

# **POLÍTICAS INDUSTRIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LOS AÑOS 2000**

Wilson Peres

CEPAL

# Contenido

- ⇒ Dinámica de las políticas desde 1990.
- ⇒ Principales tendencias substantivas.
- ⇒ Balance de avances y obstáculos.
- ⇒ Alternativas de acción.



# **I. Dinámica de las políticas desde 1990**

# El marco de las políticas I

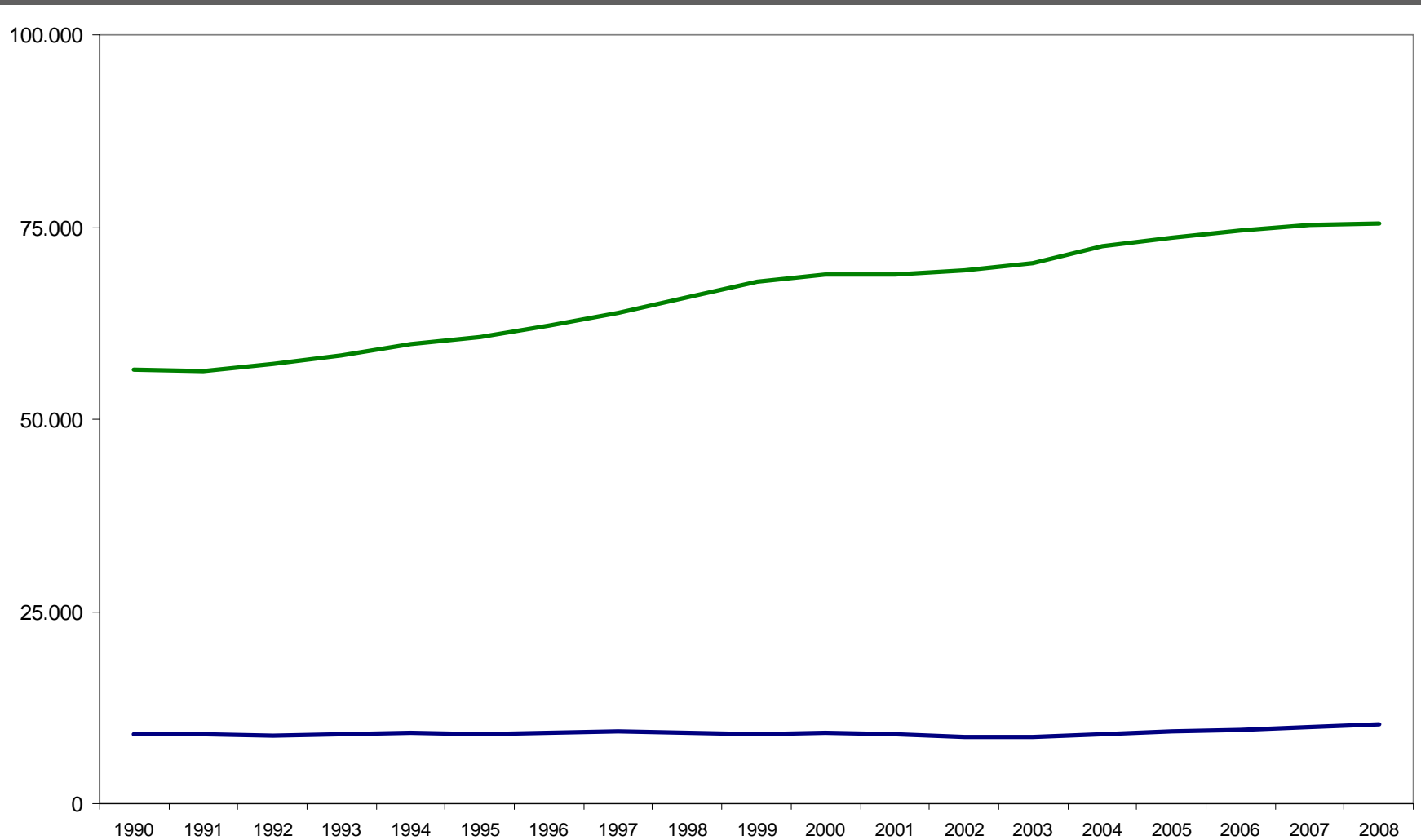
- ⇒ Consenso sobre “nivelar el campo de juego” y corregir fallas del mercado.
- ⇒ La práctica se basa en criterios *ad hoc*.
- ⇒ Los grandes determinantes: la política macroeconómica y el nuevo marco del comercio internacional.
- ⇒ Un marco post Consenso de Washington.

# El marco de las políticas II

- ⇒ Apertura comercial y liberalización económica.
- ⇒ Crecimiento lento e inestable.
- ⇒ Aumento de la brecha de productividad.
- ⇒ Mayor heterogeneidad entre empresas, sectores y regiones.
- ⇒ Especialización en recursos naturales (Sur de Panamá) y ensamblaje (Norte de Panamá).
- ⇒ Cambios en la estructura de actores económicos: privatizaciones y adquisiciones de empresas locales.

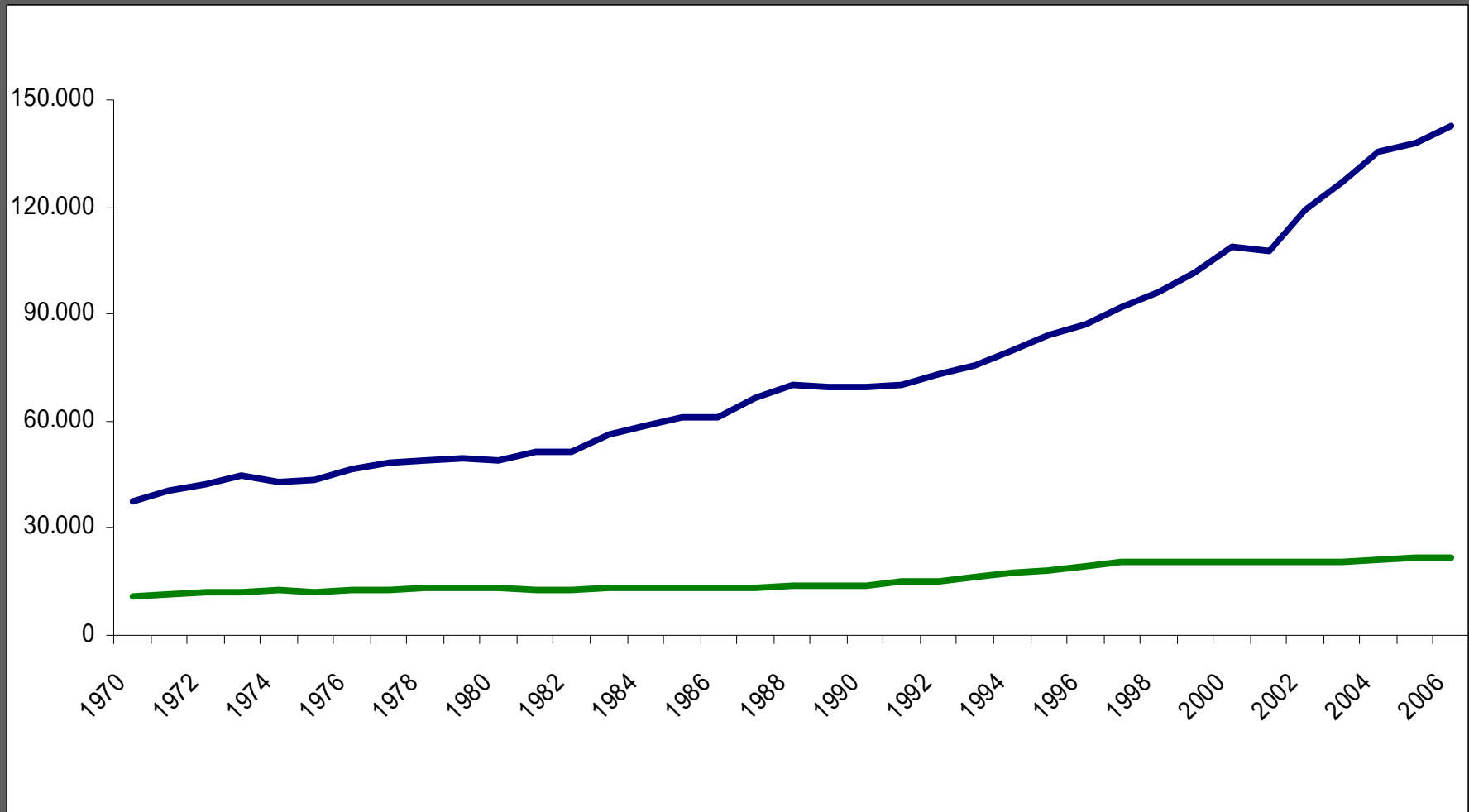
# Productividad total en América Latina y Estados Unidos, 1970-2006

(en valores constantes a precios de 2000)



# Productividad manufacturera en América Latina y Estados Unidos, 1970-2006

(en valores constantes a precios 1985)



# Tres momentos de la política

- ⇒ Principios de los 90: “la mejor política industrial es *no* hacer política industrial”.
- ⇒ Mediados de los 90: resurge el interés por políticas de competitividad, pero la implementación es muy débil.
- ⇒ Desde fines de los 90: desarrollo de instrumentos eficientes, pero de reducido alcance e impacto.

# Tres tipos de políticas

- ⇒ Países con documentos formales de política industrial: agendas de trabajo.
- ⇒ La influencia de los enfoques basados en la metodología de *clusters*: de la competitividad a los acuerdos sectoriales.
- ⇒ Países con políticas básicamente horizontales: los enfoques de demanda.



## **II. Tendencias substantivas**

# Principales tendencias I

- ⇒ Políticas en favor del cambio; no para frenarlo.
- ⇒ Énfasis en la eficiencia; no en nuevos sectores.
- ⇒ Consolidación de las ventajas comparativas existentes.
- ⇒ Papel de los procesos de apertura comercial.

## Principales tendencias II

- ⇒ Énfasis en exportaciones, IED, tecnología, recursos humanos, PYME, desarrollo local.
- ⇒ Pérdida de importancia de subsidios fiscales y crediticios, aranceles y poder de compra estatal.
- ⇒ Incipientes políticas de defensa de la competencia y regulación, desregulación, ambientales y sobre gobierno corporativo.
- ⇒ Ambigua posición de las políticas sectoriales.

# Algunos programas recientes

- ⇒ República Dominicana: Plan Nacional de Competitividad, 1997.
- ⇒ El Salvador: Propuesta de Política Industrial 2005
- ⇒ Bolivia: Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno, 2008.
- ⇒ Colombia: Política Nacional de Competitividad y Productividad, 1999 y 2008.
- ⇒ México: Programa de Desarrollo Empresarial, 2001; Lineamientos para incrementar la productividad, 2008.
- ⇒ Brasil: PITCE, 2004; PAC, 2007; Política de Desarrollo Productivo, mayo 2008

# Una gran convergencia

- ⇒ Similitud de programas entre países: políticas de desarrollo productivo.
- ⇒ Seis principios rectores:
  - Énfasis en aumento de la competitividad.
  - Conocimiento e innovación.
  - Generalización de instrumentos horizontales.
  - Fomento a las PYME, MIPYME o MIPE.
  - Focalización en lo regional o local.
  - El auge del enfoque en base a *clusters*.
- ⇒ Metas más precisas.

# Colombia

## Política Nacional de Competitividad y Productividad CONPES 3527 (junio 2008)

### PLANES DE ACCIÓN

Desarrollo de sectores de clase mundial  
Salto en la productividad y el empleo

Competitividad en el sector agropecuario

Formalización empresarial

Formalización laboral

Ciencia, tecnología e innovación

Educación y competencias laborales

Infraestructura de minas y energía

Infraestructura de logística y transporte

Profundización financiera

Simplificación tributaria

Tecnologías de la información y las comunicaciones

Cumplimiento de contratos

Sostenibilidad ambiental

Fortalecimiento institucional de la competitividad

# México

## Diez lineamientos para incrementar la competitividad, 2008-2012

Secretaría de Economía

- ⇒ Revisión y simplificación de la estructura arancelaria
- ⇒ Revisión y simplificación de las regulaciones no arancelarias y de los programas de fomento
- ⇒ Certidumbre jurídica e institucional a las operaciones de comercio exterior
- ⇒ Uso de las TIC para disminuir los costos de transacción y optimizar las operaciones de comercio exterior
- ⇒ Promoción del escalamiento hacia actividades de alto valor agregado
- ⇒ Aceleración de la reconversión de industrias tradicionales
- ⇒ Impulso al desarrollo y uso de tecnologías precursoras
- ⇒ Posicionamiento del país como *hub* de distribución de servicios, particularmente de tecnologías de la información y logística
- ⇒ Innovación como práctica constante y permanente de las empresas
- ⇒ Fortalecimiento del mercado interno

# México

## Detalle de algunos lineamientos I

- ➔ Promoción de actividades de alto VA (automotriz, electrónica, siderurgia, aeronáutica)
  - Marco normativo
  - Proveeduría local
  - Capital humano
  - Desarrollo tecnológico
  - Inversión
  - Sinergias
  
- ➔ Reconversión de industrias tradicionales (textil y confección, cuero y calzado, muebles, química, farmacéutica, agroalimentaria)
  - Especialización
  - Moda y diseño
  - Alianzas para el desarrollo de marcas
  - Posicionamiento en mercados. Aprovechamiento de nichos.
  - Desarrollo tecnológico
  - Información comercial

# México

## Detalle de algunos lineamientos II

- ⇒ **Impulso a tecnologías precursoras (biotecnología, nanotecnología y mecatrónica)**
  - Desarrollo de capital humano
  - Redes academia – industria – gobierno
  - Creación de nuevos negocios
  - Investigación orientada por la demanda
  - Protección de la propiedad intelectual
  
- ⇒ **Fortalecimiento del mercado interno**
  - Información de mercado
  - Prácticas comerciales
  - Comercio electrónico
  - Protección al consumidor
  - Agenda para franja y región fronteriza
  - Compras gubernamentales



## **La frontera en el diseño de políticas**

**La política de desarrollo productivo  
de Brasil de mayo de 2008**

**Innovar e invertir para sostener el  
crecimiento económico**

# Objetivos y metas

- ⇒ Objetivo: Sostener el crecimiento reciente.
- ⇒ Metas agregadas para 2010
  - Inversión / PIB: de 18% a 21%.
  - Gasto privado en IyD / PIB: de 0.5% a 0.6%.
  - Cuota del mercado mundial: de 1.18% a 1.25% (de US\$ 161 miles de millones a US\$ 209 miles de millones)
  - Aumento de 10% en el número de pequeñas empresas que exportan.
- ⇒ Metas sectoriales
  - Según programas específicos

# Programas y acciones

- ⇒ Acciones con impacto sistémico (horizontales)
  
- ⇒ Programas estructurales orientados a:
  - Tecnologías estratégicas
  - Sectores líderes
  - Competitividad industrial
  
- ⇒ Líneas estratégicas

# Acciones con impacto sistémico (MF)

- ⇒ Integración con otros programas en curso (infraestructura, energía, CyT, educación, salud)
- ⇒ Subsidios fiscales a la inversión
- ⇒ Aumento de recursos y reducción de costos del financiamiento a la inversión fija
- ⇒ Más recursos para innovación
- ⇒ Fortalecimiento del marco legal para la innovación y el comercio internacional

# Objetivos estratégicos de los programas estructurales

- ⇒ Liderazgo mundial: Mantener o colocar al sistema productivo o empresa brasileña entre los 5 mayores jugadores mundiales
- ⇒ Conquista de mercados: Mantener o colocar al sistema productivo brasileño entre los 5 mayores exportadores mundiales
- ⇒ Focalización: Construir competitividad en áreas estratégicas
- ⇒ Diferenciación: Posicionar marca brasileña entre las 5 principales de su respectivo mercado
- ⇒ Ampliación del acceso de la población a servicios básicos para mejorar su calidad de vida

# Seis programas para tecnologías estratégicas (MCT)

- Salud
- TIC
- Defensa
- Nuclear
- Biotecnología
- Nanotecnología

# Siete programas dirigidos a sectores líderes (BNDES)

- ⇒ Aeronáutica
- ⇒ Petróleo, gas natural y petroquímica
- ⇒ Bioetanol
- ⇒ Minería
- ⇒ Acero
- ⇒ Papel y celulosa
- ⇒ Carne

# Doce programas de competitividad industrial (MDIC)

- ⇒ Automóviles
- ⇒ Bienes de capital
- ⇒ Textiles y vestimenta
- ⇒ Madera y muebles
- ⇒ Cosméticos
- ⇒ Construcción civil
- ⇒ Servicios (comunicaciones, transporte, financieros, turismo, etc.)
- ⇒ Construcción naval
- ⇒ Cuero, calzado y productos de cuero
- ⇒ Agroindustria
- ⇒ Biodiesel
- ⇒ Plásticos
- ⇒ Otros

## Seis líneas estratégicas (ABDI/MDIC)

- ⇒ Promoción de exportaciones
- ⇒ Apoyo a micro y pequeñas empresas (MPE)
- ⇒ Regionalización y reducción de la concentración geográfica de la producción
- ⇒ Desarrollo de sistemas internacionales de producción en ALC, comenzando por el MERCOSUR
- ⇒ Fortalecimiento de relaciones económicas con África
- ⇒ Producción sostenible

# Recursos

- ⇒ Financiamiento a la industria y servicios (parcialmente incluido en programas en curso)
  - R\$ 210 miles de millones (US\$ 123 miles de millones ) en 2008-2010 (MDIC/BNDES)
- ⇒ Financiamiento a IyD
  - R\$ 41 miles de millones (US\$ 24 miles de millones ) en 2007-2010, parcialmente incluido en el anterior (PACTI/MCT)
- ⇒ Incentivos fiscales
  - Reducción de impuestos y depreciación acelerada: R\$ 20 miles de millones (US\$ 12 miles de millones ) en 2008-2011 (MF)

# Instrumentos

- ⇒ Incentivos: fiscales, crédito, capital de riesgo, subsidios.
- ⇒ Compras públicas: gobierno central y empresas estatales.
- ⇒ Regulación y defensa de la competencia.
- ⇒ Metrología, certificación, propiedad intelectual, desarrollo de recursos humanos.

# Estructura organizativa y de gobierno de la política

Consejo Nacional de Desarrollo Industrial  
(CNDI)

Coordinación general  
Ministerio de Desarrollo, Industrial y Comercio  
(MDIC)

Secretaría ejecutiva  
Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI),  
Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)  
Ministerio de Hacienda (MF)

# Lo nuevo del programa de Brasil

- ⇒ No aceptación de la auto selección (*self selection*).
- ⇒ Elementos de políticas de campeones nacionales y selección de ganadores (*national champions, picking winners*).
- ⇒ Elevados montos de recursos.
- ⇒ Una organización novedosa para la implementación (MF está adentro)
- ⇒ Las preguntas: ¿cuánto se hará? ¿será una política *state of the art* o quedará en un diseño *state of the art*?



### **III. Balance de avances y obstáculos**

# Fallas de implementación

- ⇒ Separación entre capacidad diseño e implementación: faltan operadores de política.
- ⇒ Contradicción entre aceptar políticas ganadoras y considerar perdedoras a las que son instrumentales para las primeras (fiscal y crédito).
- ⇒ Complejidad, dificultad y costo de implementar.
- ⇒ Un problema de *governabilidad*: acuerdos, evaluación.

# El Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006 de México

Análisis de 151 programas e instrumentos de apoyo evaluados por la CIPI (p. 25):

- Baja difusión y promoción entre empresarios.
- Poca cobertura.
- Escasa vinculación entre sí (fragmentación).
- Poca participación de organismos empresariales en diseño y operación.
- Desvinculación de planes estatales y municipales.
- Recursos presupuestales insuficientes.

# Avances

- ⇒ Corresponsabilidad pública y privada en el diseño.
- ⇒ Los foros o consejos de productividad y competitividad.
- ⇒ De la "mejor práctica" al "mejor proceso".
- ⇒ La formulación de políticas como un proceso de aprendizaje.
- ⇒ Una mejor comprensión del factor tiempo.
- ⇒ "Un plan sin presupuesto es demagogia".

# Obstáculos

- ⇒ Nuevo empaquetado de programas en curso.
- ⇒ Aún no se han eliminado las *shopping lists*.
- ⇒ Los principales problemas:
  - Continúan las fallas de implementación.
  - Casi no hay evaluaciones de impacto.



## **iv. Alternativas de acción**

# Cómo mejorar la implementación

- ⇒ Reforma del Estado; difícil, pero ineludible.
- ⇒ Reasignación de los mejores recursos humanos desde planeación a implementación. Ídem, para el desarrollo de esos recursos humanos.
- ⇒ Identificar operadores de política.
- ⇒ Descentralización y políticas realmente “desde abajo”.

# Dónde buscar operadores de política

- ⇒ Fortalecimiento de instituciones públicas.
- ⇒ Superación de bloqueos inter-institucionales.
- ⇒ Buscar líderes en el sector privado.
- ⇒ Fortalecer agentes intermedios de implementación (asociaciones empresariales, ONG, etc.).

# Las grandes preguntas

- ⇒ ¿Puede la política industrial convivir con una política macroeconómica ortodoxa?
- ⇒ ¿Se necesitan políticas industriales marginales o radicales?
- ⇒ ¿Puede una política industrial ser exitosa sin un agente social o político que la impulse y sostenga?



## **La cuestión de fondo**

**¿Qué actores sociales impulsarán  
la política industrial en América  
Latina?**