



POLÍTICAS INDUSTRIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Wilson Peres

CEPAL

Contenido

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



I. Dinámica de las políticas desde 1990

¿Qué es política industrial?

- ⇒ Las decisiones del mercado:
 - Qué y cuánto
 - Cómo
 - Para quién producir (¿dónde?).
- ⇒ Cambio de la estructura del vector de producción.
- ⇒ Políticas explícitas vs. políticas implícitas.
- ⇒ Industria vs. *Industry*.

El marco de las políticas I

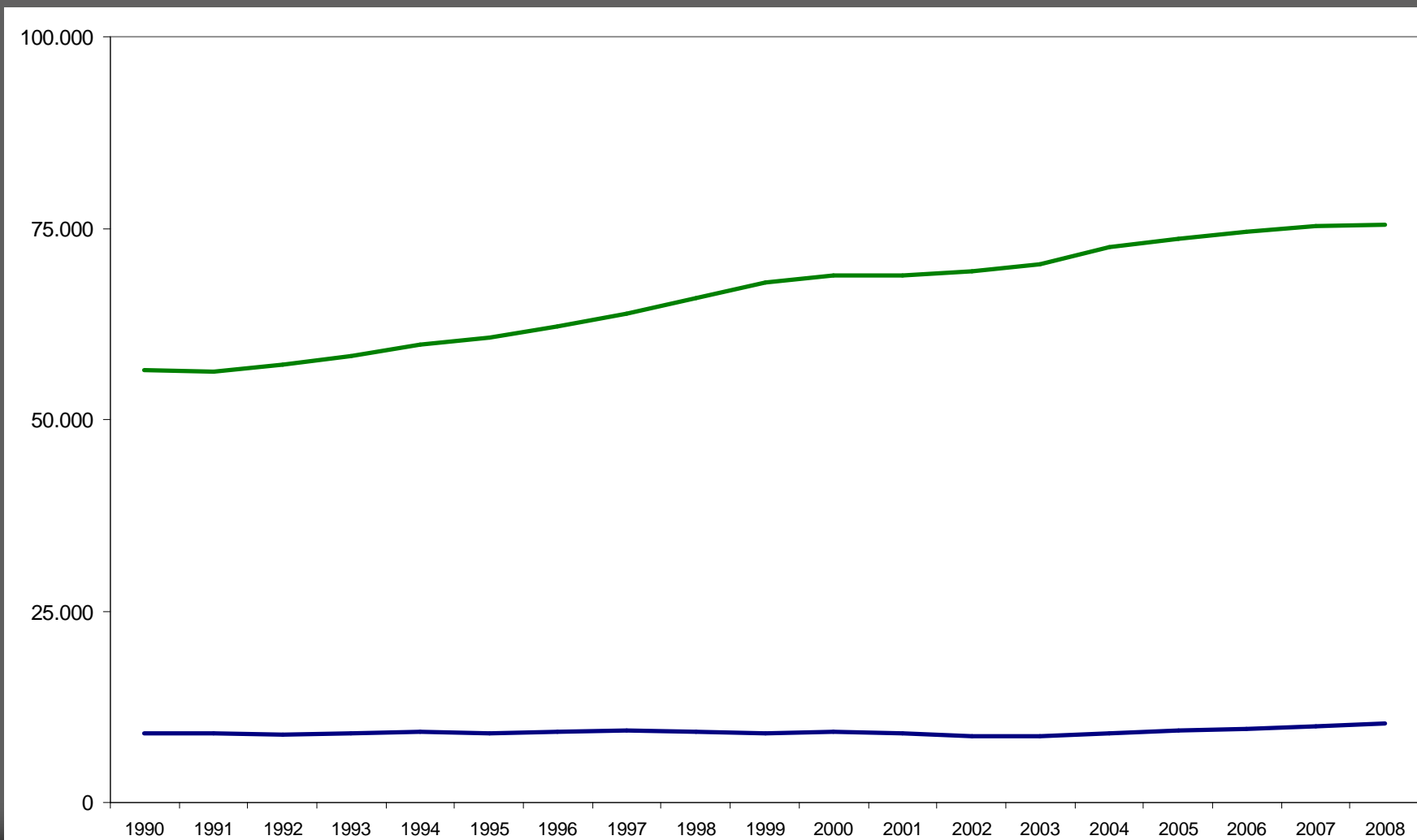
- ⇒ Consenso sobre “nivelar el campo de juego” y corregir fallas del mercado.
- ⇒ La práctica se basa en criterios *ad hoc*.
- ⇒ Los grandes determinantes: la política macroeconómica y el nuevo marco del comercio internacional.
- ⇒ Un marco post Consenso de Washington.
- ⇒ El nuevo mundo: la revolución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

El marco de las políticas II

- ⇒ Apertura comercial y liberalización económica.
- ⇒ Crecimiento inestable.
- ⇒ Se mantiene 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, IED en empresas locales, translatinas.

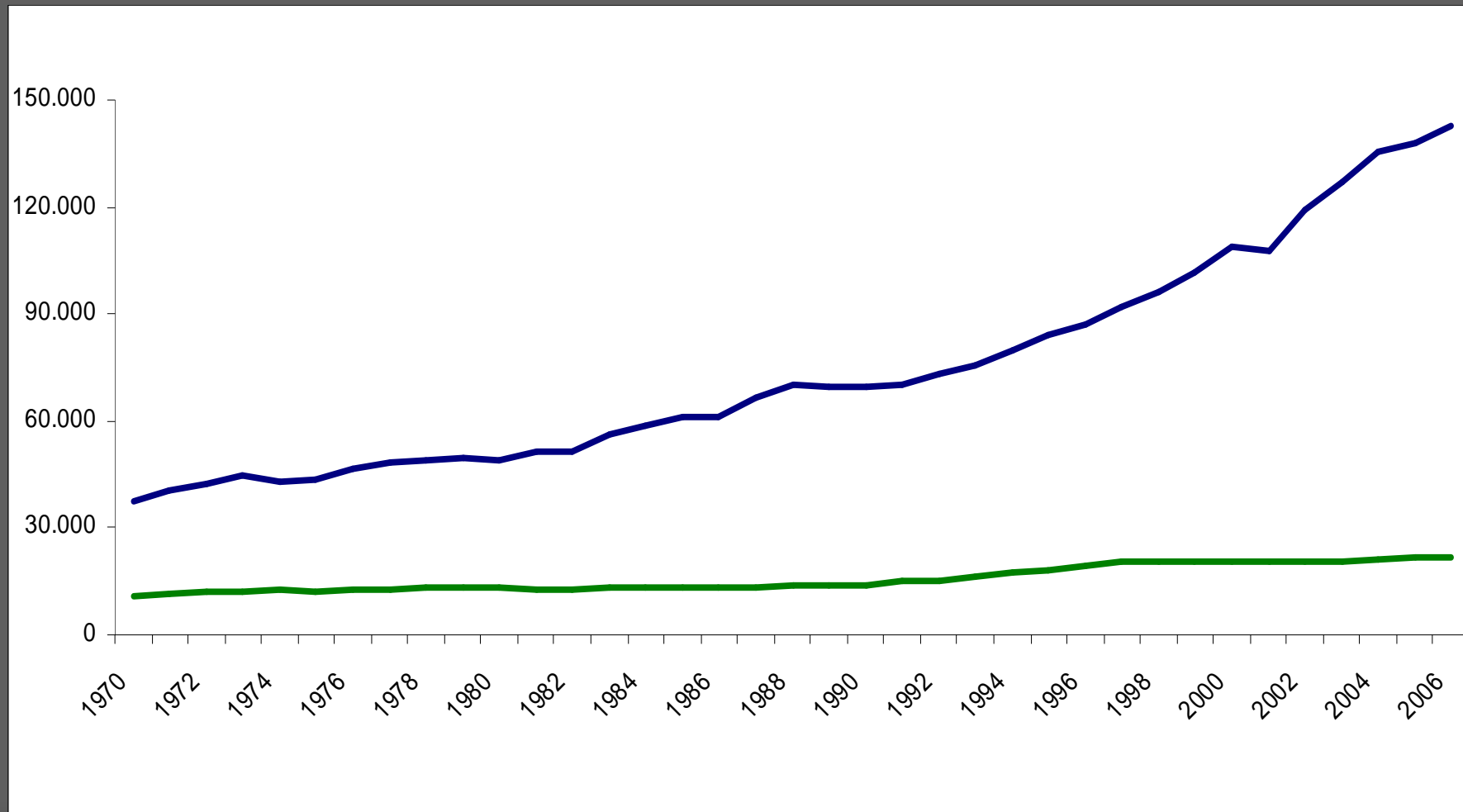
Productividad total en América Latina y Estados Unidos, 1970-2006

(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.
- ⇒ Desde 2008: ¿hacia una cuarta etapa de mayor aceptación?

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 sustantivas

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.

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*.



III. Ejemplos de políticas recientes

Programas de la última década

- ⇒ **El Salvador:** “Estrategia integral de fomento a la producción”, 2009
- ⇒ **México:** “Programa de desarrollo empresarial”, 2001; “Lineamientos para incrementar la productividad”, 2008.
- ⇒ **Bolivia:** “Plan sectorial de desarrollo productivo con empleo digno”, 2008.
- ⇒ **Colombia:** “Política nacional de competitividad y productividad”, 1999 y 2008. “Política de desarrollo empresarial”, 2011
- ⇒ **Argentina:** Plan “Argentina 2020”, 2011.
- ⇒ **Brasil:** “PITCE”, 2004; “PAC”, 2007; “Política de desarrollo productivo”, 2008; “Brasil Maior” y complementos, 2011-2012

Colombia

Política de desarrollo empresarial 2011

- ⇒ Enfocada en la **competitividad**.
- ⇒ “Moderna”: no se aísla de la competencia.
- ⇒ Dos componentes:
 - **Transversal**, beneficia a todas las empresas.
 - **Sectorial**, beneficia sólo a sectores específicos.
- ⇒ Amplio instrumental en el componente transversal para mejorar las condiciones del entorno.
- ⇒ El componente sectorial incluye una nueva estrategia industrial que fortalece los canales de interlocución para solucionar los obstáculos al desarrollo de este sector.

Colombia

Política de desarrollo empresarial, 2011

⇒ Componente transversal

- Comercio exterior
- Financiación
- Apoyo a mipymes
- Incentivo a la inversión
- Emprendimiento e innovación
- Formalización
- Regulación
- Capital humano
- Regulación
- Capital humano
- Infraestructura
- Logística
- Formación de precios

⇒ Componente sectorial

- Locomotoras
- Agricultura
- Construcción y vivienda
- Minería
- Infraestructura
- Innovación
- **Transformación productiva**
- Sectores establecidos
- Sectores nuevos y emergentes
- Ola agro

Colombia 2011: Transformación productiva

- ⇒ Sectores establecidos
 - Autopartes y vehículos
 - Textiles, confecciones, diseño, moda
 - Comunicación gráfica
 - Electricidad y conexos
- ⇒ Sectores nuevos y emergentes
 - *Business process outsourcing* y *off-shoring*
 - Software y tecnologías de la información
 - Cosméticos y artículos de aseo
 - Turismo de salud
- ⇒ Ola agro
 - Chocolatería, confitería
 - Carne bovina
 - Palma, aceites y grasas vegetales
 - Cultivo de camarón

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, Industria y Comercio Exterior
(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 principales cuestiones

- ⇒ Las preguntas: ¿cuánto se hizo? ¿fue una política *state of the art* o un diseño *state of the art*?

- ⇒ Efectos negativos del marco macroeconómico: la crisis de 2008
 - La PDP terminó siendo una política horizontal de reducción del costo de capital (PSI del BNDES).
 - Recuperación rápida con fuerte apreciación del tipo de cambio
 - Articulación comercial con China
 - Caída del porcentaje de contenido local en la producción

- ⇒ Problemas de selectividad e implementación.



El plan Brasil Maior de 2011

Innovar para competir. Competir para crecer

Plan 2011/2014

Objetivos estratégicos

- ⇒ Desarrollo sostenible: competitividad, crecimiento, calidad de vida
- ⇒ Ampliación de mercados (exportaciones, participación nacional en mercado de energías)
- ⇒ Aumentar densidad productiva y tecnológica de cadenas de valor (MPME, producción limpia)
- ⇒ Creación y fortalecimiento de capacidades críticas (IyD, recursos humanos)

Metas a 2014 (base 2010)

- ⇒ FBKF/PIB: 18.4% a 22.4%
- ⇒ Gasto empresarial en IyD/PIB: 0.59% a 0.90%
- ⇒ Trabajadores industriales con educación media: 53.7% a 65%
- ⇒ **Valor de transformación industrial/VBP : 44.3% a 45.3%**
- ⇒ **VTI industrias de alta y media tecnología/VTI industrial: 30.1% a 31.5%**
- ⇒ MPME innovadoras: 37100 a 58000
- ⇒ Consumo de energía por unidad de PIB industrial: 150.7 tep/millón de R\$ a 137.0 tep/millón de R\$
- ⇒ Participación en el mercado mundial: 1.36% a 1.60%
- ⇒ Valor transformación industrial/VBP sectores vinculados a energía: 64.0% a 66.0%
- ⇒ Domicilios urbanos con acceso a banda ancha: 13.8 millones a 40 millones.

Dimensión estructurante: directrices sectoriales

- ⇒ Fortalecimiento de cadenas en sectores bajo competencia de importaciones
- ⇒ Nuevas capacidades tecnológicas y de negocios
- ⇒ Cadenas de oferta en energías
- ⇒ Diversificación de exportaciones e internacionalización de empresas
- ⇒ Capacidades en la economía de conocimiento en recursos naturales

Dimensión sistémica: temas transversales

- ⇒ Comercio exterior: instrumentos fiscales y financieros, defensa comercial, atracción de centros de IyD de ETN
- ⇒ Incentivos a la inversión (plazo, tasas, etc.)
- ⇒ Incentivos a la innovación (con base en MCT)
- ⇒ Formación y calificación profesional
- ⇒ Producción sostenible
- ⇒ Competitividad de pequeños negocios
- ⇒ Desarrollo regional
- ⇒ Bienestar del consumidor

Principales instrumentos sectoriales

- ⇒ Incentivos a la inversión
 - Se mantiene para bienes de capital, innovación, exportación, producción de camiones
 - Nuevos: componentes y servicios especializados, equipos TIC, ómnibus híbridos, Proengenharia, etc.
- ⇒ Ampliación de programas de innovación: Profarma, Prosoft, Pro-Aeronáutica, Proplástico, Pro-Gas e Petróleo
- ⇒ Exención de la contribución patronal de 20% al INSS en 40 sectores intensivos en mano de obra: confecciones, calzados, muebles, software, servicios, transporte, etc.
- ⇒ Compras del gobierno: sobreprecio de hasta 25% en licitaciones para bienes nacionales en complejo de la salud, defensa, textil y confección, calzados y TIC

Visión de conjunto

- ⇒ Manifiesta ser continuidad de la PDP 2008
- ⇒ Los regímenes sectoriales se concentran en sectores intensivos en mano de obra e innovación
- ⇒ Metas modestas de cambio estructural: plan defensivo ante revaluación del real y pérdida de contenido nacional (enfermedad holandesa)
- ⇒ No se explicitan claramente los recursos
- ⇒ Coordinación más fuerte del MDIC, menos peso estratégico del BNDES (sigue siendo en gran agente financiero)



**La reacción a las nuevas
condiciones internacionales:
nuevas medidas del Plan Brasil
Maior**

Abril y septiembre de 2012

Medidas ante la crisis internacional

- ⇒ Estimular a las inversiones pública y privada
- ⇒ Aumentar la competitividad: productividad e innovación
- ⇒ Reducir los costos tributarios, económicos y financieros
- ⇒ Acciones que son parte de la parte da Estrategia de desarrollo brasileño

Principales medidas I

- ⇒ Acciones sobre el tipo de cambio
- ⇒ Medidas tributarias
 - Exenciones a la nómina salarial
 - Exenciones del IPI
 - Exenciones a la infraestructura
 - Programa nacional de apoyo a la atención oncológica
 - Postergación del pago del PIS-COFINS
- ⇒ Estímulo a la producción nacional
 - Compras del gobierno

Principales medidas II

- ⇒ Financiamiento al comercio exterior
- ⇒ Defensa comercial
- ⇒ Incentivos al sector de información y comunicaciones
 - Plan nacional de banda ancha
 - Programa “Una computadora por alumno”
 - Semiconductores
- ⇒ Medidas crediticias
- ⇒ Aumento del monto de crédito
 - Reducción de las tasas de interés
 - Aumento del plazo y de la cobertura
- ⇒ Régimen automotor

Una política en curso: Argentina 2011

- ⇒ Fuerte recuperación industrial después de 2003 basada en tipo de cambio alto (se agotó).
- ⇒ Crecimiento con desequilibrios intersectoriales
- ⇒ Objetivos:
 - Empleo
 - Productividad y sustitución de importaciones
 - Aumento de intensidad tecnológica
- ⇒ Proceso de discusión con cámaras y sindicatos en 2011 para llegar acuerdos público privados.
- ⇒ Se pondría en marcha en 2012.

El alcance de la política argentina

- ⇒ 10 cadenas productivas: 60% del PIB industrial.
- ⇒ Continuidad de programas previos de cadenas productivas.
- ⇒ **Tipos de sectores**
 - **Basados en recursos naturales:** lácteos y carnes de pollo y cerdo
 - **Intensivos en trabajo:** calzado, confecciones
 - **Insumos básicos:** materiales para construcción
 - **Metalmecánica:** bienes de capital, maquinaria agrícola y automotriz
 - **Tecnologías avanzadas:** medicamentos humanos y software

El estudio de cada cadena productiva

1. La estructura de la cadena

2. Las características de las empresas

3. La inserción internacional de la cadena en su conjunto y de los distintos eslabones

4. Los puntos críticos de cada cadena (cuellos de botella, incentivos, problemas de normas y estándares, asimetrías de poder, etc.)

5. Posibles lineamientos de acción



IV. Balance de avances y obstáculos

Avances

- ⇒ Corresponsabilidad pública y privada en el diseño (1990s).
- ⇒ 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.

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 *gobernabilidad*: acuerdos.

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.



v. 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.

Dónde buscar operadores de política

- ⇒ Fortalecimiento de instituciones públicas.
- ⇒ Superación de bloqueos interinstitucionales.
- ⇒ Buscar líderes en el sector privado.
- ⇒ Fortalecer agentes intermedios de implementación (asociaciones empresariales, ONG, etc.).
- ⇒ Descentralización y políticas realmente “desde abajo”.

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?**