



Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Systeme Economique
Latinoaméricain et Caribéen



Políticas de Desarrollo Productivo e Industrial en América Latina y el Caribe

Relaciones Intrarregionales

*I Reunión de Ministros de Economía e Industrias de la CELAC
San José, Costa Rica
10 y 11 de abril de 2014
SELA-CELAC/DT N° 1-14*

Copyright © SELA, abril de 2014. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas,
Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACION

RESUMEN EJECUTIVO	3
I. INTRODUCCION	9
II. CARACTERÍSTICAS DE LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS Y DEL CARIBE Y LAS TRANSFORMACIONES EXPERIMENTADAS EN 1990-2011	10
1. Evolución del PIB, la estructura productiva y la productividad	10
2. Comercio exterior, especialización de las exportaciones y niveles de sofisticación tecnológica	14
3. Comparación de la inversión y estructura productiva en ALC y los países del Sudeste de Asia	18
III. INTEGRACION REGIONAL	20
1. Antecedentes	20
2. Comercio intrarregional, integración productiva y asimetrías	21
IV. POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN LA REGION	26
1. Legado de políticas industriales anteriores	27
2. Políticas de apoyo a las PYMEs	28
3. El resurgimiento de la banca de desarrollo	31
4. Creación de proveedores, redes de conocimiento e inversión extranjera	33
V. POLÍTICAS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL PARA PROMOVER UN MAYOR VALOR AGREGADO Y COMPETITIVIDAD	34
VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA	39
BIBLIOGRAFÍA	45

P R E S E N T A C I Ó N

El presente documento ha sido elaborado en cumplimiento de la Actividad I.1.1 del Programa de Trabajo del SELA para el año 2014, denominada "Cumplimiento de las Decisiones del Consejo Latinoamericano referidas a la vinculación del SELA y su Programa de Trabajo con la CELAC: Desarrollo productivo e industrial".

Igualmente, el documento será presentado, a solicitud del Ministerio de Economía e Industria (MEIC) de Costa Rica, en el marco de la I Reunión de Ministros de Economía e Industria de la CELAC, a realizarse en San José, Costa Rica, durante los días 10 y 11 de abril de 2014.

El presente estudio desarrolla ulteriormente con un carácter eminentemente propositivo, el trabajo del SELA presentado en la Reunión de Funcionarios de Alto Nivel sobre Desarrollo Productivo e Industrial de América Latina y el Caribe, que se llevó a cabo en la sede del SELA durante los días 3 y 4 de octubre de 2013, en cumplimiento del mandato de la Presidencia Pro Tempore de la CELAC.

El documento consta de seis capítulos: I. Introducción; II. Características de las economías latinoamericanas y del Caribe y las transformaciones experimentadas en 1990-2011; III. Integración regional; IV. Políticas de desarrollo productivo en la región; V. Políticas de investigación y desarrollo regional para promover un mayor valor agregado y competitividad y, VI. Conclusiones y propuestas de política.

La Secretaría Permanente del SELA agradece a la Dra. Claudia Schatan, por el trabajo realizado en su calidad de consultor para la elaboración de este documento.

RESUMEN EJECUTIVO

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) tienen características muy heterogéneas en materia del tamaño de sus economías, el ingreso per cápita, la extensión territorial, la distribución del ingreso, el entorno institucional, el clima y muchos otros. Adicionalmente, estas economías han tenido una baja dinámica de crecimiento económico en los últimos 21 años si se comparan con China, la India y los otros países del Sudeste Asiático, y su estructura productiva ha cambiado a favor de los servicios, sector que muestra el desempeño más deficiente en productividad.

El bajo dinamismo económico del sector manufacturero y del agropecuario en la región y su rezago tecnológico ha contribuido a que el sector servicios se haya convertido en un receptáculo del empleo informal en actividades de bajo valor agregado. Así, a pesar de la modernización que pueda haberse experimentado en los subsectores de intermediación financiera, transportes y telecomunicaciones y en la creación de nuevos nichos, como los servicios empresariales, todo ello no ha logrado contrarrestar el rezago del amplio sector de servicios como de baja productividad.

El perfil exportador de ALC muestra una acentuada especialización en las exportaciones de materias primas y en menor medida en productos de mediana tecnología. Si se suman los productos primarios y las manufacturas intensivas en materias primas de origen natural, estas alcanzan casi dos terceras partes del total de exportaciones de bienes, mientras que las exportaciones de alta tecnología explican sólo la décima parte del total. Sin embargo, este perfil varía, dependiendo del destino de las exportaciones, siendo aquellas que van a Asia y a Europa, predominantemente primarias, mientras que las que se dirigen a Estados Unidos son mayormente manufactureras, señal de que hay cadenas de valor industrial con ese país (aunque parte de esta actividad por parte de ALC es de ensamble). Más de la mitad del comercio intrarregional consiste en productos manufacturados, predominando los de tecnología intermedia.

La capacidad de los países de ascender tecnológicamente por la cadena de valor, de mejorar su productividad, generar empleos de calidad y cerrar la brecha con países más desarrollados depende en buena medida de la proporción del PIB que inviertan. En este sentido se destaca que en 2010 el crecimiento económico en los países del Sudeste Asiático estuvo acompañado por una alta tasa de inversión (30,6% del PIB), en tanto que los de ALC presentan siete (7) puntos porcentuales menos, según el Banco Mundial. En este sentido, en tanto aumentó la participación de la actividad manufacturera en el PIB - de 22% a 27% en promedio - entre 1990 y 2010 en dicha región, ALC sufrió una desindustrialización en el mismo período.

La importancia del sector manufacturero en la mayoría de los países del Sudeste de Asia y China, es una de las causas primarias para explicar el incremento de la productividad y su dinámica exportadora, tanto por su efecto intrínseco como por su continua capacidad para crear empleos de calidad. Igualmente, en esa región el sector de los servicios comerciales aumenta su productividad laboral, sin que crezca mucho el volumen de empleo, lo que genera un círculo virtuoso entre el creciente dinamismo industrial y la modernización del sector de los servicios.

En esencia, una de las diferencias más importantes entre las experiencias exitosas de los países asiáticos en general y las de ALC, es que los primeros hicieron un tránsito claro hacia la capacidad de generar conocimiento, mientras que este proceso sigue muy atrasado en ALC. En promedio, los países de ALC gastaron apenas 0,83% del PIB en

4

Investigación y Desarrollo (I+D) en 2010, siendo los más importantes Brasil (1,16%), Argentina (0,62%), Costa Rica, México y Uruguay (entre el 0,4% y el 0,5%). En contraste, Corea del Sur gastó 3,74%, China 1,76% y Malasia 1,07%.

El talón de Aquiles de las economías de ALC es el bajo nivel relativo de la productividad y el hecho de que el ritmo del cambio tecnológico no es suficiente ni está adecuadamente distribuido a lo largo de la estructura productiva (regiones, tipos de empresas, sectores de la industria, etc.) como para permitir que la productividad media de las economías se vaya acercando a la del mundo desarrollado. De esta manera, los esfuerzos tecnológicos en ALC – incluyendo los recursos dedicados a este fin - no tienen la escala o la profundidad requeridas para acercarlos a la frontera tecnológica. Además, la baja propensión a innovar debe buscarse en la falta de un régimen de incentivos adecuados, la ausencia de bienes públicos y los insuficientes esfuerzos de coordinación público-privados que conduzcan al sector productivo en esa dirección.

La liberalización comercial en ALC, a través de acuerdos de integración subregional, de Tratados de Libre Comercio (TLC) y de aperturas unilaterales, resultó en una expansión en las exportaciones, incluyendo aquellas destinadas a la propia región. Aun así, el comercio intrarregional se sitúa en apenas un 20% del total y el subregional en cerca del 25%. Además, el mayor intercambio comercial no ha resultado en cerrar la brecha económica y social entre los países de la región y dentro de ellos. El mayor intercambio comercial ha sido asimétrico entre algunos países más avanzados y los más rezagados de la región, generando significativos déficit comerciales de estos últimos con los primeros, lo que ha acentuado las asimetrías estructurales en lugar de reducirlas.

Estas asimetrías son reflejo de desigualdades en las capacidades productivas en sectores manufactureros, pero también es señal de la heterogénea dotación de factores de los países, lo que requiere un intenso intercambio comercial de materias primas o productos muy intensivos en recursos naturales entre ellos, incluyendo gas natural, petróleo crudo, trigo no molido, aceites de soja, tortas de soja, cobre y sus aleaciones, maíz, lingotes y barras de acero, soja en grano, aleaciones, entre otros

Dentro de este panorama, sin embargo, existen elementos positivos que tienden a apoyar una mayor integración económica y productiva en ALC y que pueden ser semillas de superación de asimetrías en el futuro. Entre ellos cabe mencionar la inversión en infraestructura, la facilitación del comercio (simplificación en los trámites aduaneros mediante las ventanillas únicas y la automatización de los procedimientos entre otros) y el mejoramiento del transporte y la movilidad laboral y empresarial. Aunque éstas, principalmente promueven el comercio intrarregional, son una base esencial para la producción conjunta o la integración de cadenas productivas. Dentro de la infraestructura compartida, hay que considerar el efecto de la revolución en marcha en las tecnologías de la información y las comunicaciones que, a medida que avanza la construcción para extender sus redes, permite a los países interconectarse y coordinar procesos productivos conjuntos. Las alianzas público-privadas han tenido una importancia central en el fortalecimiento de la infraestructura regional de todo tipo.

Una segunda fuente de estímulo a esta mayor integración económica y productiva proviene de las inversiones de grandes empresas latinoamericanas en otros países de la región (denominadas translatinas) en muy diferentes áreas como infraestructura, servicios (banca, supermercados, telecomunicaciones, etc.) y productos manufactureros (químicos, petroquímicos, alimentos, bebidas, textiles y confección, electrónica y otros).

Las inversiones de empresas multinacionales que establecen distintas plantas en diversos países de la región, que en general corresponden a la producción en distintos eslabones de las cadenas de valor (por ejemplo, en los sectores automotor y electrónico), también ayudan a integrar más a la región en términos productivos tanto en bienes como en servicios, incluso con grados relativos de sofisticación tecnológica.

Una tercera fuente de integración productiva proviene de programas específicos, generalmente a nivel subregional, en que participan tanto el sector público como el privado. Este es el caso del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, el cual incluye los programas de Desarrollo de Proveedores del Sector de Petróleo y Gas, al Grupo Ejecutivo para Integración Productiva de la Cadena Automotriz (GEIPA), el Programa Rutas del Turismo, el Programa MERCOSUR de Articulación Empresaria para la Integración Productiva, el sector naval y el Foro de Competitividad de las Cadenas Productivas de la Industria Audiovisual del MERCOSUR.

Una cuarta forma de impulsar la integración productiva con un propósito de superar asimetrías son programas diseñados y financiados por gobiernos de los países de una subregión, como sería el caso del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

Un quinto grupo de iniciativas que ayudan al desarrollo productivo con un impacto social positivo, es el que se enfoca en regiones fronterizas terrestres entre los países de ALC, donde habita población particularmente marginada. Existen algunos programas de desarrollo fronterizo en ALC, que reflejan la preocupación por este problema por parte de algunos países. Sin embargo, es necesario pensar en nuevas actividades no tradicionales en las zonas fronterizas que pudieran ser financiables a través de fondos regionales e internacionales. Las zonas fronterizas por lo regular son muy ricas en recursos naturales, especialmente bosques y aguas, pero también existen importantes desarrollos urbanos fronterizos.

La generalidad de los países de ALC, cuentan con una riqueza de biodiversidad, con grandes extensiones de bosques, agua y biodiversidad, que pueden ofrecer una serie de actividades y empleos, que utilizados en forma sostenible pueden crear riqueza adicional a esos países.

De esta forma, la política de integración regional y subregional debería enfocarse además de la reducción de los costos de transacción y la coordinación de la provisión de bienes públicos regionales (infraestructura, I+D, y financiamiento, entre otros), también en programas específicos para generar cadenas regionales de valor en ciertos sectores específicos y contribuir a la superación de las desigualdades regionales y nacionales.

Es muy importante, por lo tanto, que los países de ALC discutan el papel de las inversiones directas originarias de terceros países y el de las *translatinas* y formas de aprovechar mejor su presencia (formación de proveedores, aportes en I+D, capacitación, etc.) en el desarrollo productivo e industrial de la región. La cooperación entre sectores públicos nacionales y el sector privado nacional, regional e internacional podría fortalecer este impulso y ayudar a la inclusión de sectores rezagados (formación de proveedores, programas fronterizos, entre otros).

Existe la posibilidad actualmente de que los gobiernos de la región exploren en forma renovada su colaboración en la actividad productiva. En muchos países hay una nueva visión de la "política industrial" (incipiente en algunos países y más profunda en otros) que tiene un importante potencial a nivel regional. Mientras que en los años ochenta, el

6

término significaba la intervención directa del Estado en la economía y el control del gobierno de partes considerables del aparato productivo, así como un conjunto de acciones públicas que buscaban limitar el alcance del mercado, en la actualidad este concepto indica una variedad de políticas que son desarrolladas por diversos sujetos institucionales para estimular la creación de la empresa, favorecer su aglomeración y promover la innovación y el desarrollo competitivo en el contexto de una economía abierta.

En forma adicional a los instrumentos de carácter horizontal adoptadas durante la etapa del Consenso de Washington, se están aplicando políticas de desarrollo productivo con un enfoque renovado como los programas de apoyo a las PYME, con especial énfasis en la asociatividad y su vigorización, el fortalecimiento de la banca de desarrollo y la adopción de políticas de creación de proveedores y de redes de productores, nacionales y extranjeros, en todos los cuales ya hay actividad conjunta entre países de ALC, pero su potencial es mucho mayor

Adicionalmente, las posibilidades de que los países de la región puedan colaborar o emprender conjuntamente actividades productivas e innovación se han ampliado mucho gracias al avance en las TICs. El reto para ALC es ampliar y aprovechar mucho más la conectividad. Hasta ahora la iniciativa más importante en este sentido es la Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas (CLARA) creada en 2004 y financiada en gran parte por la Unión Europea, aunque con aportes nacionales también. Este programa tiene el propósito de interconectar a través de redClara las redes académicas y de investigación de ALC con GEANT, su equivalente europeo. Para ello, en varios países CLARA ayudó a crear las Redes Nacionales de Investigación y Educación. Esta iniciativa está contribuyendo a reducir la brecha digital dentro de la región y entre ésta y el mundo desarrollado. Se trata de generar una capacidad latinoamericana para la colaboración científica y tecnológica, lo que es esencial para crear una sociedad de la información en la región y que le permita desarrollar su propia tecnología. El papel de los organismos regionales puede ser también muy reevante en este esfuerzo, como es el caso de CEPAL @LIS2.

Gracias al mejoramiento de la infraestructura para las TICs, muchas empresas han logrado ubicarse en nichos sofisticados de tecnología de punta, entre las que están varias plataformas de producción, p.e sistemas operativos, que incluyen microprocesadores, buscadores en la Web, reproductores de medios de comunicación, entre otras aplicaciones.

Por otra parte, especial reto le significa a ALC su tradicional especialización en recursos naturales, en la que tiene abundancia y una ventaja comparativa. Así, para que esta ventaja pueda hacer una verdadera diferencia en el desarrollo de los países de la región este tipo de producción debe incorporarse a una senda tecnológica más moderna, que ayude a diversificar la producción, que agregue mayor valor y tenga un efecto de mejora productiva e industrial en el conjunto de la economía.

El reto no es sólo el generar conocimiento y tecnología propia, sino el poder aplicarla. Hay que considerar que en ALC, la I+D que existe no es fácil que se convierta en innovación y comercialización de ellos en los sectores primarios.

Un esfuerzo conjunto de los países de la región por crear centros de I+D para desarrollar la biotecnología y laboratorios para evaluar la bioseguridad e inocuidad de los alimentos sería de gran utilidad, especialmente para las economías más pequeñas cuyas posibilidades de financiar estos procesos es aún menor que para las demás economías.

En este sentido, vale la pena mencionar al menos dos experiencias regionales en ciencia, tecnología e innovación (CTI): la Red Mesoamericana de Investigación y Desarrollo en Biocombustibles (RMIDB) y la Red de Investigación en Biomedicina del MERCOSUR.

Una restricción, a menudo señalada por los estudios sobre desarrollo tecnológico en ALC, es la falta de masa crítica para lograr una innovación en CTI. Incluso en los países más grandes de ALC, como Argentina, Brasil y México, esta masa crítica debe generarse a través de un mayor presupuesto público a la I+D por parte de los gobiernos, fortaleciendo los sistemas de innovación nacionales que a su vez generen avances más sólidos en la ciencia, la tecnología y la innovación.

Los sectores tradicionales no necesariamente son de baja tecnología y poca intensidad de conocimiento, sino que pueden ser lo contrario gracias a la adquisición de conocimiento teórico y práctico de los países dominantes, lo que permite mejorar las capacidades, establecer nuevas rutinas y aplicar mejores prácticas.

Por último, cabe recordar que la restricción en el acceso a la Propiedad Intelectual deja algunos espacios que los países en desarrollo pueden aprovechar, especialmente el conocimiento de uso público. Por ejemplo, en el sector farmacéutico, al expirar las patentes, se pueden fabricar libremente los medicamentos genéricos. Para aprovechar estas oportunidades los países deben contar con los laboratorios y las certificaciones necesarias. También hay que considerar los programas digitales de fuente abierta que puede usar el público en general y que permiten hacer innovaciones de software y otras aplicaciones útiles.

En suma, las áreas de cooperación entre los países de ALC con una visión estratégica de desarrollo que les permita dar conjuntamente un salto cualitativo e incluso en su desempeño económico y social es más amplio que nunca. Estas abarcan: (i) una inversión conjunta en infraestructura para integrar física y virtualmente a la región, con una participación público-privado; (ii) una búsqueda de colaboración con grandes empresas multinacionales y las translatinas para que en forma conjunta se pueda hacer un aporte mayor a la creación de proveedores, la capacitación, la inversión en I+D, la transferencia de tecnología, entre otros; (iii) se apliquen políticas de desarrollo productivo de nueva generación pero a nivel regional de apoyo a las PYME, se fortalezca la banca de desarrollo y se creen proveedores, de manera de fortalecer las cadenas productivas regionales; (iv) desarrollo de políticas regionales hasta ahora no plenamente aprovechadas, como el estímulo a áreas geográficas rezagadas (fronteras), promoción de elaboración de bienes amigables con el medio ambiente, y desarrollo de I+D en todos los sectores productivos.

I. INTRODUCCIÓN

En América Latina y El Caribe (ALC), a pesar de los diversos esfuerzos de desarrollo, nacionales y regionales, el PIB per cápita no ha logrado converger con el de los países avanzados a lo largo de los últimos treinta años y los problemas de desigualdad y de pobreza no se han resuelto. De hecho, el ingreso per cápita de los diez países más grandes de ALC, en promedio, era menos de la tercera parte del de Estados Unidos (EUA) en 2012.¹

El perfil productivo de las economías ha evolucionado desfavorablemente hacia un sector de servicios estancado en términos de productividad, mientras los sectores agrícola y manufacturero han perdido peso relativo en el PIB. A su vez, la concentración de sus exportaciones en productos primarios o intensivos en ellos, de escaso valor agregado, dista mucho de un modelo económico que pudiera considerarse exitoso.

De ahí la necesidad de buscar nuevas sendas de desarrollo económico y social para la región y una política de desarrollo productivo compartido en la región de ALC podría ser un pilar importante en el nuevo rumbo. La política industrial ha retomado un importante rol en diversos países, pero con una perspectiva muy diferente de aquella de los años cincuentas a setentas, en que la sustitución de importaciones y el Estado como el agente económico principal eran la regla. La nueva política industrial incluye un amplio conjunto de políticas que estimulan al sector productivo en muy diversas modalidades y en que la cooperación entre el sector público y privado es central. El desarrollo productivo no puede desligarse de la innovación y el desarrollo de la eficiencia productiva en el marco de una economía abierta.

La integración regional en ALC en el ámbito productivo, desde esta perspectiva, cobra un nuevo interés actualmente. Una mayor cooperación entre los países para el desarrollo productivo podría ser muy positiva para buscar un avance conjunto. En el momento actual este tema de integración en ALC cobra relevancia debido a que en la práctica su potencial nunca ha sido aprovechado, a que la recesión o estancamiento del mundo desarrollado ha dejado de generar un impulso económico importante y a que los países asiáticos, especialmente China, están creciendo a un ritmo más pausado con el consiguiente debilitamiento de la demanda de productos de ALC. Al mismo tiempo, hay condiciones favorables para que se profundice la integración más allá de lo comercial gracias a los avances en diversas tecnologías, infraestructura y transporte y el fortalecimiento del mercado latinoamericano y caribeño, como resultado del aumento de su población y la gran expansión de su clase media.

A partir de la apertura externa desde los años ochenta, los países de ALC intensificaron el comercio entre sí. El mayor dinamismo del intercambio intrarregional ocurrió en 1990 - 1997 en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). En los primeros dos casos el comercio se multiplicó por 5 y 4.2 veces, respectivamente, durante estos años (Ocampo 2001). Además, el comercio intrarregional involucró productos de mayor valor agregado que aquellos exportados a terceros países. Pero, al igual que con el resto del mundo, el intercambio dentro de la región por sí solo no ha dado los resultados esperados en materia de desarrollo productivo. Tampoco los países más atrasados de la región han podido cerrar su brecha con los socios latinoamericanos más adelantados.

¹ PNUD, <https://data.undp.org/dataset/GDP-per-capita-2005-PPP-/navj-md7>

10

Este trabajo sugiere que vale la pena considerar opciones de producción con efectos más profundos y duraderos para el desarrollo de los países y que una mayor integración productiva y tecnológica pueden hacer una contribución en este sentido. En un mundo en el que la innovación tecnológica se ha convertido en un motor muy importante de las economías, se sugiere que una colaboración entre los países de la región en I+D podría lograr un mejor aprovechamiento de los escasos recursos que tienen individualmente y así escalar tecnológicamente apoyados en un esfuerzo compartido. Ello en sentido amplio, considerando un mayor valor agregado a los recursos naturales, manufacturas y servicios, pero sin descuidar los avances tecnológicos menos sofisticados que requieren productores locales.

El documento primero hace un análisis de indicadores seleccionados sobre los cambios estructurales de las economías de ALC y su dinamismo en las últimas décadas, la incorporación (o no) de tecnología en las exportaciones, así como la productividad sectorial. Segundo, analiza la integración regional comercial y productiva, tomando en cuenta aspectos de asimetrías y el papel de la inversión extranjera directa (IED), especialmente de las translatinas. El tercer capítulo se enfoca en las políticas de desarrollo productivo en la región, con especial énfasis en las nuevas políticas dirigidas a la pequeña y mediana empresas (PYME), el resurgimiento de la banca de desarrollo y la creación de proveedores. Cuarto, se realiza un análisis de los retos en términos de innovación tecnológica que enfrenta la región. Finalmente, se proponen algunas conclusiones y propuestas tentativas de políticas regionales.

II. CARACTERÍSTICAS DE LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS Y DEL CARIBE Y LAS TRANSFORMACIONES EXPERIMENTADAS EN 1990-2011

Los países de ALC tienen características muy heterogéneas en materia del tamaño de sus economías, el ingreso per cápita, la extensión territorial, la distribución del ingreso, el entorno institucional, el clima, entre muchos otros. Así mismo, estas economías han tenido una baja dinámica de crecimiento económico en los últimos 21 años y que la estructura productiva ha cambiado a favor del sector servicios, mismo que muestra el desempeño más deficiente en productividad.

1. Evolución del PIB, la estructura productiva y la productividad

A pesar de las grandes diferencias entre las naciones, al observar la trayectoria de ALC con una visión a largo plazo, puede hacerse algunas generalizaciones, excepto para El Caribe. Las estadísticas oficiales muestran que el PIB registró para el conjunto de los países una tasa media de crecimiento anual de 3.2% entre 1990 y 2011, es decir, tasas mucho más bajas que las de países como China, India y Corea, entre otros. La tasa de crecimiento del PIB del Caribe fue de 2.4%, menor a la de ALC. Hay que señalar que las economías del Caribe son muy vulnerables: su localización geográfica genera aislamiento, tienen alta susceptibilidad a desastres naturales, debilidad en la seguridad y dependencia del capital externo. Adicionalmente, son tomadores de precios sin capacidad para determinar sus propias reglas para insertarse en la globalización (Cepal 2011a). Puede constatarse que las reformas económicas del periodo de apertura comercial no lograron un desempeño satisfactorio para el conjunto de los países de la región.

La estructura del PIB de ALC en el período 1990 – 2011 muestra un gran dominio del sector servicios, que aporta el 56% del PIB en dicho período (con el comercio generando el 14%, el sector financiero el 16% y los rubros de salud, educación y seguridad y defensa, en

conjunto, el 18.2%), seguido por el sector secundario², con el 32% (en el que destaca la industria manufacturera con el 17%), seguido por el petróleo con 7.5% y el minero genera (7%) y la agricultura (5%) (véase Cuadro 1).

CUADRO 1

Estructura productiva promedio y cambio estructural: 1990-2011

Estructura Productiva promedio 1990-2011 (%)											
	Agric	Min	petr	Manu	gas elec	constr	serv	Turi	Fin	com	Total
América Latina y el Caribe	5.0	6.7	7.5	16.6	2.3	5.8	55.7	2.9	15.8	14.3	99.7
América Latina	5.0	6.6	11.0	16.8	2.3	5.0	53.0	2.8	15.7	14.0	99.7
El Caribe	4.3	15.0	0.0	7.1	2.1	6.6	64.0	11.8	16.9	18.2	99.1
Cambio de Estructura Productiva en puntos porcentuales 1990-2011											
	Agric	Min	petr	Manu	gas elec	constr	serv	Turi	Fin	com	
América Latina y el Caribe	-0.5	-0.8	-10.1	-2.2	0.2	-0.5	2.1	-0.1	1.0	0.1	
América Latina	-0.5	-0.9	-10.1	-2.3	0.2	-0.5	2.2	-0.1	1.0	0.1	
El Caribe	-3.9	10.1	0.0	-2.4	0.4	-1.1	-2.8	0.1	3.4	-2.5	

Fuente: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

Durante el período estudiado hubo un cambio en la estructura productiva importante de señalar en AL (pero no en el mismo sentido en El Caribe). Es decir, hubo un aumento en la presencia del sector servicios (+2 puntos porcentuales)³, mientras se redujo la del sector secundario –en el que domina la manufactura (-2) – pero en el que el petróleo tuvo la mayor pérdida en su participación en el PIB (-10.1%). El sector minero y el agropecuario también retrocedieron (-0.8 y -0.5 puntos porcentuales respectivamente)⁴.

Si bien la estructura productiva de los países desarrollados también ha sufrido un cambio a favor del sector servicios ello, en general, ha significado un cambio estructural a favor de sectores de mayor productividad. Lo opuesto ocurre en ALC, en donde el sector servicios todavía es de baja productividad. El sector manufacturero ha sido y seguirá siendo un agente dinamizador de la economía y del empleo ya que pueden generar encadenamientos como muestra el caso de los países del sudeste asiático. Ello no significa que la especialización en productos primarios no sea una opción posible para algunos países, si se logra el avance tecnológico, la productividad, la incorporación de mayor valor agregado y la diversidad productiva necesaria.

Atendiendo a las diferencias señaladas entre los países de ALC, los agruparemos en cuatro categorías: los muy pequeños⁵, pequeños⁶, de tamaño mediano⁷ y grandes⁸, de acuerdo al tamaño de su PIB (véase Cuadro 2).

² El sector secundario comprende Petróleo, Manufactura, Construcción, Generación de electricidad, gas y agua.

³ Esto es resultado de un incremento en transporte, comercio y en el sector financiero con un fuerte descenso de la administración pública.

⁴ El sector primario eleva su participación en el Caribe debido a un incremento notable en la participación minera en el PIB en los últimos cuatro años.

⁵ Este grupo tiene un PIB de hasta 10,999 millones de dólares anuales en promedio de 2001 a 2010: Antigua y Barbuda, Barbados, Bahamas, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Saint Kitt y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Suriname en el Caribe, Belice, Nicaragua, Honduras en Centro América y Bolivia y Paraguay en Sudamérica.

⁶ Este grupo tiene un PIB de 11,000 a 80,000 millones de dólares anuales en promedio de los últimos diez años: Jamaica, Trinidad y Tobago, República Dominicana, Cuba, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Guatemala, Ecuador y Uruguay.

12

El grupo de economías de menor dimensión, como se señala en un trabajo reciente (CEPAL 2011b), tiene diferencias considerables en su entorno institucional y sus experiencias de crecimiento. Su dinamismo en el crecimiento del PIB fue menor al de ALC (2.6%) entre 1990 y 2011⁹ y la participación de la manufactura fue de apenas 9% en el PIB manufacturero regional. Este grupo está compuesto de 16 países que pueden subdividirse en dos categorías: los que exportan predominantemente manufacturas y los que exportan mayormente productos agrícolas o algún mineral (*commodities*). Independientemente de su especialización, se trata de economías muy abiertas como resultado de su reducido mercado interno, lo que puede resultar en participaciones del comercio exterior muy altas en algunos de ellos.

CUADRO 2**Estructura productiva de América Latina y Caribe por tamaño del PIB: 1990-2011 (%)**

	Agric	Minería	Manu- factura	Const	Turism	Comer	Trans	Finan	S,Se g, Def	otros	TOTAL
MUY PEQUEÑOS	7.7	2.6	9.0	2.8	4.3	16.8	9.3	15.8	18.2	12.9	100.0
PEQUEÑOS	8.3	5.8	14.6	2.1	1.9	17.0	8.2	14.4	18.6	9.1	100.0
MEDIANOS	6.2	12.9	16.3	2.3	2.2	12.4	6.9	14.9	17.3	8.6	100.0
GRANDES	10.5	4.7	16.9	2.3	1.3	14.7	7.5	16.6	16.5	9.2	100.0

Fuente: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

Las economías de tamaño pequeño mostraron un mejor desempeño económico que las de economías muy pequeñas en el período estudiado: el PIB creció al 4%, promedio anual, tasa superior al de ALC. Si bien comparten algunos de los problemas referidos arriba, sus economías muestran una mayor diversificación, principalmente en los sectores agropecuario y manufacturero y en el caso de Panamá en el sector de servicios, especialmente en las industrias de transporte e intermediación financiera.

El grupo de economías medianas tiene también, en promedio, un crecimiento del PIB de 4% anual. Con la excepción de Venezuela, los demás países de este grupo - Colombia, Argentina, Chile y Perú - registraron tasas de crecimiento del PIB superior al promedio. Argentina tiene la estructura económica más diversificada con un sector agropecuario y manufacturero relativamente importante. Los otros tienen un sector minero (incluye petróleo) con participación mayor que el conjunto latinoamericano.

Finalmente, están las dos economías clasificadas como grandes, Brasil y México, las cuales poseen una estructura productiva diversificada, con un sector manufacturero con experiencia acumulada y mayor valor agregado que las economías medianas y pequeñas. Brasil registró una tasa de crecimiento de 3.1% en los veintiún años analizados y de 3.6%, cercanas al promedio latinoamericano, de 2000 a 2011. Por el contrario, México creció al 2.6% anual en los 21 años a partir de 1990 y sólo a 2.0% en 2000-2011. En cambio, registra una mayor tasa media de crecimiento del PIB de 3,1% entre 1990 y 2000, época en que se firma el TLC con Canadá y EUA y que coincide con un auge en la economía norteamericana (aunque ello también hizo a este país más

⁷ Este grupo tiene un PIB de entre 86,000 a 200,000 millones de dólares: Colombia, Chile, Perú, Venezuela y Argentina

⁸ Su PIB está en el rango mayor a 800,000 millones de dólares anuales en promedio: México y Brasil.

⁹ Sólo cinco de los dieciséis países de estas economías muy pequeñas, tuvieron un crecimiento del PIB mayor que el promedio latinoamericano: Guyana, Nicaragua, Honduras, Belice y Bolivia.

vulnerable a la recesión de 2001-2002 y a la crisis financiera de su vecino del norte, lo que explica que su crecimiento haya sido uno de los más bajos en ALC).

En suma, los países pequeños y medianos tuvieron un mejor desempeño en términos de crecimiento del PIB frente a los muy pequeños y los grandes.

Un tema de gran importancia para comprender el desempeño de los países de ALC es la productividad de sus economías. En general, y a pesar de su heterogeneidad estructural, puede afirmarse que en ALC los incrementos de la productividad en sus sectores más modernos no lograron difundirse a lo ancho de las economías y, de hecho, el crecimiento de este indicador fue muy bajo en 1990-2011. Aun así, mejoró respecto al período 1975 – 1990 (Pages, 2010).

En ALC el mayor incremento en la productividad lo ha experimentado el sector agrícola. Entre 1990 y 2005, hubo un incremento anual de 3.5%, promedio anual, en la productividad en este sector, misma que había crecido entre 1975 y 1990 a una tasa de 1.8% anual. En este periodo, la crisis de la deuda y la década perdida acentuaron el rezago de la productividad en ALC. Por su parte, la productividad de la industria en el primer periodo creció al 0.9% y en el último periodo lo hace al 2%. Finalmente, la productividad de los servicios presenta el peor escenario, con un crecimiento negativo de -1.8% entre 1975 y 1990, y un estancamiento de esta variable (tasa de 0.1% anual) entre 1990 y 2005 (Pages, 2010). Según un estudio del FMI reciente, estas tendencias se mantienen en los tres sectores entre 2005 y 2008 en la región (Dabla-Norris, et al, 2013).

Si se compara la tasa de crecimiento de la productividad de ALC con respecto al de Estados Unidos, todos los países de ALC tienen un crecimiento anual bastante menor a este indicador en EUA, excepto Chile (y más recientemente Costa Rica), aunque partiendo de un nivel muy inferior de productividad. Por ello la gran mayoría de los países de la región están aumentando su brecha de productividad respecto de ese país. El mismo estudio del BID muestra que China tuvo un avance de 219.4%, Hong Kong 136.1%, Hungría 131.9%, Singapur 102.8% respecto de Estados Unidos (Pages, 2010). En el período 2000-2008, los países asiáticos aumentaron su productividad a un ritmo al menos tres veces mayor al de ALC y este indicador fue más dinámico en el sector de la industria (Dabla-Norris, et al, 2013). Debe enfatizarse que detrás de estos promedios se esconden grandes diferencias a nivel microeconómico. Persiste un dualismo en la economía que se refleja en brechas de productividad entre empresas e industrias o sectores y regiones en los países¹⁰.

En síntesis, hemos observado que las economías de ALC han tenido una baja dinámica de crecimiento económico en los últimos 21 años y que la estructura productiva ha cambiado a favor de los servicios, sector que muestra el desempeño más deficiente en productividad. Este cambio probablemente es el resultado de que este último sector se haya convertido en un receptáculo del empleo informal en actividades de bajo valor agregado. Así, a pesar de la modernización que pueda haberse experimentado en los subsectores de intermediación financiera, transportes y telecomunicaciones y en la creación de nuevos nichos en servicios, como los servicios empresariales, todo ello no ha logrado contrarrestar el rezago del amplio sector de servicios de baja productividad. El menor papel de los sectores primario y secundario y el desplazamiento de la mano de obra por las nuevas tecnologías usadas en el agro y en la manufactura sin duda han contribuido a este panorama.

¹⁰ Como ejemplo, la productividad laboral entre una empresa grande y una pequeña era cuatro veces mayor entre las empresas de mayor tamaño y las micro empresas en México en 2003 (Brown y Domínguez 2010).

14

2. Comercio exterior, especialización de las exportaciones y niveles de sofisticación tecnológica

Al analizar el desempeño de los países de ALC en el comercio exterior, el enfoque agregado oculta situaciones muy diversas. En el periodo 1990-2000 ALC tuvo un acelerado crecimiento de sus exportaciones (8.1% promedio anual) pero descendió a la mitad (4%) entre 2000 y 2011. La dinámica de las exportaciones fue mayor en el primer periodo porque coincide con un auge de la economía norteamericana y europea, pero disminuye considerablemente en el decenio posterior debido a la recesión del 09/11 y a la crisis financiera de 2008-2009. Sin embargo, en el Cono Sur varios países tuvieron un buen desempeño exportador en el segundo periodo hacia China, especialmente productos primarios.

Las importaciones, por su parte, han crecido aceleradamente, incluso más que las exportaciones como se desprende del Cuadro 3.¹¹ El fenómeno mencionado refleja el proceso de globalización de ALC con base en la fragmentación de los procesos productivos de las grandes empresas transnacionales y la apertura comercial que ha disminuido los costos de transacción y estimulado la búsqueda de proveedores externos en los países de menor costo. Ello ha generado un creciente comercio de productos intermedios lo que a su vez ha resultado en la desintegración de cadenas productivas en los países, especialmente en aquellos que habían logrado forjar un sector industrial. Además, aumentó la importación de bienes finales de consumo.

CUADRO 3

Tasa de Crecimiento Anual de las Exportaciones e Importaciones: 1990-2011

	Exportaciones %			Importaciones %		
	1990-2000	2000-2011	1990-2011	1990-2000	2000-2011	1990-2011
América Latina y el Caribe	8.0	4.0	5.9	10.4	6.2	8.1
América Latina	8.1	4.2	6.0	10.5	6.3	8.3
El Caribe	5.0	6.4	5.7	5.7

Fuente: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

Si se considera el conjunto de países de ALC no parece haber una gran diferencia entre el coeficiente de exportaciones y de importaciones a PIB (Cuadro 4). Sin embargo, al analizar los países reagrupados por tamaño - muy pequeños, pequeños, medianos y grandes - los muy pequeños aparecen particularmente vulnerables en el frente externo (con un coeficiente EX/PIB de 34.4% y un coeficiente de IM/PIB de 50.3%) y los pequeños (con un coeficiente EX/PIB de 21.0% y un coeficiente de IM/PIB de 38.3%) también aparecen con una brecha externa importante. Los países grandes tienen coeficientes de importaciones y exportaciones prácticamente iguales (coeficiente EX/PIB de 16.6% y de IM/PIB de 17.0%), y los medianos presentan la mejor posición externa, con un coeficiente EX/PIB de 28.1% e IM/PIB de 20.2%.¹²

Por otra parte, los países muy pequeños, que son los más integrados al mercado internacional, han sido los que han tenido la menor tasa anual de crecimiento de exportaciones en el periodo 1990-2011, es decir, 4.4% comparado con el 7% de los otros tres grupos de países. A la vez, dicho grupo de países son los que tuvieron la más lenta expansión del PIB respecto de los otros tres grupos de países. Hay que notar que el grupo de países más exitoso en su desempeño externo, es decir, los de tamaño mediano (sin

¹¹ Los datos para El Caribe no estaban disponibles.

¹² Los países con orientación exportadora más alta son Chile y Perú.

brecha externa y con un buen ritmo de crecimiento de exportaciones) y mayor tasa de crecimiento del PIB (4.2% anual) exportan predominantemente productos basados en recursos naturales (Cuadro 4).

CUADRO 4

Indicadores de desempeño económico: Tasa de Crecimiento Anual del PIB y el Comercio Exterior y participación en el PIB de ALC por tamaño de países 1990-2011

	PIB	EX	EX/PIB	IM	IM/PIB
Muy pequeños	2.6%	4.4%	34.4%	6.0%	50.3%
Pequeños	4.0%	7.2%	21.0%	6.3%	38.3%
Medianos	4.2%	7.2%	28.1%	10.0%	20.2%
Grandes	2.9%	7.3%	16.6%	9.0%	17.0%
América Latina y Caribe	3.2%	8.0%	20.3%	8.1%	19.4%

Fuente: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

La estrategia de desarrollo de las dos últimas décadas en ALC se refleja en la composición y el destino de las exportaciones (Cuadro 5). Respecto a la composición de sus exportaciones, ésta descansa en gran medida en la base de sus recursos naturales: industrias extractivas y agropecuarias que en los últimos años han captado una demanda creciente proveniente de Asia. Del total de las exportaciones de ALC el 39% consisten en productos primarios y 19% son manufacturas basadas en los recursos naturales (juntos constituyen casi el 60% de las exportaciones totales). Las exportaciones manufactureras de tecnología baja y media representan el 7% y 20%, respectivamente, y sólo el 10% son de alta tecnología.¹³ (Gráfica 1)

Al observar los países de destino de las exportaciones ALC se ve una gran diferencia en la composición de éstas. A Estados Unidos que es el principal importador de bienes de ALC, pues recibía el 35% de ellas en 2011, demandaba principalmente bienes de alta y media tecnología (21 y 30%, respectivamente), mientras productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales eran de 25 y 12% respectivamente (Gráfica 2). El segundo lugar lo ocupan países asiáticos (27%) a los que se ha exportado con gran dinamismo en la última década, pero en gran proporción se trata de productos primarios (67%) y manufacturas basadas en recursos naturales (22%), es decir, sumados estos dos rubros, son la casi totalidad de esas exportaciones (Gráfica 3). El tercer destino más importante son los países latinoamericanos (19%) a los que se venden mayormente productos manufacturados de mediana tecnología (32%), seguido por productos primarios (24%) y manufacturas basadas en recursos naturales (22%) (Gráfica 4). Por último está la Unión Europea (12%) con exportaciones de productos primarios, manufacturas basadas en recursos naturales y manufacturas de media tecnología. Si se consideran los países cuyas exportaciones consisten en más del 40% en productos primarios, sólo el 1% de sus exportaciones son manufacturas de alta tecnología. Sorprende que entre éstos aparezca Brasil, aunque hay que notar que las exportaciones de este tipo pueden ser de muy alto nivel de tecnología, como las que produce el sector de aeronáutica. Pero los países que no se especializan tanto en productos primarios (menos del 40% de sus exportaciones son de este tipo), tampoco son grandes exportadores de manufacturas de alta tecnología: éstas explican sólo el 13% del total de sus ventas al exterior (Cuadro 5).

¹³ 4% de las exportaciones totales corresponde a "otras transacciones".

16

CUADRO 5
Exportaciones por destino y tipo de productos de América Latina y el Caribe
Millones de dólares*

	ALC	EEUU	UE	Asia	China	Japón	Total	Prom	1	2
Productos Primarios	44704	82999	59825	103198	57877	18941	374766	39%	59%	17%
Manufacturas basadas en recursos naturales	40610	40255	26916	33847	19316	2737	185578	19%	23%	22%
Manufacturas de baja tecnología	23357	31411	4861	2590	923	179	64848	7%	5%	21%
Manufacturas de media tecnología	58673	101178	15025	10142	3174	1461	196264	20%	6%	21%
Manufacturas de alta tecnología	15146	68581	5454	3954	1420	578	99829	10%	1%	13%
Otras Transacciones	2453	10336	3559	366	200	20	42472	4%	6%	6%
Total Exportaciones	184808	334716	115081	153882	82771	23918	961680	100%		
Destino Total										
Exportaciones (%)	19%	35%	12%	16%	9%	2%	93%			

Fuente: <http://www.cepal.org/comercio/SIGCI/>

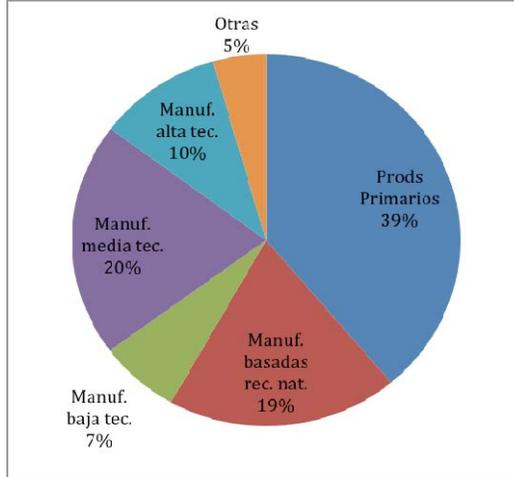
* Faltan algunos países no reportados por Asia y la Unión Europea, por lo cual la suma de datos parciales no suman 100%

- 1: Países en que más del 40% de sus exportaciones son productos primarios: Guyana, San Vincent, Argentina, Honduras, Brasil, Uruguay, Nicaragua, Venezuela, Belice, Paraguay, Ecuador y Bolivia.
 2: Países en que menos del 40% de sus exportaciones son productos primarios: Saint Kitts, Cuba, Antigua, Barbados, Panamá, El Salvador, Dominica, Haití, México, Bahamas, Costa Rica, República Dominicana, Granada, Trinidad, Chile y Guatemala.

Estos resultados sugieren que hay una integración de ALC a las cadenas globales de valor (CGV) sobre todo con EUA, su mayor socio comercial. Si bien las exportaciones de alta tecnología a EUA puede consistir en forma importante de productos manufactureros ensamblados, se ha registrado también un avance tecnológico en la contribución de ALC a estas cadenas de valor, como en la industria automotriz, aeronáutica, entre otras. Por el contrario, ALC es casi totalmente primaria exportadora a los países de Asia, su segundo socio comercial, y en sus exportaciones intrarregionales (tercer destino más importante) predomina por un margen pequeño las manufacturas (no intensivas en recursos naturales) sobre productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. Ello confirma que el intercambio regional incorpora mayor valor agregado que el promedio de las exportaciones de ALC, pero son muy escasas las exportaciones de alta tecnología.

GRÁFICA 1

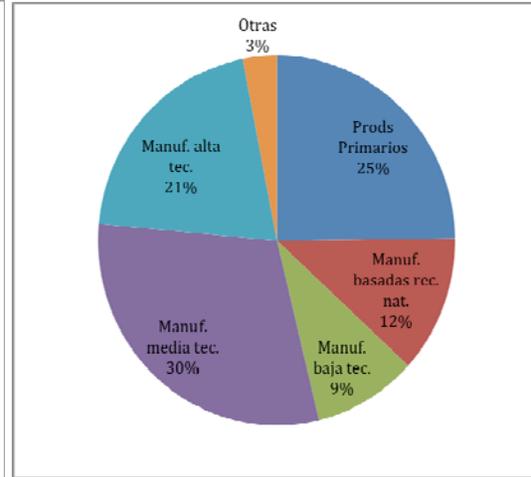
Composición de las Exportaciones Totales



Fuente: Cuadro 5

GRÁFICA 2

Composición de las Exportaciones de ALC a EUA

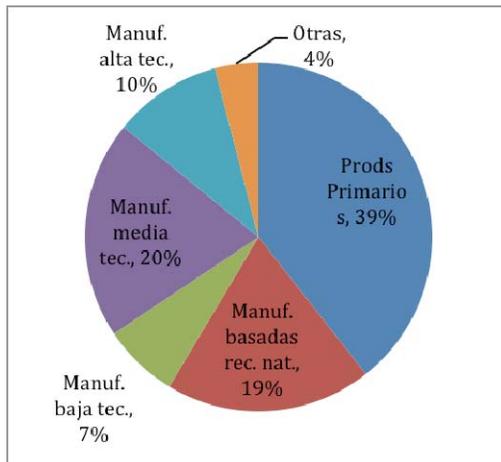


Fuente: Cuadro 5

Podemos afirmar que el desempeño en el sector externo de ALC ha sido mixto en el período 1990-2011, con un gran dinamismo en sus exportaciones en la primera década y una fuerte desaceleración en la segunda década, con lo contrario sucediendo en las importaciones. Esto junto a un coeficiente de importaciones mayor al coeficiente de exportaciones en dos de los cuatro grupos de países considerados, resulta en una brecha externa negativa para una parte importante de la región. Los países más pequeños son los más vulnerables respecto de estos indicadores.

GRÁFICA 3

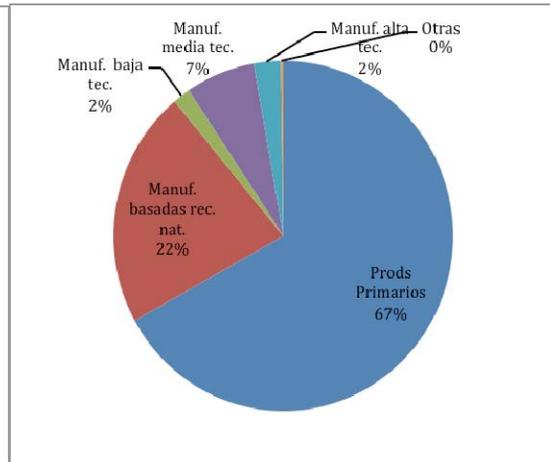
Composición de las Exportaciones A ALC



Fuente: Cuadro 5

GRÁFICA 4

Composición de Exportaciones de ALC a Asia



Fuente: Cuadro 5

18

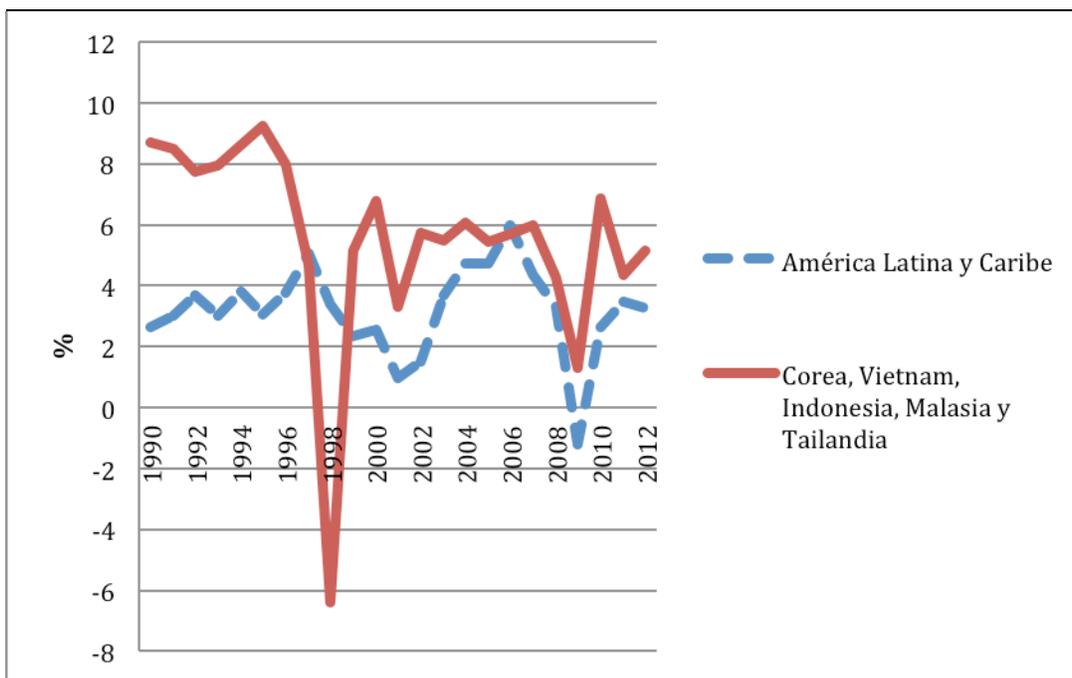
A lo anterior hay que agregar la correspondiente especialización de exportaciones los países en el sector de materias primas y en menor medida en productos de mediana tecnología. Pero si se suman los productos primarios y las manufacturas intensivas en materias primas, estas alcanzan casi dos terceras partes del total de exportaciones de bienes de la región, con las exportaciones de alta tecnología, explicando sólo la décima parte del total. Existe, en apariencia, una mayor participación de los países de ALC en cadenas valor internacionales con EUA que dentro de la propia región de ALC en el sector manufacturero.

3. Comparación de la inversión y estructura productiva en ALC y los países del Sudeste de Asia

El desempeño económico de ALC medido en términos del crecimiento del PIB ha sido deficiente si se compara con China, la India y frente a países del sudeste asiático como Corea, Malasia, Indonesia, Tailandia y Vietnam (5.7%), que a pesar de haber sufrido un gran descalabro en 1997 con la llamada crisis asiática, se recuperaron con bastante rapidez y posteriormente la crisis financiera de 2008/2009 les afectó menos que a ALC (Gráfica 5)

La capacidad de los países de ascender tecnológicamente por la cadena de valor, de mejorar su productividad, generar mejores empleos y cerrar la brecha con los países más desarrollados depende en buena medida de la proporción del PIB que inviertan, que es el primer punto a destacar en esta comparación. En efecto, el crecimiento económico en los países del SEA estuvo acompañado por una alta tasa de inversión (30.6% de PIB¹⁴), en tanto que la de América Latina es 7 puntos menor (en 2010), según datos del Banco Mundial.

GRÁFICA 5
Crecimiento Económico: América Latina y el Caribe y Sudeste Asiático



Fuente: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>

¹⁴ Considérese que China invirtió 48% de su PIB durante el mismo períodos, según cifras

En segundo lugar, pero no desligado del anterior, hay un cambio estructural en los cinco países del SEA seleccionados en sentido opuesto al detectado en ALC. En los primeros hay un aumento de la participación de la actividad manufacturera en el PIB - de 22% a 27% en promedio - entre 1990 y 2010 con una tasa de crecimiento del PIB manufacturero del 6.3% promedio anual entre 1990 y 2010 (Cuadro 6). En tanto, ALC sufrió una desindustrialización en este período, como vimos en la primera sección.

CUADRO 6

Indicadores de desempeño económico en países del Sudeste asiático seleccionados: 1990-2010

	tmca			tmca			tmca	
	tmca PIB	Manu/PIB	Manu	F.Cap/PIB	Imp/PIB	imp	Expo/PIB	exp
Corea	5.4	27.3	6.4	32.3	35.0	9.1	36.6	12.3
Tailandia	4.8	32.2	6.4	30.9	54.6	5.6	57.1	7.8
Vietnam	7.3	17.9	9.8	30.1	60.6	15.5	52.9	15.9
Malasia	6.1	27.9	6.2	28.7	88.0	8.0	100.7	8.0
Indonesia	5.0	25.7	5.2	26.6	27.0	6.1	30.9	6.5
Prom.pond	5.3	27.3	6.3	30.6	42.4	8.2	45.2	10.4

Fuente: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>

Una tercera característica es el liderazgo de la orientación exportadora (45.2% del PIB en promedio entre 1990 y 2010) en las economías del SEA con un crecimiento anual de 10.4%, a la vez que sus importaciones crecieron aceleradamente pero a una menor tasa (8.2%) con 42.5% del PIB en promedio. Es decir, el coeficiente de importaciones se mantuvo en un nivel inferior que el de las exportaciones. Esto sugiere mayor capacidad de arrastre de sus exportaciones en el PIB, particularmente en la manufactura que es la base de sus exportaciones (Cuadro 6), mientras, como vimos en la primera sección en América Latina, gran parte de la región ha enfrentado una creciente brecha externa.

En cuarto lugar, en el caso de los países del SEA, la importancia del sector manufacturero es una de las causas primarias para explicar el incremento de la productividad, tanto por su efecto intrínseco como por su continua capacidad para crear empleos. Como se señala en un estudio de la CEPAL (2007), el proceso de *catching-up* en el ámbito de la productividad sectorial industrial ha sido mucho más intenso en Asia que en ALC. En Asia el sector de los servicios comerciales aumenta su productividad laboral, sin que crezca mucho el volumen de empleo¹⁵, lo que genera un círculo virtuoso entre el creciente dinamismo industrial, y la modernización del sector de los servicios. Ello contrasta con el rol del sector servicios en ALC ya analizado anteriormente.

En otras palabras, en Asia el sector industrial cumple una función cualitativa y cuantitativa: las empresas cierran la brecha productiva y ganan competitividad externa, lo que les permite exportar bienes con creciente valor agregado y generar un número significativo de empleos de buena calidad (CEPAL, 2011a). Bajo estas condiciones, la masa salarial industrial expande el mercado interno y sostiene la dinámica del sector de servicios. En las economías asiáticas, la tercerización es complementaria con el proceso de industrialización, mientras que en ALC el peso creciente de los servicios, en gran parte, refleja la incapacidad del sector manufacturero y del sector primario para lograr suficiente competitividad y mercados.

¹⁵ Si bien, puntualizan que este incremento es menor que el de la productividad industrial.

20

Finalmente, una de las diferencias más importantes entre las experiencias exitosas de los países asiáticos (un universo más amplio que el de los países del SEA) y las de ALC, es que los primeros hicieron un tránsito claro hacia la capacidad de generar conocimiento, mientras que este proceso sigue muy atrasado en ALC (Cepal, 2007). El gasto que los países de ALC hacen en actividades de I+D ha sido tradicionalmente bajo. Según las cifras del Banco Mundial¹⁶, en promedio, los países de ALC gastaron apenas 0.83% del PIB en I+D en 2010, mientras sólo Brasil alcanzó 1.16% en ese año siguiéndoles de lejos Argentina (0.62%), Costa Rica, México y Uruguay (entre el 0.4% y el 0.5%). En contraste, de acuerdo a la misma fuente, Corea del Sur gastó 3.74% del PIB en I+D, China% 1.76%, Malasia 1.07% en ese mismo año.

En opinión de Katz (2007), el talón de Aquiles de las economías latinoamericanas es el bajo nivel relativo de la productividad y el hecho de que el ritmo del cambio tecnológico no es suficiente ni está adecuadamente distribuido a lo largo de la estructura productiva (regiones, tipos de empresas, sectores de la industria) como para permitir que la productividad media de las economías se vaya acercando a la del mundo desarrollado.

El nuevo modelo de apertura de la economía de ALC a partir de los años noventa privilegió la importación de tecnología sobre los esfuerzos de adaptar y generar tecnología propia, incluso desmantelando o vendiendo a empresas multinacionales los laboratorios o divisiones encargadas de tareas tecnológicas en las empresas públicas o privadas, (especialmente en los años 80 y 90).

Como Katz (2007) advierte, los esfuerzos tecnológicos en ALC no tienen una escala o una profundidad – tanto en términos de “altura inventiva”, como del monto de recursos que las firmas destinan a tal fin - que nos permitan afirmar que las empresas de la región tienen verdadero interés por explorar la frontera tecnológica universal, buscando procesos o productos que estén en la frontera tecnológica, dedicando recursos para ello en una cuantía adecuada. La baja propensión a innovar debe buscarse en la falta de un régimen de incentivos adecuados y la ausencia de bienes públicos y esfuerzos de coordinación públicos-privados que estimulen al sector privado a moverse en esa dirección (véase capítulo IV).

Aunque los modelos económicos de los países del SEA antes analizados no se pueden replicar fácilmente entre un país y otro, especialmente si se considera el gran número de factores que intervienen en un proceso de desarrollo, elementos como el rol de la inversión en la economía, el desarrollo de actividades de I+D e innovación, el papel del sector manufacturero y las sinergias positivas con el sector servicios, deberían ser puntos de referencia importantes para ALC.

III. INTEGRACIÓN REGIONAL

1. Antecedentes

En la práctica, gran parte de las iniciativas de los países para integrarse más a la economía mundial y regional han apuntado a la apertura comercial. Esta liberalización comercial, especialmente desde los años ochenta, generó la aspiración a un “nuevo” tipo de regionalismo, originalmente denominado “regionalismo abierto” por la CEPAL. Este enfoque, además de buscar una relación económica más estrecha entre los países latinoamericanos, esperaba que al hacerlo en una situación de mayor apertura hacia terceros países y mayor desregulación se redujeran los costos de transacción y mejorara la competitividad de sus exportaciones a nivel mundial. Esta perspectiva incluía la

¹⁶ Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/topic/science-and-technology>, consultado 15/03/2014)

transformación productiva con equidad, que asignaba una gran importancia a la innovación tecnológica y a la transmisión de ésta a nivel regional, lo que ayudaría a impulsar el crecimiento económico y a mejorar las condiciones sociales de los sectores más atrasados (Cepal 1994).

La liberalización comercial, ya sea a través de acuerdos de integración subregional, de TLCs, o de aperturas unilaterales que respondían a compromisos multilaterales de comercio (con la OMC, principalmente), resultó en una gran expansión en las exportaciones, incluyendo aquellas destinadas a la propia región de ALC. Aun así, el comercio intrarregional no ha superado mayormente el 20% del total, y el subregional el 25% (CEPAL, 2009).

Además, el mayor intercambio comercial no ha resultado en lo que se hubiera esperado del “regionalismo abierto”, en el sentido de ayudar a cerrar la brecha económica y social entre los países de la región y al interior de ellos. El mayor intercambio comercial ha sido asimétrico entre algunos países más avanzados y los más rezagados de la región, generando significativos déficit comerciales de estos últimos con los primeros, lo que ha acentuado las desigualdades en lugar de reducirlas.

Estas asimetrías son reflejo de desiguales capacidades productivas en sectores manufactureros pero también es señal de la heterogénea dotación de factores de los países, lo que requiere un intenso intercambio comercial de materias primas o productos muy intensivos en recursos naturales entre ellos, incluyendo gas natural, petróleo crudo, trigo no molido, aceites de soja, tortas de soja, cobre y sus aleaciones, maíz, lingotes y barras de acero, soja en grano, aleaciones, entre otros (CEPAL, 2009).

2. Comercio intrarregional, integración productiva y asimetrías

Existen elementos positivos que apoyan una mayor integración regional y que pueden ser semillas de superación de asimetrías en el futuro.

Entre éstos están, primero, la inversión en infraestructura, la simplificación en los trámites aduaneros (la instauración de las ventanillas únicas, la automatización de los procedimientos aduaneros, entre otros) y el mejoramiento del transporte. Aunque éstas, principalmente se han impulsado para ampliar el comercio intrarregional, son una base esencial para la producción conjunta o la integración de cadenas productivas dentro del área de ALC. Dentro de la infraestructura compartida, hay que considerar el efecto de la revolución en marcha en las tecnologías de la información y las comunicaciones que, a medida que avanza la construcción para extender sus redes, permite a los países interconectarse y coordinar procesos productivos conjuntos. Las alianzas público-privadas han tenido una importancia central en el fortalecimiento de la infraestructura regional de todo tipo.

Vale la pena destacar en esta terreno, todos los avances realizados en el marco del Proyecto Mesoamérica (PM). Este proyecto incluye el Corredor Mesoamericano de Integración Carretero, por el lado del Pacífico (por donde transita el 95 por ciento de la carga terrestre); el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), además de la interconexión eléctrica entre Panamá y Colombia y aquella entre Guatemala y México; y la Red Centroamericana de Fibras Ópticas (REDCA) que ayudará a construir la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI), entre otras.¹⁷

¹⁷ También es muy importante en el desarrollo de infraestructura regional la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), conocida actualmente como el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de UNASUR y el Proyecto Mesoamérica.

22

Una segunda fuente de estímulo a esta mayor integración proviene de las inversiones de grandes empresas latinoamericanas en otros países de la región (translatinas) en muy diferentes áreas, destacando el área de infraestructura, servicios (banca, supermercados, telecomunicaciones, etc.) y productos manufactureros (químicos, petroquímicos, alimentos de muy diverso tipo, bebidas, textiles y confección, electrónica, servicios de diversos tipos, entre otros). Este tipo de inversiones ha crecido aceleradamente y en 2010 llegaba a ser el 10% del total de IED que recibía ALC (véase Recuadro 1).

Asimismo, las inversiones de empresas multinacionales que establecen distintas plantas en diversos países de la región, que en general corresponden a la producción en distintos eslabones de las cadenas de valor (por ejemplo, en los sectores automotriz y electrónico) también ayudan a integrar más a la región en términos productivos tanto en el sector de bienes como en el de servicios. Esta mayor actividad productiva regional liderada por la empresa privada regional o multinacional también ha ayudado al comercio de productos relativamente más sofisticados, que se nota en el escalamiento tecnológico de algunos productos y algunos servicios comerciados entre dentro de ALC.

Un ejemplo de lo anterior son las inversiones de IBM, el cual se ha convertido en un conglomerado en ALC, pues opera en varios países y, a la vez, en varios sectores. Un ejemplo de ello es el acuerdo al que llegó IBM con EBX de Brasil para la compra de 20% de una de sus empresas proveedoras, SIX Automacao (especializada en minería, la extracción de hidrocarburos y astilleros). IBM ayudará a la generación de operaciones integradas de petróleo y gas, cuya finalidad será aumentar la vida de los yacimientos petrolíferos y la reducción de costos. Además, IBM creará un nuevo centro de soluciones tecnológicas para sectores industriales que atenderá a Brasil, Chile, Colombia y Perú¹⁸. Aún más, IBM está apostando al potencial de desarrollo de Brasil al haber instalado en 2010 su 9° laboratorio global de investigaciones en Sudamérica.

Este fenómeno se nota especialmente a nivel subregional donde destacan las exportaciones de bienes de la industria automotriz (vehículos de pasajeros y de transporte, además de autopartes), productos químicos, plásticos, petroquímicos, electrónicos (CEPAL, 2009). En 2008 más del 80% del comercio intrasubregional entre MERCOSUR, CAN, MCCA y CARICOM eran productos manufacturados y alrededor de la cuarta parte del intercambio de productos entre tres subregiones – MERCOSUR, CAN y MCCA - era el reflejo del comercio intraindustrial entre empresas multinacionales (CEPAL, 2009). Este es el caso del comercio sectorial más importante, es decir, el sector automotor y probablemente, una proporción significativa del comercio de productos químicos y farmacéuticos. Este comercio intrarregional, es al menos, en parte, reflejo de una cadena de valor de grandes multinacionales dentro de ALC (esta cadena es incompleta, pues los eslabones correspondientes a la tecnología más sofisticada, se ubican fuera de la región).

Nótese que ALC se ha vuelto más interesante para las inversiones translatinas en la medida que ofrece un mercado regional mucho más sólido al haberse fortalecido enormemente la clase media (Franco, Hopenhayn y León, 2011). Las empresas multinacionales también aprovechan en parte este mercado (especialmente de Brasil y México), pero su mira en general, es producir para las CGV cuyos productos finales pueden ir a múltiples mercados a nivel internacional.

También existen experiencias de empresas públicas y privadas íntegramente nacionales que han logrado integrarse regionalmente, como la cadena hilo-textil-confección

¹⁸ <http://www.biobiochile.cl/2012/04/12/ibm-se-abre-paso-en-negocio-de-recursos-energeticos-en-america-latina.shtml>

constituida por Bolivia, Cuba y Venezuela. El primer país creó la empresa ENATEX y desarrolló la primera marca propia: ERES que se complementó con empresas de Cuba (Grupo de Industria Ligeras) y Venezuela (Micro y Pequeños productores privados: Conglomerado Textil). ENATEX tiene la responsabilidad de capacitar a las empresas de los otros dos países para que puedan desarrollar productos de la cadena productiva en cada país (Ministerio de Desarrollo Productivo, y Economía Plural de Bolivia, 2013).

Una tercera fuente de integración regional productiva proviene de programas específicos a nivel, generalmente subregional, en que participan el sector público y el sector privado. Este es el caso del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR de 2008.¹⁹ Este incluye los programas de Desarrollo de Proveedores del Sector de Petróleo y Gas, al Grupo Ejecutivo para Integración Productiva de la Cadena Automotriz (GEIPA), Programa Rutas del Turismo, el Programa MERCOSUR de Articulación Empresarial para la Integración Productiva, sector naval y Foro de Competitividad de las Cadenas Productivas de la Industria Audiovisual del MERCOSUR.

El propósito de este programa es lograr el desarrollo conjunto de nuevas ventajas competitivas basados en la complementación entre los países y profundizando la especialización intrasectorial. Este programa también da importancia a la integración de PYMEs en general y las empresas de las economías pequeñas a procesos productivos regionales. A través de él se intentará reasignar recursos productivos para lograr sus objetivos.

Una cuarta forma de impulsar la integración productiva regional con un propósito de superar asimetrías son programas diseñados y financiados por gobiernos de los países de una subregión. Este es el caso del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en el MERCOSUR (Decisión 18/05, 2005), programa diseñado específicamente para reducir las condiciones de asimetrías entre las diferentes regiones del bloque de manera de hacer más equitativo el aprovechamiento de los beneficios de la integración entre los socios. Esta iniciativa tiene la responsabilidad de financiar proyectos que ayuden al crecimiento de las áreas más atrasadas de MERCOSUR.

El FOCEM tiene una vigencia de 10 años, durante los cuales los Estados Parte debían aportar 50 millones de dólares durante el primer año, 75 millones el segundo año y a partir del tercer año, 100 millones de dólares. Las contribuciones se deben hacer de una manera diferenciada, de acuerdo al nivel de desarrollo del país, y su usufructo también está definido de esa manera. Los recursos son no reembolsables, y cada país tiene definido el acceso a los fondos así: 48% Paraguay, 32% Uruguay, 10% Argentina y 10% Brasil. Las áreas dentro de las cuales deben ubicarse los proyectos son: Programa de Convergencia Estructural; Programa de Desarrollo de la Competitividad; Programa de Cohesión Social; Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración (FOCEM 2007).

Los demás acuerdos subregionales de integración, la Comunidad Andina (CAN), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y el acuerdo de integración del Caribe (CARICOM) han manifestado su preocupación por las desigualdades regionales y han tenido programas de integración de diversos tipos. Las subregiones también han contado con el apoyo de la Unión Europea (UE), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), entre otros. Los programas financiados por estos organismos se ha enfocado sobre todo en la facilitación del comercio, en algunos casos se incluye desarrollo social y protección ambiental, pero no tanto en la integración productiva. (SELA 2011; Cepal 2009).

¹⁹ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/08, en línea, <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1208s.pdf>

24

Un quinto grupo de iniciativas que ayudan al desarrollo productivo con un impacto social positivo, pero cuyo potencial es mucho mayor, es el que se enfoca en regiones fronterizas terrestres entre países de ALC. Su efecto puede ser relevante, si se considera que estas son las áreas que tienen mayores grados de pobreza y marginación de la población. Con frecuencia coincide con la presencia de población indígena que tiene poco acceso a servicios públicos y a trabajos formales, especialmente en áreas retiradas (Martínez- Piva y Cordero 2009). Existen algunos programas de desarrollo fronterizo en ALC, que reflejan la preocupación por este problema por parte de algunos países.²⁰

Es necesario pensar en nuevas actividades no tradicionales en las zonas fronterizas que pudieran ser financiadas a través de fondos regionales e internacionales. Considerando que con frecuencia las zonas fronterizas son muy ricas en recursos naturales, especialmente bosques, se podría diseñar programas para la producción de servicios ambientales. Con ello podrían resolverse algunos problemas de sustentabilidad, a la vez que la población de esas regiones podría obtener empleos en la protección de esos recursos (programas de protección a los bosques para captura de CO₂, reforestación, silvicultura sostenible, etc...). Otra fuente que podría tener un papel más destacado es el turismo ecológico en zonas alejadas, en las que el empleo es escaso. Una iniciativa de este tipo se adoptó en 2003 (debía culminar en 2013) por el Consejo Centroamericano de Turismo (CCT), como parte del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), al aprobar el "Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible de Centroamérica", que ha significado tomar acciones conjuntas de integración en materia de planificación, desarrollo de productos, capacitación y fortalecimiento institucional. La generalidad de países de ALC cuenta con una riqueza de biodiversidad, con grandes extensiones de bosques, agua, entre otros recursos naturales que pueden ofrecer una serie de actividades y empleos, que utilizados en forma sostenible pueden crear riqueza adicional a esos países.

De esta forma, la política regional debería enfocarse además de la reducción de los costos de transacción y la coordinación de la provisión de bienes públicos regionales (infraestructura, I+D, y financiamiento, entre otros), también en programas específicos para generar cadenas regionales de valor en ciertos sectores específicos y contribuir a la superación de las desigualdades regionales y nacionales.

Es muy importante, por lo tanto, que los países de ALC discutan el rol de la IED que viene de terceros países y el de las translatinas y formas de aprovechar mejor su presencia (formación de proveedores, aportes en I+D, capacitación, etc...) en el desarrollo productivo de la región. La cooperación entre sectores públicos nacionales y sector privado nacional, regional e internacional podría fortalecer este impulso y ayudar a la inclusión de sectores rezagados (formación de proveedores, programas fronterizos, entre otros).

²⁰ Un documento reciente del SELA (2011) menciona los siguientes programas fronterizos: - Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador - Perú; Eje Cúcuta/Villa del Rosario - San Antonio/Ureña, en la frontera colombo-venezolana; Plan Trifinio, entre El Salvador, Guatemala y Honduras; Integración fronteriza Brasil - Uruguay; Integración fronteriza Costa Rica - Panamá

RECUADRO 1

Las Translatinas y la IED de terceros países

Los crecientes flujos de inversión con origen y destino en los países de ALC han sido una forma importante de conectar a los países entre sí. El avance en las redes de negocio, de finanzas, de servicios, entre otros, ha resultado en una integración de facto entre varios de los países de la región.

La dinámica de estos flujos de la inversión de las translatinas en ALC ha sido excepcional, llegando a 43 mil millones de dólares, es decir, el 10% del total de IED que recibió la región en 2010 (CEPAL, 2010). Según esta misma fuente, 47% del total de las fusiones de empresas de ALC se han hecho con empresas de la propia región, y más de la mitad de las inversiones en nuevas instalaciones de las translatinas también se hicieron en la región.

Las inversiones de las translatinas se ha dado sobre todo en los sectores de industrias básicas – hidrocarburos, minería, cemento, celulosa y papel y siderurgia. También se registraron importantes inversiones regionales en alimentos y bebidas y algunos servicios de utilidad pública, como telecomunicaciones y energía, y otros servicios como el sector financiero, transporte aéreo y comercio, como supermercados.

El papel de las empresas latinoamericanas en el sector de infraestructura es muy relevante aunque en este rubro aun dominan las inversiones de los gobiernos, ya sea de los países donde se realizará la obra o de los gobiernos de origen de las empresas (caso del préstamo de 1000 millones de dólares que le hizo Brasil a Panamá para la construcción del metro de la ciudad de Panamá). Las plataformas logísticas que facilitan el transporte y comercio de mercancías como la ampliación del Canal de Panamá y plataforma logística regional de Uruguay han marcado un hito en la capacidad de algunos países para poder ingresar con sus productos masivamente al mercado internacional (CEPAL, 2010). Muy importante es la inversión en el sector energético entre los países de la región, donde destaca el financiamiento de las inversiones en biocombustibles de Brasil en otros países de ALC (por ejemplo, el BNDES de Brasil autorizó un crédito para producir biocombustibles en Paraguay por 22.109 millones de dólares en 2011; <http://www.wwe.paraguay.com/internacionales/brasil-invierte-en-potenciar-los-biocombustibles-71653>).

Aunque es aún incipiente, es importante mencionar que las translatinas han comenzado a operar en el sector de software (Softtek de México, Sonda de Chile, Globant de Argentina y TOTVS de Brasil, CEPAL, 2010). En 2010, 10 de 102 empresas que invirtieron en nuevos proyectos de software en ALC eran translatinas. Finalmente, hay que destacar la segmentación de algunos servicios, cuyas cadenas productivas se han relocalizado en distintos países de la región como, por ejemplo, la industria del cine en México que frecuentemente envía a Argentina o a Chile algunos procesos que son demasiado caros de producir en ese país (Martínez-Piva, Padilla, Schatan y Vega 2010), o bien, el servicio de procesamiento de datos que envían empresas públicas o privadas (bancos, ministerios, etc) a otros países de la propia región, en los que se pueden hacer con menores costos.

Estos dinámicos movimientos de inversiones y créditos entre los países de ALC son sin duda una señal de que la región se integra y consolida en muchos frentes y que es capaz de generar sus propios proyectos y financiarlos regionalmente, lo que los hace menos dependientes de fondos externos. Es importante señalar que de estos flujos regionales se benefician las economías más grandes, pero también las pequeñas comienzan a entrar en la escena como receptoras de créditos de países más grandes de la región.

26

IV. POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN LA REGIÓN

Muchos analistas han señalado la necesidad de modificar el significado y el concepto de la “política industrial”. En los ochentas, el término significaba la intervención directa del Estado en la economía y el control del gobierno de partes considerables del aparato productivo, así como un conjunto de acciones públicas que buscaban limitar el alcance del mercado. Como señalan Bianchi y Labory (2006) en la actualidad el concepto de política industrial indica una variedad de políticas que son aplicadas por diversos sujetos institucionales para estimular la creación de la empresa, favorecer su aglomeración y promover la innovación y el desarrollo competitivo en el contexto de una economía abierta. Los autores señalan que las nuevas políticas industriales atañen al desarrollo industrial, donde la industria es implícitamente considerada como una organización junto con los servicios con gestión de estrategias de competencias humanas y capacidades tecnológicas. Estas políticas son de naturaleza dinámica y consisten en programas que deben evolucionar en el tiempo en correspondencia a los cambios de la economía y su contexto.

La nueva política industrial descansa en el potencial de la cooperación interfirma y la generación de externalidades y economías de aglomeración (Marshall 1890; Marshall 1919; Krugman 1998; Porter 1990; Brusco 1982; Becattini 1979). La implicación de política es que hay que trabajar en la naturaleza socio relacional del aprendizaje y el conocimiento. De ahí la importancia dada a la conectividad y la ola de interactividad entre agentes económicos: brokers e intermediarios, instituciones de apoyo empresarial, redes cooperativas de empresas y agencias gubernamentales de desarrollo. Todas estas promueven el diálogo y coordinan las acciones colaborativas de arriba abajo y de abajo a arriba (Sepúlveda y Amin 2006).

La nueva política reemplaza al Estado como el actor central y enfatiza la necesidad de la pluralidad de instituciones locales y federales trabajando juntas en un enfoque no dirigista. Sin embargo, dado que el Estado continúa siendo el principal coordinador y regulador de la actividad económica es fundamental su voluntad política por participar y coadyuvar para que esta política sea una realidad.

Aunque los márgenes de maniobra en ALC se han reducido para las políticas basadas en instrumentos de fomento estatal en los últimos 25 años debido a la disciplina establecida por los códigos del comercio internacional (OMC entre otros), existen espacios para el uso de estos mecanismos que no se han aprovechado. En esta línea, (Amsden 2005) afirma que es probable que el mayor obstáculo del crecimiento manufacturero en aquellos países cuya diversificación industrial se halla estancada o en la infancia, sea la falta de “visión” más que las restricciones de la OMC. Hay márgenes de acción por aprovechar en la política, en la promoción de cambio tecnológico, cuidado del medio ambiente y desarrollo regional. Con la misma normatividad comercial gobiernos de distintos países han aprovechado los espacios disponibles para una política interna de crecimiento y productividad (Mercado, 2011).

Destaca la experiencia de los países del sudeste asiático, Europa y del mismo gobierno estadounidense que tan sólo en su departamento de energía se había propuesto gastar 40 mil millones de dólares en préstamos y subvenciones para alentar a las empresas privadas a desarrollar tecnologías verdes (coches eléctricos, nuevas baterías, turbinas y paneles solares).

Finalmente, hay que considerar que un componente esencial de la nueva política industrial son las Alianzas Público-Privadas (APP) ya que, como mencionado, ni el Estado

ni el sector privado en forma individual pueden impulsar exitosamente el desarrollo productivo. Según Devlin y Moguillansky (2010), las APP pueden ser consideradas como una “herramienta de ensamble” que aúna los intereses de distintos sectores que de esta manera son capaces de poner en marcha toda la capacidad del país, y lograr así la transformación económica necesaria. Los autores distinguen entre: a) APP en el ámbito global que pueden ser consejos asesores de la presidencia o incluso participar en la definición de estrategias, b) la colaboración público privada en sectores y regiones y, por último c) APP en los organismos públicos. Estas alianzas no han sido fáciles de alcanzar en los países de ALC, pero son cada vez más necesarias. Se requiere que el Estado colabore estrechamente con el sector privado pero también que el Estado retenga su autonomía en lo que concierne a salvaguardar el bienestar público o lo que Evans (1995) - un pionero de la política industrial moderna - denomina “autonomía enraizada”. Devlin y Moguillansky (2010) recomiendan que estas alianzas descansen en tres pilares: una visión estratégica de país proactiva a mediano y largo plazo, un respaldo decisivo del Estado a las APP y una ejecución eficaz. Es interesante notar que aun en países pequeños, como El Salvador, y con tradición de apertura y libre mercado comienzan a desarrollarse políticas industriales con la participación de numerosos actores del sector público (nueve entidades estatales), privado (empresarios de los sectores de alimentos y bebidas, textil y confección, químico y farmacéutico), academia y sindicatos (Lazo Marín, 2013).

En ALC se puede hablar de la aplicación de una nueva política industrial, incipiente en algunos países y más profunda en otros. En forma adicional a los instrumentos de carácter horizontal adoptadas durante la etapa del Consenso de Washington, se están aplicando nuevas políticas de desarrollo productivo como los programas de las PYME, con especial énfasis en la asociatividad y su vigorización, el resurgimiento de la banca de desarrollo y la adopción de políticas de creación de proveedores y de redes de productores, nacionales y extranjeros.

1. Legado de políticas industriales anteriores

La fase de la política de desarrollo económico de los años 50 y 60s, en que se asumió un proceso de sustitución de importaciones y un rol económico muy importante del Estado, entró en crisis en los años 70s y se abandonaron muchos de sus instrumentos casi por completo en los años 80s a raíz de los déficit fiscales y deuda externa. A pesar de ello, se logró un cambio en la estructura productiva en la mayoría de los países de ALC en esta fase inicial. Muchas empresas no pudieron enfrentar competitivamente la apertura y desaparecieron, sustituyéndose la producción nacional por las importaciones, pero hasta el presente perduran industrias que se crearon en el período de sustitución de importaciones, ya sea en manos del sector público o privatizadas. Las que pudieron renovarse y modernizarse son empresas muy importantes actualmente y han contribuido al desarrollo de los países, como es el caso de Petrobrás y Embraer en Brasil, o CEMEX en México.

Por otra parte, algunas políticas sectoriales que se llevaron a cabo durante el período de 50s y 60s no desaparecieron del todo. Tanto Argentina, Brasil como México llevaron a cabo políticas para sustituir importaciones de automóviles, atrayendo IED al sector y ofreciendo distintos tipos de incentivos fiscales, arancelarios y/o crediticios desde el principio de la estrategia de sustitución de importaciones.²¹ De ahí se sucedieron numerosos planes y políticas para desarrollar este sector a nivel nacional y subregional: hubo acuerdos para impulsar este sector en forma conjunta dentro del MERCOSUR a

²¹Argentina impulsaba la primera empresa de capital mixto, nacional y foráneo - IAME y Kaiser Motors Corp. - en 1955; Brasil tuvo su primer programa automotriz en 1956 a través de la Meta 27 del plan de Metas; y el primer decreto referente al sector automotriz en México data de 1962.

28

partir de 1988, en la Comunidad Andina desde 1999, y un acuerdo de libre comercio en el sector automotriz entre México y el MERCOSUR en 2011.

La política económica desde los 80s promovió el libre mercado a nivel internacional, la apertura comercial, la desregulación, la eliminación de trabas al comercio y se establecieron reglas claras de no discriminación en el comercio que se consolidarían con la creación de la OMC en 1995 (a fines de los años noventa, casi todos los países de ALC formaban parte de este acuerdo). Simultáneamente se privatizó la gran mayoría de las empresas del sector público, se liberaron las tasas de interés, el tipo de cambio, se hicieron autónomos muchos de los bancos centrales y se establecieron límites legales a los déficits públicos.

La estrategia adoptada – el Consenso de Washington ²² - término acuñado por John Williamson en 1989 no tuvo los resultados previstos en cuanto a las tasas de crecimiento del PIB, a la vez que aumentaba el desempleo y se agudizaba la pobreza. Este último indicador aumentó del 40.5% al 48.3% del total de la población entre 1980 y 1990 en ALC (CEPAL, 2009).

Los resultados mencionados condujeron a la adopción de políticas económicas de “segunda generación” que consistieron en hacer una serie de cambios institucionales que permitirían operar adecuadamente las políticas de “primera generación”, incluyendo mejores regulaciones y leyes, comprendiendo también al sector financiero, el mercado laboral, creación de redes de seguridad social y políticas para reducir la pobreza (Navia y Velasco 2003).

Estas políticas de segunda generación asumieron distintas características en los diversos países de ALC pero algunas de ellas se repitieron en varios de ellos, y fueron respaldadas por algunos organismos financieros internacionales. Entre éstas pueden mencionarse un aumento en el gasto social de los gobiernos para apoyar focalizadamente a los grupos más vulnerables; una política de competencia cuya misión es velar por un comportamiento verdaderamente competitivo entre los actores en el mercado; leyes de protección a la propiedad intelectual, que debía estimular la generación de innovaciones al garantizar la apropiabilidad de las invenciones.

A partir de los años 90s y especialmente a partir de la década de los 2000 y 2010, se han ido adoptando una serie de políticas de desarrollo productivo más focalizadas. La política de apoyo a PYMEs está en un terreno compartido por las políticas horizontales y las industriales de nuevo tipo, por lo que vale la pena explorarlas más a fondo.

2. Políticas de apoyo a las PYMEs

Entre las políticas que aparecieron al comenzar a fallar las políticas del Consenso de Washington, destaca la de apoyo a PYMEs. Estas empresas han sido tradicionalmente un importante generador de empleo: 43.6%, 42.6%, 47% y 30.8% del total del empleo formal en Argentina, Brasil, Uruguay y México, respectivamente (Ferraro y Stumpo 2010) y entre el 30 y el 50% del empleo en el conjunto de América Latina (BID 2005). La presencia de las PYME formales e informales puede ser muy elevada en algunos países. Por ejemplo, éstas representaban más del 90% de las empresas en Centroamérica (SICA, SIECA Y CENPROMYPE 2010). El éxito del sector PYME se considera crucial para evitar la

²² Esta sería la esencia de las políticas públicas hasta mediados de los años noventa: disciplina fiscal; establecer prioridades al gasto público, apoyando a los segmentos más pobres en forma focalizada, la salud básica y la educación; una reforma tributaria, ampliando la base y tasas impositivas marginales moderadas; liberalización de las tasas de interés; tasas cambiarias competitivas; apertura comercial; liberalización de la IED; privatización; desregulación; y defensa de los derechos de propiedad.

pérdida de un mayor número de empleos, para generar nuevos puestos de trabajo, apuntalar al sector empresarial más vulnerable y abatir la pobreza en la región, entre otros.²³

Los países de la región de ALC podrían alcanzar un desarrollo más dinámico e inclusivo si su sector de PYME pudiera tomar el impulso adecuado. Pero este sector no tiene el apoyo requerido en ninguno de los países de la región, como se refleja en el muy exiguo presupuesto nacional que se le asigna, en el mejor de los casos de un 0.1% del PIB (Ferraro y Stumpo 2010). La cooperación internacional ha ayudado considerablemente a complementar los recursos presupuestarios para las PYME como se puede apreciar con gran detalle en un documento del SELA, pero los fondos internacionales con frecuencia se atomizan a través de distintos programas que no están coordinados entre sí, y se producen duplicaciones, subejercicio de los recursos y falta de engranaje entre la demanda y la oferta del financiamiento (SELA 2010). Así, aun no se ha logrado hacer una diferencia en cuanto al desarrollo de este gran grupo de empresas.

A pesar de todas las dificultades, no hay que subestimar el desarrollo de algunas formas más prometedoras de proveer el apoyo a PYME que se enfocan no tanto en la empresa individual sino en ésta dentro de un cluster o de cadenas productivas, así como en su innovación tecnológica. Ello impulsa a dichas empresas a articularse con otras localmente, densificando el tejido productivo, y también con instituciones educativas, con los gobiernos locales u otros organismos territorialmente cercanos que pueden configurar un contexto propicio para que la empresa sea exitosa (Sztulwark 2011). Estas asociaciones se concretan en compras conjuntas, exportaciones conjuntas, asociaciones entre empresas para acceder a crédito, vínculo asociado a subcontrataciones, etc. (Ferraro y Stumpo 2010). En cuanto al apoyo financiero se han desarrollado nuevos instrumentos.

Vale la pena ilustrar algunos de estos cambios a través de ciertas experiencias nacionales. En Brasil, por ejemplo, hay numerosos incentivos para las PYME, algunos los cuales son relativamente nuevos y están dirigidos a las actividades de innovación y desarrollo. La Ley del Bien (2005) canaliza incentivos fiscales a la innovación, favoreciendo, entre otras actividades la I+D que realizan las PYME en conjunto con las instituciones de ciencia y tecnología (Crocco y Santos 2011). Asimismo, hay estímulos que favorecen la innovación, como fondos destinados a promover la relación entre universidades y empresas, programas para apoyar a las incubadoras de empresas. Otros de asistencia técnica para la innovación, apoyo técnico y financiero para promover la actividad exportadora de las empresas. El Servicio Brasileño de Respuestas Técnicas (SBRT) facilita el acceso a soluciones técnicas de baja complejidad a PYME e incluso a personas físicas (Crocco y Santos 2011).

El caso de México (Brown y Domínguez 2008), donde se aplicaron las políticas del consenso de Washington en forma bastante estricta, la política industrial se reemplazó por las políticas de apoyo al sector empresarial y el financiamiento a través de la banca de desarrollo se redujo enormemente. Las nuevas políticas de apoyo a las MIPYME no se

²³ En los años 90 y década del 2000 se creó un marco legal y una institucionalidad más sólidos para apoyar a estos productores, pero aun muy limitados para realmente hacer una diferencia respecto al desempeño del conjunto de estas empresas y la política seguida de todas formas ha sido muy dispar en América Latina. Destacan el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), mientras organismos como la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) de El Salvador y el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (fondo PYME) en México eran mucho más débiles. En un tercer grupo de países, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay los esfuerzos por respaldar a las PYME son más bien esporádicos y no coordinados (Ferraro y Stumpo 2010).

30

concretaron plenamente sino hasta el año 2001²⁴, cuando las fallas de mercado, los problemas de desempleo y la falta de equidad aparecieron en la agenda de políticas públicas. Dentro de este enfoque surgió la iniciativa de impulsar los encadenamiento productivos de manera de favorecer la transferencia de tecnología a las empresas de menor tamaño, así como fomentar los agrupamientos de MIPYME para facilitar su inserción competitiva en los mercados o en cadenas productivas (Brown y Domínguez 2008).

Particularmente interesante es el esfuerzo que hizo México para compensar en alguna medida las políticas que restaban apoyos financieros a las MIPYMEs. Con este fin se destrabó el acceso al crédito a estas empresas. Para ello se creó un Sistema Nacional de Financiamiento (SINAFIN) que incluye tres programas: (a) el Programa Nacional de Garantías que respaldan a las PYME para acceder a créditos de la banca comercial; (b) el Programa Nacional de Extensionismo Financiero, que es un fondo para la contratación de ejecutivos financieros que asesoren a las PYMEs para acceder al crédito de los intermediarios financieros autorizados por el Fondo PYME; y (c) el financiamiento a través de esquemas de capital semilla (Brown y Domínguez 2008).

El desarrollo de las PYMEs requiere cada vez una mayor colaboración entre ellas para desarrollar nuevas actividades y productos, para compartir sistemas informáticos, para lograr economías de escala y compartir riesgos en nuevas inversiones. El tener acceso a un sistema de TICs les permite estrechar lazos con otras empresas a nivel nacional, regional e internacional y obtener una serie de beneficios de ello. Este es el caso de las filiales taiwanesas en China, por ejemplo, que al invertir en empresas con sistemas informáticos modernos, pero sin tener que hacer grandes inversiones, tienen acceso al moderno sistema de información de sus casas matrices (Ueki, Tsuji y Cárcamo 2005).

Una experiencia relevante en cuanto a iniciativa regional de apoyo a PYMEs es el Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica, CENPROMYPE, que podría ser un punto de referencia para otras iniciativas en otras subregiones de ALC. Uno de ellos es sobre "Encadenamientos Inclusivos en Centroamérica y República Dominicana" del sector productivo que promueva la creación de empleos decentes, equidad de género y sostenibilidad ambiental. Se espera que el proyecto refuerce la estructura organizativa de dos cadenas productivas en cada uno de los territorios fronterizos ya identificados: Madera Muebles y Turismo Rural Comunitario. Otro programa de interés es el "Plan Integral Centroamericano para la Cohesión Social y el Desarrollo Económico a través de la implantación de TICs en Nicaragua y El Salvador" cuya finalidad es mejorar la competitividad del tejido empresarial centroamericano mediante el acceso, la implantación y uso de las TICs en los procesos de negocio.

Para ser competitivas en el mercado nacional, regional e internacional las MIPYME en ALC requieren del apoyo de los gobiernos para que éstas puedan contar con los bienes públicos necesarios para desarrollar los TICs, que puedan apoyarles en su operación conjunta, facilitar el acceso al financiamiento de estos procesos de asociatividad, entre otros diversos apoyos. Los posibles acuerdos a los que pueda llegarse a nivel subregional o regional serían de gran ayuda para lograr un desarrollo más inclusivo y superar las grandes desigualdades al interior y entre los países de ALC.

Por su parte, los organismos regionales de cooperación y la banca de desarrollo disponen de programas para el apoyo de las políticas nacionales y subregionales a favor de las PYMES. En el caso particular del SELA, desde 1999 hasta el año 2012 desarrolló un

²⁴ Las bases de esta nueva política se plasmaron en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (2002).

amplio programa de apoyo a los organismos nacionales públicos y privados de apoyo a las PYMES de los países latinoamericanos, mediante el Programa IBERPYME. Desde este último año adoptó el Programa SELA-PYMES, para América Latina y el Caribe, a través del cual viene desarrollando acciones para el mejoramiento de las políticas públicas, la adopción de sistemas de garantías de crédito, la conformación de consorcios de productores y exportadores, el desarrollo de políticas de innovación y la promoción de contactos empresariales.

3. El resurgimiento de la banca de desarrollo

La banca de desarrollo en ALC surgió inicialmente por la ausencia o escasez de mercados de capitales que satisficieran los requerimientos de inversión y financiación de mediano y largo plazo de las empresas. La crisis de los ochenta impactó negativamente los programas de financiamiento de las bancas de desarrollo al considerarse un obstáculo para el desarrollo de los mercados de capitales, pues canalizaban recursos de mediano y largo plazo a las empresas, haciendo redundantes esos mercados de capitales como fuente de financiamiento (Calderón 2005). Por ello muchas bancas de este tipo entraron en proceso de liquidación, como ocurrió con el Sistema de Banrural en México y otras fueron reorientadas para apoyar complementariamente a la banca comercial, en vez de desplazarla, como fue el caso de Nafin en México. De hecho, en las décadas de los ochenta y noventa se dio una menor actividad de la banca de desarrollo confinándola a subsanar fallos de mercado como información asimétrica y segmentación endógena de crédito.

Sin embargo, el crédito obtenido por esta vía era sobre todo para capital de trabajo, por lo que el financiamiento a la formación de capital sigue siendo marginal (Morfin 2009). En este sentido, la banca de desarrollo asume una postura relativamente pasiva ante el proceso de desarrollo y atiende la demanda de fondos generada espontáneamente por las inversiones ya en curso, que no fue contemplada de forma satisfactoria por el sistema financiero existente. Según este enfoque, la función principal de un banco de desarrollo consiste en el financiamiento de la "demanda reprimida" de crédito a largo plazo, de modo que predominan los bancos de alcance sectorial (agricultura, vivienda, exportaciones, entre otros sectores) (Hermann 2010).

La evidencia muestra que las reformas no lograron un desarrollo de los mercados de capitales con la profundidad que se esperaba lo cual junto con la menor actividad de la banca de desarrollo en la década de los ochenta y noventa, contribuyó a agravar el problema de financiamiento de largo plazo, imponiendo restricciones al crecimiento económico (Alide 1997). En algunos países, la creación de instrumentos financieros de largo plazo fue incipiente y se manifestó principalmente a través del mercado de bonos, la industria de capital de riesgo, los fondos de inversiones y garantías, los seguros de créditos y el desarrollo de los mercados de derivados (Titelman 2003). Siguiendo al mismo autor, el resultado fue una alta concentración en el financiamiento de corto plazo con mercados de crédito altamente segmentados, lo que se tradujo en insuficiente acceso al crédito de las PYME, agricultores pequeños, jóvenes sin historial crediticio pero con proyectos innovadores. Esto dio lugar desde fines de los noventa a impulsar de nueva cuenta en algunos países una banca de desarrollo con múltiples funciones ligadas al proceso de desarrollo (Hermann 2010).

Entre los magros avances que se hicieron en la profundización del sector financiero destacan algunas funciones de intermediación financiera como el factoraje, el arrendamiento financiero, la titularización de activos, la administración de fideicomisos y la provisión de garantías (Titelman 2003). Además, hubo alguna provisión de fondos de capital de riesgo (aun muy incipientes), los cuales son un instrumento orientado a

32

financiar la creación de empresas en áreas innovativas y por ende riesgosas en las que no todos los proyectos sobreviven comercialmente, pero los que lo hacen tienen muy altas tasas de retorno. Esta industria, también conocida como “venture capital” ha desempeñado un rol muy importante en Estados Unidos para financiar las industrias de nueva tecnología de información, el desarrollo de la internet, el comercio electrónico y la biotecnología (Rivas 2004).

De acuerdo con el enfoque más amplio, las funciones de un banco de desarrollo van más allá de la atención de la demanda reprimida e incluyen formas de actuación más activas ante el proceso de desarrollo. Desde esta perspectiva, un banco de desarrollo debería anticiparse a la demanda, identificar nuevos sectores, actividades, productos y procesos productivos estratégicos para el desarrollo nacional y promover programas de inversión en esas áreas. Además de las actividades típicas de una institución financiera — es decir, la captación del ahorro voluntario u obligatorio y su canalización para el financiamiento de inversiones seleccionadas—, esta forma de actuación supone también actividades de investigación, apoyo técnico y, eventualmente, formulación de programas de inversión y financiación (Bruck 2005).

Un caso paradigmático en esta orientación es hoy el BNDES, que desde fines de los noventa había tenido un desempeño interesante. La institución aplicó una serie de instrumentos y líneas de financiamiento con el objetivo de canalizar recursos a grandes emprendimientos industriales e infraestructura y también a PYMEs; aumentó su participación en la agricultura, el comercio y los servicios. Según Herman (2010), entre 1990 y 2006 predominó su papel anti cíclico - y no menos importante - el banco, impidió una retracción aun mayor de la relación entre el crédito y el PIB y, probablemente, de las propias tasas de inversión y de crecimiento de la economía.

Junto con otros órganos de gobierno el BNDES ha participado directamente en la formulación de la política industrial (desde 2004), tecnológica y de comercio exterior (PITCE), a partir de la cual los programas gubernamentales de respaldo a las exportaciones pasaron a integrarse a programas de fomento del desarrollo industrial. El BNDES se concentra en sectores con elevada capacidad de innovación y con miras al aumento de la competitividad (Carvalho 2005), lo que lo ha convertido en uno de los principales financiadores públicos (Hermann 2010). Entre 2004 y 2011 el crédito otorgado por el BNDES pasa de 40 mil millones de reales a 139.7 en 2011. Para el caso de México, De María y Campos, Domínguez, Brown y Sánchez (2010) han urgido a “reinventar” la banca de desarrollo en dicho país para apoyar programas sectoriales y regionales, emulando el rol de dicha banca en países como China, la India y Corea del Sur.

Es importante tener en cuenta que las bancas para el desarrollo pueden actuar a nivel mundial, regional, sub-regional y nacional. La Banca Multilateral de Desarrollo se caracteriza por operar en contextos que abarcan una multiplicidad de países. Estos bancos tienen la capacidad de captar recursos en los mercados financieros internacionales que luego son prestados a los países miembros en condiciones más favorables que las de los mercados financieros privados. Asimismo movilizan recursos de fuentes oficiales que son canalizados hacia los países beneficiarios. A nivel subregional es importante mencionar el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN).

4. Creación de proveedores, redes de conocimiento e inversión extranjera

El desmembramiento de cadenas productivas en ALC ha dificultado a muchas grandes empresas nacionales y extranjeras el poder contar con proveedores, por lo que se hacen necesarios programas para formarlos.

Al mismo tiempo, el potencial de las PYMEs para poder convertirse en proveedoras se ha ampliado mucho gracias a las TICs, que les facilita un vínculo virtual con otras empresas, ayuda a su capacitación, también a recibir transferencias de tecnología, a acceder al sistema financiero y a las redes comerciales. Aunque la mayoría de las PYMEs siguen siendo muy básicas, con tecnología precaria, mano de obra no capacitada, etc, hay muchas que emergen con otro perfil: pueden ser empresas que provienen de incubadoras de empresas, o bien que son *spinoffs* de otras empresas, o que son empresas formadas especialmente para ser proveedoras de otras empresas más grandes. En este sentido muchas de ellas surgen con una inserción ya definida en una Cadenas Globales de Valor (CGV) o Cadenas Regionales de Valor (CRV). El avance tecnológico permite a muchas pequeñas empresas insertarse mejor en procesos productivos complejos y tener la flexibilidad de adaptarse a las necesidades diversas y cambiantes en el mercado, especialmente en el sector servicios, por ejemplo software, e-commerce, etc. (Sztulwark 2011). También las PYMEs que no son tan avanzadas tecnológicamente desde su nacimiento, pueden aspirar a fortalecer sus capacidades mediante estas nuevas formas de comunicación.

En México se distinguen las empresas que tienen capacidad de jalar a otras como empresas tractoras de las empresas gacelas que son empresas de alto crecimiento. Así, el Programa Nacional de Empresas Tractoras tiene como objetivo principal el fortalecimiento de las cadenas de valor de las principales empresas tractoras del país. Este se fundamenta en la oportunidad de proveeduría que las grandes empresas compradoras ofrecen a sus proveedores de categoría "gacela" de responder de manera competitiva a la demanda de productos y servicios, las cuales tienen la capacidad de arrastrar a cientos o miles de PYMEs. Esta estrategia ha identificado cinco sectores para el fortalecimiento de las cadenas de valor de México, que son: compras de gobierno; industria maquiladora; industria de la transformación (automotriz, industria aeroespacial, electrónica, electrodomésticos, industria alimenticia entre otros); cadenas comerciales y cadenas hoteleras. En el caso de la industria aeroespacial numerosas pequeñas empresas se están incorporando como proveedoras de esta cadena.

Las políticas de compras estatales pueden jugar un papel trascendental, en la medida en que el Estado tiene la capacidad para promover el desarrollo a través de la focalización de sectores nacionales y aquellos a nivel descentralizado con alto potencial de impacto en la generación de producto y empleo y que, en igualdad de condiciones con productos importados de igual calidad y precio, deben tener una ventaja al momento de evaluar las ofertas en las licitaciones públicas. Como señalan Martínez y Ocampo (2011) la política de proveedores de Petrobras es un caso espectacular de éxito de la política productiva a nivel sectorial con un desarrollo de los encadenamientos de la industria petrolera que reprodujo y superó esquemas similares adelantados por Malasia y Noruega, entre otros países (De Negri 2010). Los instrumentos fueron el uso del poder de compra de Petrobras y las cláusulas de contenido local. El resultado fue un aumento significativo de contenido local, al pasar del 25 y 54% en las fases de exploración y producción hasta 2003 y a 69 y 89%, respectivamente desde entonces, alcanzando niveles altos para los patrones internacionales. Siguiendo a los autores, que estudiaron a las 70.000 firmas que han hecho contratos con Petrobras desde 2003 y las compararon con las que no lo habían hecho, el impacto de esta política fue notable. Un reciente estudio observa que el número de científicos, investigadores e ingenieros

34

aumentó más en las empresas proveedoras que en las no proveedoras y que las empresas con contratos crecieron y exportaron más después de los contratos con Petrobras (De Negri 2010). Podría pensarse que países como México, Chile y otros, como los centroamericanos, que han firmado un TLC con América del Norte están impedidos de tener este tipo de programas, pero estos tratados tienen un umbral de inversión abajo del cual las compras públicas sí pueden operar de la manera señalada.

Un aspecto relevante de esta política de proveedores de Petrobrás es que exigió el desarrollo de capacidades productivas que no existían, basadas en una política integral que incluyó especialmente un componente de investigación. El resultado de esta estrategia es que Brasil se convirtió en uno de los líderes mundiales en tecnología petrolera, consolidando una red de conocimientos con universidades de todo el mundo, típica de los sistemas de innovación maduros. Mediante una sucesión de etapas en la cual la participación en redes de conocimiento pasó de un nivel asimilativo a uno adaptativo y finalmente a uno generatriz, Petrobras, una empresa de entrada tardía en la industria petrolera, participa en redes crecientemente complejas y diversas logrando complementar sus labores de innovación con las de sus socios en las redes (Dantas y Bell 2006).

Recientemente la IED ha tendido a buscar más proveedores locales y ayudarles a crear las capacidades necesarias. Este fenómeno se puede apreciar en la industria de autopartes en México, Brasil y Argentina. También hay un papel más activo del Estado, pues están adoptando nuevos enfoques de política en la atracción a la IED al negociar, por ejemplo, un avance en la escala de valor agregado mediante la producción local de componentes más complejos o de actividades de diseño, entre otros. Un ejemplo pueden ser las acciones de ProMéxico para atraer inversión en la industria aeronáutica o el desarrollo de la electrónica en Costa Rica.

V. POLÍTICAS DE INVESTIGACION Y DESARROLLO REGIONAL PARA PROMOVER UN MAYOR VALOR AGREGADO Y COMPETITIVIDAD

En capítulos anteriores hemos constatado que los países de ALC, en general, han tendido a cambiar de estructura productiva hacia el sector servicios, que está dominado por actividades poco productivas, mientras ha habido una tendencia a la desindustrialización y un retroceso en la producción primaria como proporción del PIB. Las exportaciones se han reprimarizado en varios países de ALC y, en general, se ubican en nichos de poco valor agregado. Ante esta perspectiva la región necesita hacer un gran esfuerzo por diversificar su producción y escalar tecnológicamente en todos los sectores.

La actual revolución tecnológica mundial es de las más radicales de la historia y su dinámica no tiene precedentes. Los enormes avances en la tecnología de la información y de las comunicaciones (TICs), así como la de transporte, la satelital, la bio y la nanotecnología, entre otros, ha permitido que los sistemas productivos estén en constante proceso de cambio. Las dos primeras innovaciones han dado lugar a la desverticalización de los procesos productivos y la deslocalización de los distintos eslabones de la cadena productiva tanto en la fabricación de bienes como en la de servicios.

En la práctica, los países desarrollados se han desplazado hacia la nueva economía de la información y desde allí han creado una fuente constante de innovación tecnológica. El segmento de transformación productiva – materias primas y mano de obra – es alrededor del 20% del valor total del producto actualmente en los países industrializados, mientras el resto consiste de valor agregado no material. La producción se ha vuelto

mucho más intensiva en conocimiento y ha aumentado la complejidad de los procesos productivos. Esta nueva etapa trae consigo nuevos requerimientos de capacitación incluyendo profesionistas y técnicos que puedan hacer análisis de sistemas y modelaje, especialistas en información y conocimientos, comunicaciones, entre otras (De Bandt 2006).

ALC, desde fines de los años ochenta, ha transitado por un proceso de “destrucción” y de “creación” de capacidades productivas, tecnológicas e institucionales, de la cual ha surgido una nueva situación productiva y tecnológica, acompañada por un cambio en la estructura y el perfil de las empresas de la región, según lo expresa Katz (2007). Las condiciones en las cuales ocurren estos cambios no han sido suficientes para un *catching up* de ALC similar a la de los países asiáticos dado que, por compromisos internacionales de protección a la propiedad intelectual (PI), no es fácil copiar productos y hacer ingeniería en reversa. De esta forma, hacer investigación propia e introducir innovaciones generadas por los países en desarrollo es esencial para su desarrollo productivo.²⁵

Pero la inversión en I+D en ALC ha sido insuficiente tanto por parte del sector público como del sector privado. De acuerdo a un informe reciente del Banco Mundial, sólo el 8% de las empresas de ALC invirtieron en I+D en 2009-2010 y su gasto en ello fue baja (alrededor de 0.5% de sus ventas anuales). Las empresas más grandes, de mayor antigüedad y que exportaban eran las que más I+D hacían en comparación con las más pequeñas, jóvenes y enfocadas al mercado interno.²⁶ El sector público, por su parte, tampoco invierte suficientemente en I+D. En ALC en 2011, el gasto público en este rubro llegaba al 0.8% del PIB, comparado al 2.3% en Estados Unidos en ese mismo año.²⁷

Es interesante pensar en China como punto de referencia, pues durante varias décadas se nutrió de la tecnología que aportaba la masiva IED que ingresaba a ese país, pero ahora su prioridad es crear tecnología propia (su meta es dedicar el 2.5% del PIB a I+D en 2020) (Dahlman 2009).

Las posibilidades de que los países de la región puedan colaborar o emprender conjuntamente actividades productivas e innovación se han ampliado mucho gracias al avance en las TICs. En 2012, 118 millones de personas de ALC tenían acceso a la banda ancha según la consultora comScore.²⁸ Las perspectivas de una aceleración en la incorporación de las TICs en la región han dado lugar al ingreso de nuevos actores que ayudarán en este proceso. Por ejemplo, la empresa japonesa Furukawa, fabricante de fibra óptica, cableado estructurado y la instalación de triple play, ha construido tres plantas de producción en América Latina, ubicadas en Panamá, Sao Paulo (Brasil) y Berazategui (Argentina), y varias oficinas comerciales.²⁹ El reto para ALC es ampliar y aprovechar la conectividad mucho más de lo que lo hace actualmente. Para ello la colaboración de los países latinoamericanos es esencial. Hasta ahora la iniciativa más importante en este sentido es la Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas (CLARA) creada en 2004 y financiada en gran parte por la Unión Europea, aunque con

²⁵ De hecho, algunos autores sostienen que los problemas de coordinación son más importantes que los de apropiación de los nuevos conocimientos. Según esta perspectiva, hay muchos nuevos productos y tecnologías que los países de ALC están en condiciones de desarrollar pero, como lo expresan Hausmann y Rodrik (2003), muchos aun están por “descubrirse”.

²⁶ *Do Latin American Firms Invest in R&D?*, Lets Talk Development, Banco Mundial, 03/11/2014; <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/do-latin-american-firms-invest-rd>

²⁷ Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, www.ricyt.org

²⁸ Infobae.com, <http://america.infobae.com/notas/50626-America-Latina-cada-vez-mas-conectada-a-Internet>.

²⁹ Todo Logística y Comercio Exterior, “Japoneses exportan cables de fibra óptica a Uruguay desde Argentina”. <http://www.todologistica.com/site/index.php/latinoamerica/uruguay/40-negocios-y-comercio-exterior/68-japoneses-exportan-cables-de-fibra-optica-a-uruguay-desde-argentina.html>, consultado 18/052012.

36

aportes nacionales también. Este programa tiene el propósito de interconectar a través de redClara las redes académicas y de investigación de ALC con GEANT, su equivalente europeo. Para ello, en varios países CLARA ayudó a crear las Redes Nacionales de Investigación y Educación. Esta iniciativa está contribuyendo a reducir la brecha digital dentro de la región y entre ésta y el mundo desarrollado. Se trata de generar una capacidad latinoamericana para la colaboración científica y tecnológica, lo que es esencial para crear una sociedad de la información en la región y que le permita desarrollar su propia tecnología.³⁰

Complementario a la iniciativa CLARA está CEPAL @LIS2, cuya finalidad es promover la sociedad de la información en ALC, así como acercar a esta región y a Europa en esta materia. El programa CEPAL @LIS2 se enfoca en cinco áreas prioritarias en las que promueve las TIC: salud; educación; acceso a banda ancha; gobierno electrónico; y sector productivo, es decir el uso de las TIC como una forma de modernizar y mejorar el acceso a nuevos mercados especialmente de las PYME³¹. Vinculado a esta iniciativa está el Diálogo Regional de Banda Ancha que es un espacio común en el cual los países de la región intercambian conocimientos y hacen un esfuerzo conjunto por masificar la banda ancha en el territorio de ALC. La idea central es que, a partir de la información provista por los países, se agreguen las demandas nacionales y se dé curso al intercambio de tráfico de banda ancha a nivel regional, lo cual agiliza y reduce mucho los costos de este servicio.³²

Gracias al mejoramiento de la infraestructura para las TICs, ya hay muchas empresas que han logrado ubicarse en nichos muy sofisticados de tecnología de punta dentro del propio sector de las TICs. Este es el caso de varias plataformas de producción: la de sistemas operativos, que incluye microprocesadores, buscadores en la web, reproductores de medios de comunicación, entre otras aplicaciones. El caso de ARTech Consultores S.R.L. de Uruguay, creada en 1988, es un ejemplo interesante de una exitosa plataforma para el desarrollo de software basado en el conocimiento. Actualmente ARTech tiene oficinas en Chicago, Sao Paulo, México y Shanghai, distribuidores en 28 países y 4,500 empresas usan su software. La principal fortaleza de GeneXus es la administración del conocimiento de los sistemas de negocios.³³

Otros ejemplos relevantes en materia de servicios informáticos y software en ALC son el grupo chileno Sonda, que se especializa en proveer servicios de integración, consultoría, desarrollo de software a la medida y que tiene presencia en diez países de la región; el grupo ASSA de Argentina especializado en consultoría y mantenimiento de paquetes de software de empresas multinacionales como SAP y Oracle (López, Ramos y Torre, 2009); y Softek de México, que es el mayor proveedor independiente de TI en Latinoamérica, con oficinas en varios países de la región y que ofrece servicios relacionados a aplicaciones, *outsourcing* de procesos de negocios, soporte de infraestructura de TI y productos de software y servicios asociados.³⁴ Algunos países de la región son ya puntos importantes para la localización de *offshoring* de procesos de negocios o para centros de servicios compartidos (López, Ramos y Torre 2009).

³⁰ portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=aSrfdKu2Tdc%3D; URL: <http://www.augeraccess.net/>; <http://www.eeela.org/>

³¹ <http://www.eclac.cl/socinfo/>

³² A nivel subregional la construcción de la Autopista Mesoamericana de la Información será muy útil para ayudar a los países del Istmo Centroamericano a reducir los costos y mejorar la oferta de servicios digitales, especialmente los de banda ancha, y abrir paso a una región, en su mayoría rezagada en el ámbito de las TICs.

³³ Visión General de GeneXus, <http://www.genexus.com/productos/genexus/genexus-home?es>; consultado 8/05/2012.

³⁴ Softek, <http://www.softtek.com/mexico>

Por otra parte, especial reto le significa a ALC su tradicional especialización en recursos naturales, en la que tiene abundancia y una ventaja comparativa. El gran auge de los países asiáticos, que cuentan con abundante disponibilidad de mano de obra pero no de materias primas, ha causado una fuerte alza en la demanda de ellos. La conciencia del valor estratégico de estos recursos y la inevitable escasez de ellos ya sea actualmente o en el futuro, han despertado el interés por asegurar el acceso a ellos por parte de muchos países, especialmente los industrializados y los emergentes. No obstante ese sector seguirá siendo presa de una gran volatilidad de precios, lo que requiere que los países tomen medidas expresas para enfrentarla.

Así, para que esta ventaja pueda hacer una verdadera diferencia en el desarrollo de los países de la región este tipo de producción debe incorporarse a una senda tecnológica más moderna, que ayude a diversificar la producción, que agregue mayor valor y tenga un efecto de mejora productiva en el conjunto de la economía (Devlin y Moguillansky, 2012). Los ejemplos de Australia y Nueva Zelanda son interesantes en este sentido, pues, estando especializados en la exportación de recursos naturales se encuentran en un estadio de desarrollo bastante más avanzado que los países de ALC.

En ALC la mayor demanda de bienes primarios ha estimulado su mayor producción, pero sin un desarrollo tecnológico paralelo importante. Si se impulsara una estrategia que condujera a las actividades basadas en recursos naturales a escalar tecnológicamente en forma continua, creando nichos de alto valor agregado, se podría superar en gran medida su condición de rezago (Pérez, 2010).

El reto no es sólo el generar conocimiento y tecnología propia, sino el poder aplicarla. Hay que considerar que en ALC, la I+D que existe no es fácil que se convierta en innovación y comercialización de ellos en los sectores primarios. En el caso de la soja, por ejemplo, las nuevas tecnologías desarrolladas localmente para este sector, según un estudio del IFPRI (Falck-Zepeda, et al, 2009) difícilmente han podido transferirlas comercialmente, por lo que en la práctica, se adaptan tecnologías convencionales a la producción local. Entre los obstáculos al aprovechamiento de los avances en I+D locales están las capacidades limitadas de evaluar la bioseguridad y su alto costo, así como la complejidad de los procesos regulatorios. Sin embargo, a lo anterior hay que agregar que el derecho de PI sobre la tecnología crea grandes limitantes en el manejo de las semillas de la soja. Es un reto para los países que siembran soja el producir su propia tecnología transgénica. También lo es el desarrollar otras tecnologías propias vinculadas a la cadena de valor de los productos primarios.

Un esfuerzo conjunto de los países de la región por crear centros de I+D para desarrollar la biotecnología y laboratorios para evaluar la bioseguridad e inocuidad de los alimentos sería de gran utilidad, especialmente para las economías más pequeñas cuyas posibilidades de financiar estos procesos es aún menor que para las demás economías. En este sentido vale la pena mencionar al menos dos experiencias regionales en ciencia, tecnología e innovación (CTI): (1) Red Mesoamericana de Investigación y Desarrollo en Biocombustibles (RMIDB) que agrupa entidades del sector público y privado y tiene como finalidad la generación de conocimiento y productos nuevos de impacto regional y que atiendan las demandas tecnológicas del sector y temas prospectivos; (2) Red de Investigación en Biomedicina del MERCOSUR, en que participan centros de investigación de los cuatro países de esta región y su finalidad es estudiar algunas enfermedades que preocupan a esa área.³⁵

³⁵ <http://www.abc.com.py/nota/paraguay-integra-red-de-investigacion-en-biomedicina/>

38

La propuesta tecnológica para ALC de Carlota Pérez (2010) es muy útil para la región porque tiene una visión incluyente desde el punto de vista social. Se basa en una estrategia dual en la que debe haber una coordinación entre diversos agentes productivos. Dicha estrategia tiene dos componentes: uno “desde arriba” que impulsaría la competitividad en ciertos nichos en la frontera tecnológica a nivel mundial. La otra parte de la estrategia se concibe “desde abajo” y se enfocaría a nivel territorial específico – local o municipal – y requeriría de diversos apoyos para crear una producción de mayor valor agregado. En este nivel se consideran propicios los *clusters* especializados que aprovechen ventajas locales (Pérez, 2010).

Dentro de esta visión dual la estrategia “desde abajo” apuntaría a la reducción de la pobreza y la acción “desde arriba” contribuiría a activar y fortalecer la economía, lo que aportaría recursos requeridos para financiar la estrategia “desde abajo” (Pérez, 2010). El papel de la innovación tecnológica en el sector primario de ALC, especialmente en el sector agropecuario tiene, además un papel importante en la seguridad alimentaria y como proveedor de insumos energéticos (biocombustibles). Su rol en la generación de empleo y el mejoramiento de éstos pueden hacer una gran diferencia en las condiciones de vida de segmentos de la población que actualmente se encuentran entre los más pobres. Para hacer posible un esquema de este tipo se necesita que el Estado intervenga para que algunos de los beneficios obtenidos de los sectores más prósperos ayuden a financiar la innovación en sectores más atrasados. Un punto de referencia importante para el financiamiento de la innovación tecnológica es la creación de un Fondo de Innovación en Chile financiado con las ganancias obtenidas de las minas de cobre (en los periodos en que el precio de este metal ha subido mucho en el mercado internacional).

Una restricción, a menudo señalada por los estudios sobre desarrollo tecnológico en ALC, es la falta de masa crítica para lograr una innovación en CTI) incluso en los países más grandes de ALC, como Argentina, Brasil y México (Dutrénit y Ramos, 2012). Esta masa crítica debe generarse a través de un mayor presupuesto público a la I+D por parte de los gobiernos, fortaleciendo los sistemas de innovación nacionales que a su vez generen avances más sólidos en la ciencia, la tecnología y la innovación.

Entre los ejemplos alentadores en la región respecto a la innovación tecnológica está la industria del vino en Chile y Argentina gracias a la relación entre distintos agentes. Los sectores tradicionales no necesariamente son de baja tecnología y poca intensidad de conocimiento, sino que pueden ser lo contrario gracias a la adquisición del conocimiento teórico y práctico de los países viñateros dominantes, lo que ha permitido mejorar las capacidades, establecer nuevas rutinas y aplicar mejores prácticas. Este caso confirma también el alcance de las redes de compañías, con actores públicos e investigadores. Las universidades y científicos han emergido como los jugadores principales y los lazos entre industria y centros de investigación son cada vez más importantes, por lo que están siendo promovidos por cambios institucionales. Las asociaciones de productores, cuerpos de investigación ligados a la acción gubernamental mediante los instrumentos de política orientados a la exportación son esenciales (Giuliani, Morrison y Rabbellotti 2011).

La restricción en el acceso a la PI deja algunos espacios que los países en desarrollo pueden aprovechar. Por ejemplo, en el sector farmacéutico, al expirar las patentes, se pueden fabricar libremente los medicamentos genéricos. Para aprovechar estas oportunidades los países deben contar con los laboratorios y las certificaciones necesarias. La India ha desarrollado este sector enormemente y son grandes exportadores (además de haber adquirido empresas en muchos países). También hay que considerar los programas digitales de fuente abierta que puede usar el público en general y permiten hacer innovaciones de software y otras aplicaciones muy útiles.

VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA

El desempeño de las economías de ALC no ha sido alentador en las últimas dos décadas, debido a: (i) un crecimiento del PIB insuficiente y un cambio estructural del PIB adverso (el sector manufacturero y el sector primario perdieron terreno frente al de servicios, de productividad baja y estancada); (ii) un crecimiento de exportaciones que, si bien dinámico, no contribuyó al desarrollo económico como se esperaba ni logró cubrir una creciente brecha externa en comercio de bienes en varios países de la región; (iii) las asimetrías al interior de los países y entre ellos, en general, no se superaron y en algunos casos se agravaron, siendo las economías pequeñas las que presentaron el menor crecimiento del PIB y la mayor brecha externa en el período 1990-2011.

En un análisis comparativo de ALC con el desempeño de cinco países de tamaño intermedio del Sudeste de Asia (SEA) se notó lo siguiente:

Primero, una diferencia importante en la tasa de inversión (31% vs 23% del PIB en SEA y ALC, respectivamente, en el período 1990-2011). Dicha diferencia es aun mayor con China, cuyo coeficiente de inversiones fue de 48% en el mismo lapso.

Segundo, y vinculado a lo anterior, se detectó un cambio en la estructura de producción a favor del sector manufacturero en los cinco países del SEA mientras que ALC sufría un retroceso en el peso de la manufactura en el mismo período. La manufactura era el 27% del PIB en los países del SEA y el 17% en las países de ALC en 1990-2011.

Tercero, los países del SEA, aunque mucho más abiertos que los de ALC (de acuerdo a su coeficiente de exportaciones e importaciones) tienen una situación en su sector externo más holgada que los países de ALC.

Cuarto, la creciente importancia del sector manufacturero en los países del SEA se vincula con un incremento de la productividad, tanto porque el sector manufacturero genera innovación tecnológica como por su continua capacidad para crear empleos de creciente calidad.

Quinto, a diferencia de los países de ALC donde el sector servicios se amplía pero con productividad estancada, en los países del SEA hay un círculo virtuoso entre el dinamismo industrial y la modernización del sector de los servicios. Es decir, la tercerización es complementaria con el proceso de industrialización, y no una especie de residuo que asimila el empleo que los demás sectores productivos no son capaces de incorporar.

Finalmente, pero con un efecto positivo sobre todos los puntos anteriores relacionados a los países del SEA, está su capacidad de generar conocimiento, en parte, como resultado de un compromiso de los gobiernos de invertir en I+D - hasta del 3.7% del PIB en Corea de Sur en 2010 - mientras que este proceso sigue muy atrasado en ALC, con 0.8% del PIB en ese año.

Es necesario, por lo tanto, aumentar la tasa de inversión en los países de ALC con base en la participación de una amplia gama de sectores y que responda a una visión de las necesidades de desarrollo de largo plazo.

Como es bien sabido, los países asiáticos han hecho uso intensivo de una serie de políticas de desarrollo productivo que les han ayudado a desarrollar sus economías con

40

una visión estratégica a largo plazo. En América Latina y El Caribe, ante las perspectivas actuales, varios países de ALC están revalorando las políticas industriales, que habían sido descartadas junto con la apertura comercial desde los años ochenta, pero que no han dejado de ser utilizadas por los países más exitosos como China, los del SEA e incluso Estados Unidos.

Al considerar las políticas industriales posibles de aplicar para lograr un salto significativo en el desarrollo productivo de los países de ALC, habría que tomar en cuenta tres vetas relevantes en esta materia:

(1) una política industrial de nuevo corte que, a diferencia de aquella aplicada entre los años cincuenta y los setenta, no descansa en la sustitución de importaciones y en el protagonismo productivo del sector público, sino que consista en un "regionalismo abierto" y en la coordinación y colaboración entre muy diversos actores económicos e institucionales a nivel nacional y regional. Para una nueva política industrial exitosa, debe haber una visión estratégica que recoja la visión de diversos sectores clave; un respaldo decisivo del Estado a las alianzas público-privadas y un papel regulador del Estado, que permita la aplicación de la estrategia de desarrollo;

(2) la aplicación de políticas de desarrollo productivo que los países nunca han aprovechado cabalmente porque se han considerado prohibidas según las reglas impuestas por la OMC a partir de los años 90s en materia de subsidios, preferencias tributarias, etc. No obstante, estas reglas internacionales hacen importantes excepciones que les permite a los países aplicar instrumentos de fomento para desarrollar regiones geográficas económica y socialmente rezagadas, impulsar el cambio tecnológico y respaldar actividades productivas amigables con el medio ambiente. Baste recordar que Estados Unidos pudo justificar su millonario respaldo a la industria automotriz en la crisis de 2008-2009 basándose en esta última ventana abierta para la política industrial;

(3) hay políticas sectoriales que nunca han dejado de existir en los países de ALC, especialmente en los más grandes, y que aun se mantienen, aunque más restringidas que en sus orígenes. Este es el caso de la industria automotriz, que ha prosperado en varios países, especialmente en México, Brasil y Argentina, que han ido más allá de las fronteras originales, generando cadenas productivas regionales, que incluso han podido involucrar como proveedores a países más pequeños (los centroamericanos, o Uruguay y Paraguay entre otros) y cuyos parámetros deberían mantenerse para permitir el fortalecimiento de estas cadenas productivas en la región.

En este trabajo se destacaron al menos tres áreas de la nueva política industrial que pueden hacer una diferencia en el desarrollo de los países, y que una instrumentación conjunta puede potenciar sus resultados:

(i) las de apoyo al sector de las PYMEs, pero de formas más efectivas que las tradicionales, enfocándose no tanto en la empresa individual sino en éstas agrupadas en clusters o en cadenas productivas y con la mira en su innovación tecnológica. Estas asociaciones se concretan en compras conjuntas, exportaciones conjuntas, asociaciones entre empresas para acceder a crédito, vínculo asociado a subcontrataciones, e innovación tecnológica, etc. Una experiencia relevante en cuanto a iniciativa regional de apoyo a PYMEs es CENPROMYPE, que entre otras cosas promueve encadenamientos inclusivos en Centroamérica y República Dominicana del sector productivo con el propósito de crear empleos decentes, alcanzar mayor equidad de género y sostenibilidad ambiental;

(ii) las que dan nuevo aliento a la banca de desarrollo nacional y regional. La banca de desarrollo de nuevo tipo debe ser capaz de identificar nuevos sectores, actividades, productos y procesos productivos estratégicos para el desarrollo nacional y promover programas de inversión en esas áreas. Ellos, además, deben dar apoyo a actividades que pueden ser exitosas a largo plazo y que en el corto plazo requieren de fondos de riesgo, lo que puede cubrir actividades de investigación y financiamiento de nuevas empresas con productos innovadores. El caso paradigmático en ALC es el BNDES, que ha desarrollado una serie de instrumentos y líneas de financiamiento a una amplia gama de actividades que van desde el financiamiento de infraestructura dentro de Brasil y en otros países de ALC, y empresas de todos los tamaños, incluyendo importantes programas para PYMEs, que van más allá de sus fronteras;

(iii) las que promueven la generación de proveedores, ayudando a que las empresas adquieran capacidades productivas que no tenían. Estas políticas, si son exitosas, permiten reconstruir hasta cierto punto cadenas de valor, aumentando el contenido nacional o regional. Las grandes empresas productoras de algunas materias primas podrían tener un rol crucial en la formación de proveedores nacionales y regionales en asociación con los Estados, como es el caso Petrobrás en el MERCOSUR, pero ese papel también lo pueden cumplir empresas translatinas o multinacionales.

Las políticas industriales de nueva generación no podrían impulsar a los sectores productivos hacia niveles de mayor valor agregado sin una política de ciencia y tecnología e innovación, especialmente si se considera la actual revolución tecnológica mundial acelerada. Sin embargo, tanto el sector público como el privado en ALC hacen actualmente muy poca I+D e innovación, como fue mencionado. Un esfuerzo conjunto puede ayudar a aprovechar mucho mejor los pocos recursos con que cuenta la región para avanzar tecnológicamente. Ya existen interesantes experiencias en aunar esfuerzos en el campo de las TICs, que, a su vez, facilita la comunicación entre los países para compartir una serie de otros aspectos tecnológicos, para capacitar al capital humano, para integrar procesos productivos, pero se necesita avanzar mucho más en este aspecto.

Destacan entre estas experiencias regionales, la Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas (CLARA) cuyo propósito es interconectar a través de redClara las redes académicas y de investigación de ALC con GEANT, su equivalente europeo. Un salto tecnológico en el área de producción de recursos naturales sería de gran ayuda, considerando la creciente especialización de los países en esta área, pero sus limitadas capacidades de I+D y su aplicación como innovación. Entre las experiencias positivas en esta área vale la pena mencionar la Red Mesoamericana de Investigación y Desarrollo en Biocombustibles (RMIDB) que agrupa entidades del sector público y privado y tiene como finalidad la generación de conocimiento y productos nuevos de impacto regional y que atiendan las demandas tecnológicas del sector y temas prospectivos.

En el presente, en que las economías están cada vez más articuladas internacionalmente, una política compartida a nivel regional sería de gran ayuda para lograr un avance económico conjunto de la región. La estrategia de aprovechar mejor el potencial regional cobra mayor premura, especialmente ante las perspectivas de bajo crecimiento en los países socios de ALC en años recientes y venideros (con la excepción de China, pero que también crecerá en forma más pausada). A pesar de las dificultades que plantea la divergencia de políticas macro entre los países (especialmente la monetaria y cambiaria), el momento actual es propicio para que los países de ALC se planteen una integración que vaya más allá de la del comercio exterior y la facilitación de tal intercambio, que ha sido la tónica principal de los acuerdos regionales y los

42

tratados de libre comercio en las últimas décadas. Los elementos que han estrechado la relación productiva, o que pueden hacer más factible este vínculo entre los países a nivel regional o subregional son diversos:

i) La inversión en infraestructura, la simplificación en los trámites aduaneros (la instauración de las ventanillas únicas, la automatización de los procedimientos aduaneros, entre otros) y el mejoramiento del transporte ha sido importante y aunque diseñado sobre todo para el comercio intrarregional, también es esencial para una producción conjunta. Destacan la integración de la infraestructura física del Proyecto Mesoamérica de IIRSA en Sudamérica, pero la tarea que enfrenta ALC para completar su interconexión física es aun enorme.

ii) Una segunda fuente de estímulo a esta mayor integración, y que en este caso ocurre de facto, proviene de las inversiones de las translatinas y de las empresas multinacionales. Estas inversiones se efectúan en muy diferentes áreas, destacando infraestructura, servicios (banca, supermercados, telecomunicaciones, etc.) y productos manufactureros (químicos, petroquímicos, alimentos de muy diverso tipo, bebidas, textiles y confección, electrónica, servicios de diversos tipos, entre otros). Las inversiones de las translatinas ha crecido aceleradamente y en 2010 llegaba a ser el 10% del total de IED que recibía ALC. Las inversiones de empresas multinacionales ha sido más variable, pero siempre muy importante. Esta actividad ocurre en forma prácticamente espontánea, y cuando una empresa multinacional hace inversiones en distintos países de ALC que producen diversos bienes o servicios en una cadena de valor, ello ayuda a integrar a la región. Si las actividades de las translatinas y las multinacionales se alinearan más a la visión estratégica de desarrollo de los países podría aprovecharse mejor este impulso económico (por ejemplo, motivando a las empresas a capacitar, a generar proveedores locales, a hacer más I+D, a invertir en sectores más rezagados, entre otras cosas etc).

iii) Un tercer elemento que ayuda a la integración es la asociación entre empresas nacionales públicas y/o privadas con otras de otras naciones para crear cadenas de valor. Este es el caso de Petrobrás, por ejemplo, que se ha convertido en una enorme estímulo a la formación de PYMEs como proveedoras de dicha empresa no sólo dentro de Brasil, sino también en la región del MERCOSUR. Asimismo, destaca la creación de una cadena hilo-textil-confección y ideada por tres gobiernos y constituida por ellos - Bolivia, Cuba y Venezuela y con participación de empresas públicas y privadas.

iv) Los programas expresamente diseñados por los organismos subregionales para alcanzar una integración productiva con la participación del sector público y del privado es una cuarta fuerza de apoyo a dicha integración. Este es el caso del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR de 2008, que espera lograr el desarrollo conjunto de nuevas ventajas competitivas basadas en la complementación entre los países y profundizando la especialización intrasectorial. Este programa también da importancia a la integración de PYMEs en general y las empresas de las economías pequeñas a procesos productivos regionales.

De especial interés son los programas diseñados explícitamente con un propósito de superar asimetrías. Es el caso del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en el MERCOSUR. Esta iniciativa tiene la responsabilidad de financiar proyectos que ayuden al crecimiento de las áreas más atrasadas de MERCOSUR.

v) Un sexto grupo de iniciativas de integración que ayudan al desarrollo productivo con un impacto social positivo, pero cuyo potencial es mucho mayor, es el que se enfoca en regiones fronterizas terrestres entre países de ALC. Estas son las áreas que tienen mayores

grados de pobreza y marginación de la población, incluyendo sectores indígenas con escaso acceso a servicios públicos y a trabajos formales, especialmente en áreas retiradas.

La combinación de políticas de desarrollo productivo a nivel regional, como las anotadas en estas conclusiones, junto con un reforzamiento de los elementos que facilitan la integración regional pueden hacer una verdadera diferencia en los esfuerzos de la región por dar un salto en su senda de desarrollo. Muchos de los ejemplos que aquí se han dado de iniciativas de integración subregional pueden ser un punto de referencia para otras subregiones de ALC o para toda la región. Pero tanto en este aspecto, como en el de compartir políticas industriales más allá de las fronteras nacionales, requiere de una voluntad no sólo económica, sino política tanto de los sectores públicos como privados de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- ALIDE, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo. 1997. Available from www.alide.org.pe.
- Amsden, Alice H. 2005. Industrialización en el mercado de la UMC. In *Experiencias de crisis y estrategias de desarrollo*, edited by Nadal y Aguayo. México: El Colegio de México.
- Becattini, Giacomo. 1979. Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale. *Rivista di economia e politica industriale* 5 (1):7-21.
- Bianchi, Patrizio and Sandarine Labory. 2006. *International Handbook on Industrial Policy*. Massachusetts: Edward Elgar.
- Brown, Domínguez y. 2008. "Políticas e instituciones de apoyo a la pequeña y mediana empresa en México". In *Políticas de apoyo a las Pymes en América Latina*, edited by Ferraro Carlos y Giovanni Stumpo. Santiago, Chile: Libros de la CEPAL.
- Bruck, N. , y Armando M. Carvalho Jr. 2005. A política industrial e o Bndes. *Revista do bndes* 12 (23).
- Brusco, Sebastiano. 1982. The Emilian Model: Productive Decentralisation and Social Integration. *Cambridge Journal of Economics* 6 (2):167-84.
- Calderón, Alcas Romy. 2005. La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe. In *Financiamiento del desarrollo*, edited by CEPAL. Santiago de Chile.
- Carvalho, Jr., A.M. . 2005. A política industrial o Bndes. *Revista do bndes* 12 (23).
- CEPAL. 1994. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad Santiago de Chile.
- . 2009. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009; Crisis y espacios de cooperación regional*. Santiago de Chile.
- . 2010. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL 2011a. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe; 2010-2011*. Santiago de Chile.
- CEPAL 2011b. The Dynamics of Sustained Growth and Development Among Small Developing States in Central America and the Caribbean.
- CEPAL, IDRC. 2007. *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

46

- Crocco, Marci y Fabiana Santos. 2011. "El sistema de foment a las micro y pequeñas empresas en el Brasil". In *Políticas de apoyo a las Pymes en América Latina*, edited by Ferraro Carlos y Giovanni Stumpo. Santiago, Chile: Libros de la CEPAL.
- Dabla-Norris, Era Giang Ho, Kalpana Kochhar, Annette Kyobe, y Robert Tchaidze (2013), "Anchoring Growth: The Importance of Productivity-Enhancing Reforms in Emerging Market and Developing Economies", *IMF Staff Discussion Note*, Diciembre.
- Dahlman, Carl J. . 2009. "Growth and Development in China and India: The Role of Industrial and Innovation Policy in Rapid Catch-Up", . In *Industrial Policy and Development; The Political economy of capabilities Accumulation*, edited by Mario Cimoli, Giovanni Dosi, y Joseph Stiglitz: Oxford University Press.
- Dantas, Eva, y Martin Bell 2006. The Development of Firm-Centred Knowledge Networks in Emerging Economies: the Case of Petrobras in the Offshore Oil Innovation System in Brazil *DRUID Summer Conference 2006*:1-36.
- De Bandt, Jacques 2006. "Do informational service activities translate into new industrial policy requirements?". In *International Handbook on Industrial Policy*, edited by Patrizio Bianchi y Sandrine Labory. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Cheltenham, UK.
- De María y Campos, Mauricio, Lilia Dominguez, Flor Brown y Armando Sánchez (2009), "El desarrollo de la industria mexicana en su encrucijada: Entorno macroeconómico, desafíos estructurales, política industrial". IIDSES-UIA. México Septiembre.
- De Negri, João Alberto. 2010. Poder de Compra da PETROBRAS: Impactos Econômicos nos seus Fornecedores. edited by IPEA - Petrobras.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005). El Grupo BID y la Pequeña y Mediana Empresa (1990-2004).
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=710253>.
- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky 2010. *Alianzas público-privadas*. Santiago de Chile: CEPAL y Secretaría General Iberoamericana.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy, States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Falck-Zepeda, Jose Benjamin; Smale, Melinda; Zambrano, Patricia; Gruère, Guillaume P.; Matuschke, Ira; Horna, Daniela; Nagarajan, Latha; Yerramareddy, Indira; Jones, Hannah (2009), Measuring the economic impacts of transgenic crops in developing agriculture during the first decade : Approaches, findings, and future directions . Food policy review 10. Washington, D.C. International Food Policy Research Institute (IFPRI)
- Ferraro, Carlo y Giovanni Stumpo (2010), Políticas de apoyo a las pymes en América Latina; Entre avances innovadores y desafíos institucionales, Libros de la CEPAL, 107
- FOCEM. 2007. Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/focem.pdf>.

Franco, Rolando, Martín Hopenhayn y Arturo León (2011), "Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día", *Revista de la CEPAL* N° 103, Abril.

Giuliani, Elisa, Morrison Andrea y Roberta Rabelotti. 2011. Innovation and technological catch-up in the wine industry In *Innovation and Technological Catch-Up. The Changing Geography of Wine Production*, edited by Elisa Giuliani, Morrison Andrea y Roberta Rabelotti. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

Hermann, Jennifer. 2010. Los bancos de desarrollo en la "era de la liberalización financiera": el caso del Bndes en Brasil. *Revista de la Cepal* 100 (193-208).

Hobday, Mik. 2011. Learning from Asia's Success Beyond Simplistic "Lesson-Making". In *World Institute for Development Economics Research* edited by United Nations University.

Katz, Jorge. 2007. Cambios estructurales y ciclos de destrucción y creación de capacidades productivas y tecnológicas en América Latina *The Global Network for Economics of Learning, Innovation, and Competence Building System*. www.globelics.org.

Krugman, P. 1998. What's new about the New Economic Geography? *Oxford Review of Economic Policy* 14 (2):7-17.

Lazo Marín, Francisco (2013), "Política Industrial, Transformación Productiva para Impulsar la Inversión y el Desarrollo", ppt, SELA, Caracas, Octubre.

López, Andrés, Daniela Ramos e Iván Torre 2009. Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/35963/DocW37fin.pdf>.

Marshall, Alfred. 1890. *Principles of Economics*. Edited by Macmillan. London.

Marshall, Alfred 1919. *Industry and Trade*. Edited by Macmillan. London.

Martínez- Piva, Jorge Mario y Martha Cordero. 2009. Panamá y el proceso de integración centroamericano. In *LC/MEX/L.946*, edited by CEPAL. México.

Martínez Piva, Jorge Mario, Ramón Padilla, Claudia Schatan y Verónica Vega 2010. La Industria Cinematográfica en México y su Participación en la Cadena Global de Valor. *Serie Estudios y Perspectivas*, diciembre.

Martínez, Ortiz Astrid y José Antonio Ocampo. 2011. *Hacia una Política Industrial de nueva generación para Colombia* Colombia: Coalición para la promoción de la industria colombiana.

Mercado, García Alfonso 2011. Espacios y lineamientos para una nueva política de crecimiento y productividad en México. In *Nueva estrategia de industrialización*, edited by José Luis Calva (coordinador). México: Juan Pablos Editor, S.A.

Ministerio de Desarrollo Productivo, y Economía Plural de Bolivia (2013), "Articulación Productiva" ppt, SELA, Caracas, Octubre.

48

- Morfin, Maciel Antonio 2009. Banca de desarrollo y el apoyo al acceso (México). In *Financiamiento del desarrollo*, edited by CEPAL. Santiago de Chile.
- Navia, Patricio y Andrés Velasco 2003. "The Politics of Second Generation Reform". In *After the Washington Consensus, Restarting Growth and Reform in Latin America*, edited by Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson. Washington DC.: Institute for International Economics.
- Ocampo, José Antonio 2001. Ponencia presentada en el seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI", organizado por la CEPAL para conmemorar el centenario de nacimiento de Raúl Prebisch <http://www.cepal.org/prensa/noticias/discursossecretaria/6/7996/Prebisch-rev-JAO28-08.pdf>
- Pages, Serra Carmen. 2010. The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up en *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Pérez, Carlota 2010. Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *Revista de la Cepal* 100:123-145.
- Porter, Michael. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. Edited by Macmillan. London.
- RICYT, Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana. 2001. Available from www.ricyt.or.
- Rivas, Gonzalo. 2004. Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el "convidado de piedra" del sistema financiero chileno. In *Financiamiento para el desarrollo*, edited by CEPAL. Santiago de Chile.
- SELA. 2010. Tendencias y Oportunidades de la Cooperación Internacional para Apoyar el Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina y el Caribe
- . 2011. Informe sobre el Proceso de Integración Regional, 2010 - 2011, Venezuela.
- Sepulveda, Leandro y Ash Amin. 2006. Decentralizing industrial policies: threat or opportunity in developing countries? In *International Handbook on Industrial Policy*, edited by Patrizio y Sandrine Labory Bianchi. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- SICA, SIECA y CENPROMYPE 2010. Taller Regional, Definición de la Agenda de Articulación de Políticas y Programas MIPYME en Centroamérica.
- Sztulwark, Sebastián 2011. "Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en la Argentina", . In *Políticas de apoyo a las Pymes en América Latina*, edited by Ferraro Carlos y Giovanni Stumpo. Santiago, Chile: Libros de la CEPAL.
- Titelman, Daniel 2003. La banca de desarrollo y el financiamiento productivo. In *Financiamiento del desarrollo*, edited by CEPAL. Santiago de Chile.
- Ueki, Yasushi, Masatsugu Tsuji y Rodrigo Cárcamo Olmos 2005. "Tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para el fomento de las pymes exportadoras en América Latina y Asia oriental", ed CEPAL Documento de Proyecto.