo económico local generando capacidades nuevas no solo para la empresa sino también para la industria del lugar. Además, se hace hincapié en la creación de empleos calificados. El equipo del PEDETI trabaja con estrecha colaboración con las empresas para formular la propuesta. Si una soli-

4. CONCLUSIÓN

citud no resulta viable, el equipo sugiere áreas de atención prioritaria para que la empresa presente una solicitud revisada en el ciclo siguiente.

Un proyecto ejemplar fue el de una empresa que fabricaba componentes para Bosch, proveedor líder de componentes y sistemas sofisticados de automóviles. El sistema de control de calidad de la empresa mexicana era lento para detectar una falla determinada, de modo que cuando se detectaba el problema, se había producido un cierto número de partes defectuosas. La solución consistió en instalar una cámara y un sistema de *software* que verifica el cumplimiento de las partes con las especificaciones en el momento en que se producen y notifica de inmediato a un ingeniero de mantenimiento en caso de error. El sistema resultó aplicable no solo para el trabajo que realiza la empresa para Bosch sino también para sus demás clientes, que lo consideraron una mejora sustancial (Seth Pipkin, 3 de octubre).

Queda claro que el programa está en sus etapas iniciales, y es mucho aún lo que ignoramos, incluso sobre su operación hasta el momento. Para empezar, no sabemos cuánto participa o piensa participar el equipo del PEDETI en la revisión de los proyectos durante su ejecución, ni, si el objetivo es ayudar activamente a redireccionar los proyectos que encuentren dificultades, cómo podría organizarse la asistencia necesaria. Lo que sí ya queda claro, sin embargo, sobre la base de sus compromisos actuales, es que el PEDETI al menos contemplará ese tipo de desarrollo; y en la medida en que lo haga, el programa bien puede asemejarse a las intervenciones localizadas de las que hablamos.

Este análisis de las respuestas localizadas al dualismo no es más que una introducción, y parcial además, a un tema que será de importancia cada vez mayor en los años venideros, si nuestro diagnóstico señala en la dirección correcta. Si bien la incertidumbre y la propagación de las nuevas disciplinas de gobernanza están generando oportunidades para el crecimiento y al mismo tiempo barreras en forma de obstáculos de calidad en todos los sectores de la economía, aquí hemos hecho foco únicamente en la industria. Un tratamiento más completo habría sido considerar las posibilidades para el desarrollo de la agricultura minifundista de alta productividad y alto valor, y mejoras en la productividad en el sector de los servicios, sobre todo de servicios públicos como la educación primaria y secundaria y los servicios de salud, cuya calidad y disponibilidad son condiciones necesarias para el crecimiento.

Sin embargo, como cuestión práctica de prioridades políticas, es probable que la industria sea el mejor punto de partida para comenzar a considerar nuevas estrategias. El gobierno actual de México ha dado marcha atrás con las reformas educativas (objeto de gran polarización política) de su antecesor, y no se contemplan medidas audaces. En materia de agricultura, el foco está puesto en un programa de gran magnitud, Sembrando Vida, que apunta a regenerar las comunidades rurales. En qué medida eso involucra reorganizar a los pequeños productores en pos de incrementar su productividad, más que apuntalar las prácticas de subsistencia elevando el bienestar y revirtiendo o limitando la degradación ambiental, no está muy claro a la distancia, y sea como sea, dada la mera escala de la iniciativa, que pretende atacar la pobreza rural en todo el país, seguramente varíe según el lugar. En la industria, en cambio, el programa oficial de atraer empresas transnacionales, por más limitado que sea, no obstruye directamente la innovación política, y como sugiere el PEDETI, podría incluso despejar el camino.

Un tratamiento más completo también debería profundizar más, a fin de explicar la lógica subyacente a las instituciones posburocráticas en general y en relación con ciertos aspectos fundamentales de la política de desarrollo: ¿cómo es posible, por ejemplo, abordar de manera frontal la incertidumbre y las características específicas de cada lugar, y tener presente la naturaleza provisoria de los planes iniciales y por lo tanto la necesidad de hacer revisiones periódicas, y aún así generar los consensos y la confianza mutua de los que depende en última instancia toda colaboración exitosa? Más concretamente, ¿cómo puede reconciliarse la necesidad de ajustarse constantemente a circunstancias imprevistas con la de forjar relaciones estables y funcionales en las asociaciones público-privadas esenciales para las estrategias localizadas de desarrollo?

Pero aquí también hay motivos prácticos para pensar que esas preguntas pueden esperar. En tiempos de transición, los actores de base comprometidos –los que hacen el trabajo– ven los límites de las políticas que aplican y buscan a tientas alternativas antes que el resto de nosotros. Probablemente sea exactamente eso lo que hace el equipo del PEDETI. Cabe suponer que las autoridades mexicanas tienen por lo menos tanto por aprender de estas experiencias en marcha como del análisis académico sobre externalidades, incertidumbre y nueva gestión de gobierno (aunque hacer las dos cosas, para asegurarse, no está de más).

Como sea que vayamos a aprender, tenemos poco tiempo para hacerlo. Los países avanzados y en desarrollo enfrentan problemas similares de dualismo. Están en el mismo barco, y el barco está por irse a pique. Tenemos la esperanza de que las nuevas formas de organización que están diseminándose en el sector dinámico ya nos ofrecen muchos de los instrumentos que necesitamos para responder. Solo resta usarlos.

REFERENCIAS

DE ANDRADE, GUSTAVO, MIRIAM BRUHN y DAVID MCKENZIE (2013). *A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms*. The World Bank Economic Review, lhuo08. <https://doi.org/10.1093/wber/lhuo08>

DE MEL, SURESH, DAVID MCKENZIE y CHRISTOPHER WOODRUFF (2013). *The Demand for, and Consequences of Formalization among Informal Firms in Sri Lanka*. American Economic Journal: Applied Economics, 5(2): 122-150.

GHEZZI, PIERO y CHARLES SABEL. (De próxima publicación). *Rethinking Informality*.

HERERRA, ARTURO y JAVIER LAFUENTE. (2019, Sept. 28). *El escenario político de EE. UU. podría complicar la aprobación del tratado de comercio*. El País. En https://elpais.com/economia/2019/09/27/actualidad/1569608595_878921.html

HSIEH, CHANG TAI y OLKEN, BENJAMIN. (2014). *The Missing “Missing Middle”*. Journal of Economic Perspectives, 28(3), 89-108. En <https://doi.org/10.1257/jep.28.3.89>

JARAMILLO, MIGUEL (2013). *Is there demand for formality among informal firms? Evidence from microfirms in downtown Lima*. Avances de Investigación 0012, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

LEVY, SANTIAGO. (2018). *Unrewarded Efforts: The elusive quest for prosperity in Mexico*. Banco Interamericano de Desarrollo.

KAHN, THEODORE. (2019). *Government-business relations and regional development in post-reform Mexico*. Palgrave Macmillan.

QUERÉTARO, SECRETARÍA DE GOBIERNO. (2019). *Boletín del 29 de marzo de 2019*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro.

PIPKIN, SETH. (2019, 3 de octubre). Comunicación personal.

RODER, ANNE y MARK ELLIOTT. (2019). *Nine Year Gains: Project QUEST's Continuing Impact*. Economic Mobility Corporation.

RODRÍK, DANI y CHARLES SABEL. (De próxima publicación). *Building a Good Jobs Economy*.

SABEL, CHARLES, RORY O'DONNELL y LARRY O'DONNELL. (De próxima publicación). *Self Organization under Deliberate Direction: Irish Dairy and the Possibilities of a New Climate Change Regime*. Under review by Regulation and Governance.

WARREN, MARK R. (2001). *Dry bones rattling: Community building to revitalize American democracy*. Princeton University Press.

Mesa redonda

La experiencia global y el contexto de México

GUILLERMO VOGEL (VICEPRESIDENTE GLOBAL de Tenaris), coordinador de la mesa, abrió la sesión destacando el valor de las tres exposiciones. Luego rescató como principales mensajes de las mismas el rol del empleo de calidad y bien remunerado como solución al problema de la desigualdad, la importancia de enfrentar al mismo con *tiros de precisión* y no con *escopetazos* y la necesidad de fortalecer el vínculo entre el sector público, el sector privado y la academia en pos de la búsqueda de estas políticas apropiadas.

A instancias del coordinador, los integrantes de la mesa se refirieron a distintos aspectos considerados por los disertantes del primer panel.

Gerardo Esquivel (Subgobernador del Banco de México) comentó que su opinión sería a título personal y no a nivel institucional del Banco. A su entender, *la guerra comercial entre Estados Unidos y China, que no será de corta duración, abre una oportunidad para México para recuperar su posicionamiento en relación a Norteamérica, beneficiándose de su situación regional y de las características de su mercado laboral. Frente a esta situación, siguiendo a Rodrik, el estado debe facilitar la reintegración nacional evitando los errores de los tratados de libre comercio que fortalecieron la integración de México al resto del mundo, pero también dieron lugar a una desintegración doméstica. En el mismo sentido, como dijera Sabel, debe darse mayor énfasis a las cadenas internas de valor y a la producción doméstica*. Por último, compartió el pensamiento de Hanson de que la política industrial debe promover la relación entre el sector privado, el gobierno y la sociedad civil y focalizarse en los problemas de las distintas regiones.

Valeria Moy (Directora de México ¿Cómo vamos?) se refirió a la decepción que ha causado en México la aplicación de distintas políticas que en su momento fueron presentadas como las soluciones a los problemas del país. A su entender *en México, somos muy buenos para vender algunas cosas, y muy malos para entregar el producto..... Cuando se nos vendió NAFTA, de alguna forma pensamos que iba a solucionar todo, que iba a integrar al sur, y que iba a sacar a todo México de la pobreza, y que nos iba a llevar al primer mundo, y que iba a ser una cuestión que únicamente iba a depender del libre comercio. Pues, el libre comercio no es eso, el libre comercio no tiene, no está diseñado o no genera todos esos efectos positivos que quisieramos ver..... Pasó exactamente lo mismo con las reformas estructurales, a principios de la administración pasada se nos vendió como que iban a generar unos cambios enormes, que era cuestión de tiempo, cuestión de sentarnos a esperar un par de meses y empezar a ver los resultados, cosa que evidentemente no iba a suceder... Ahora se habla de los lineamientos para una nueva política industrial, para lo cual no solo hay que procurar, o fomentar, o coadyuvar para que haya una nueva política industrial, sino que tiene que haber una nueva industria*. En su opinión la inclusión de las mujeres al mercado laboral mexicano y una educación de mayor calidad forman también parte de las asignaturas pendientes.

José Varela (Director General de 3M México) consideró el rol que les cabe a las grandes empresas como propulsoras de la integración de las firmas pequeñas y medianas en las cadenas de valor globales. Sostuvo que *las empresas grandes tienen tecnología, tienen poder de atenderte muy bien, pero no hay nada como esa satisfacción, motivación, interés de una pequeña empresa, de una*



empresa manejada por mujeres o minorías, en querer hacer lo mejor. Luego hizo hincapié en las ventajas que posee México por su base tecnológica, la existencia de grandes empresas, de personal capacitado y por la existencia del tratado de libre comercio para acceder al mercado de Estados Unidos, frente a la guerra comercial (que no será de corta duración) entre este país y China.

Carlos Heredia (Profesor asociado, CIDE) afirmó que *tenemos que conocer e invertir en nuestra propia gente.... Nos topamos de frente con el gran dilema que tenemos en México, que es el dualismo que se reiteró en varias de las presentaciones, y la polarización económica, social, política, que cada vez más propician el desprecio de lo público. Educación pública es una educación pobre. Salud pública es una salud pobre. Y ese desprecio por lo público hace que se acreciente la polarización.*

Luz María de la Mora Sánchez (Subsecretaria de Comercio Exterior) citó que el tema del crecimiento incluyente significa un reto no solo para México sino para la economía política del desarrollo en general. *Como gobierno somos responsables de conducir una política que permita llegar a ese objetivo de inclusión, innovación y diversificación; esto no lo vamos a hacer solos y no lo pode-*

*mos hacer solos. La experiencia desarrollada en distintos estados como Querétaro, Nueva León, Guanajuato, muestra la importancia de la participación de las élites políticas, empresariales y la academia, reflexionó. Se refirió asimismo a la necesidad de coherencia entre las políticas locales, estatales y federales y a la complementariedad de políticas, así para la integración y desarrollo de la región sureste *tenemos un tratado de libre comercio único, México-Centroamérica, que se aprovecha poco, a pesar de que tenemos realmente 20 años de tratado de libre comercio, y la razón por la que se aprovecha poco básicamente se refiere a falta de infraestructura y falta de atracción de inversión, que permita el desarrollo orgánico y el desarrollo productivo.* Otro tema considerado fue la necesidad de integrar a las pymes mexicanas a las cadenas globales de valor para lo cual *la regla de origen de los tratados de libre comercio que tiene México hoy, podría llegar a ser uno de los pilares de esa política industrial y de desarrollo de proveeduría local.* Por último, destacó, a su entender, la importancia de la reforma laboral emprendida: *Creo que esta reforma, que fue impulsada también por esta administración, va a resultar en beneficios importantes para crear una sociedad un poco menos desigual, también para generar condiciones de ingreso mejores, y va a promover una mayor productividad en el lugar de trabajo.**

Diseño:

Carbonatto IDC

Ucrania 1841,

Valentín Alsina, Buenos Aires

Tel./Fax: 4208 8454 / 4228 5136

www.carbonattoidc.com.ar

info@carbonattoidc.com.ar