



## **El Consenso de Buenos Aires**

**Una nueva agenda para América Latina quince años después  
del "Consenso de Washington"**

# **"La Competitividad en las Economías Abiertas"**



UNITED NATIONS

**Bernardo Kosacoff**

**Director**

**ECLAC – Buenos Aires Office**



**23 de Agosto de 2005 – Buenos Aires, Argentina**

# Algunos puntos de partida conceptuales

- ¿Políticas de competitividad o políticas de desarrollo en economías abiertas?

La agenda de competitividad y las políticas para promoverla son inescindibles de las políticas de equidad, inclusión y cohesión social

- ¿Es posible elegir la especialización productiva?

La especialización no es neutral respecto del crecimiento y la distribución del ingreso y está determinada por factores acumulativos y dinámicos

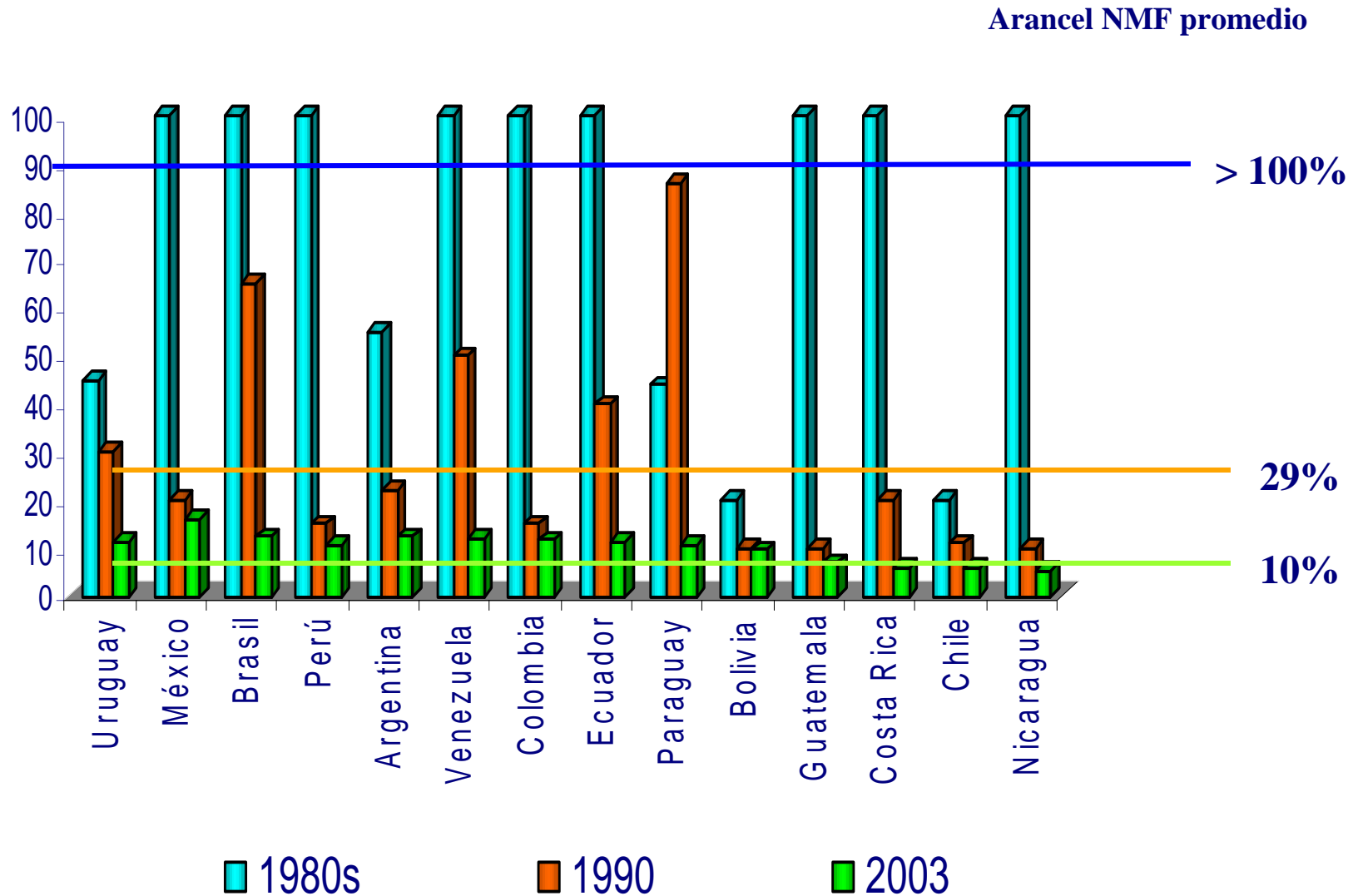
- ¿Competitividad-precio o competitividad-no precio?

La competitividad basada en los procesos de innovación, aprendizaje y diferenciación de productos facilita trayectorias de inserción internacional sustentables

# **Logros en ALC en los procesos de Reforma de los Noventa**

- Mayor dinamismo exportador
- Incremento de los flujos de IED
- Fortalecimiento de la gestión macroeconómica
- Modernización de segmentos productivos
- Avances en la dotación y calidad de los servicios de infraestructura

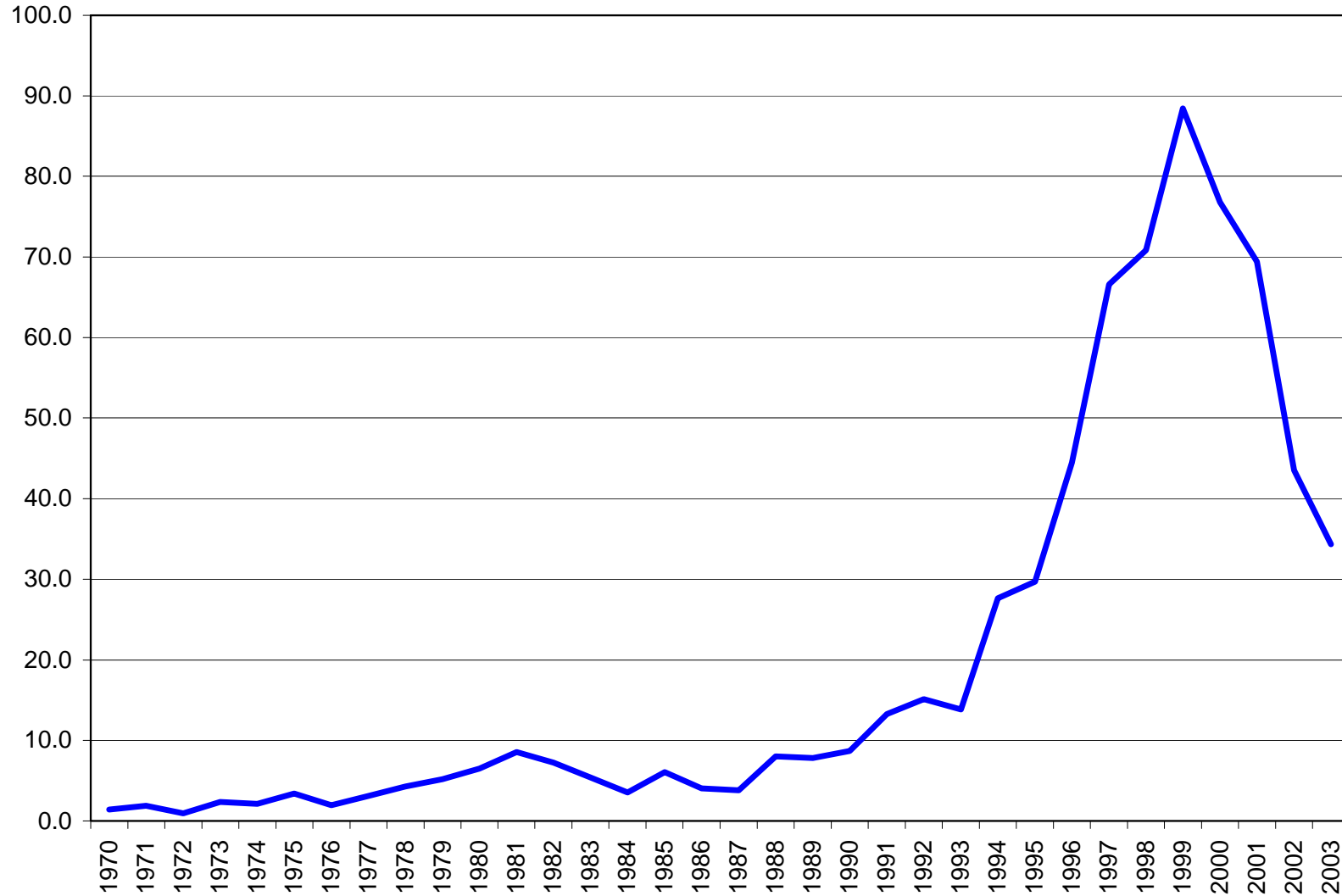
# América Latina: Evolución del arancel NMF



**Ponderado por los Acuerdos Preferenciales,  
el arancel regional promedio baja al 5%**

# ALC: entradas IED, 1970-2003

(miles de millones de dólares)

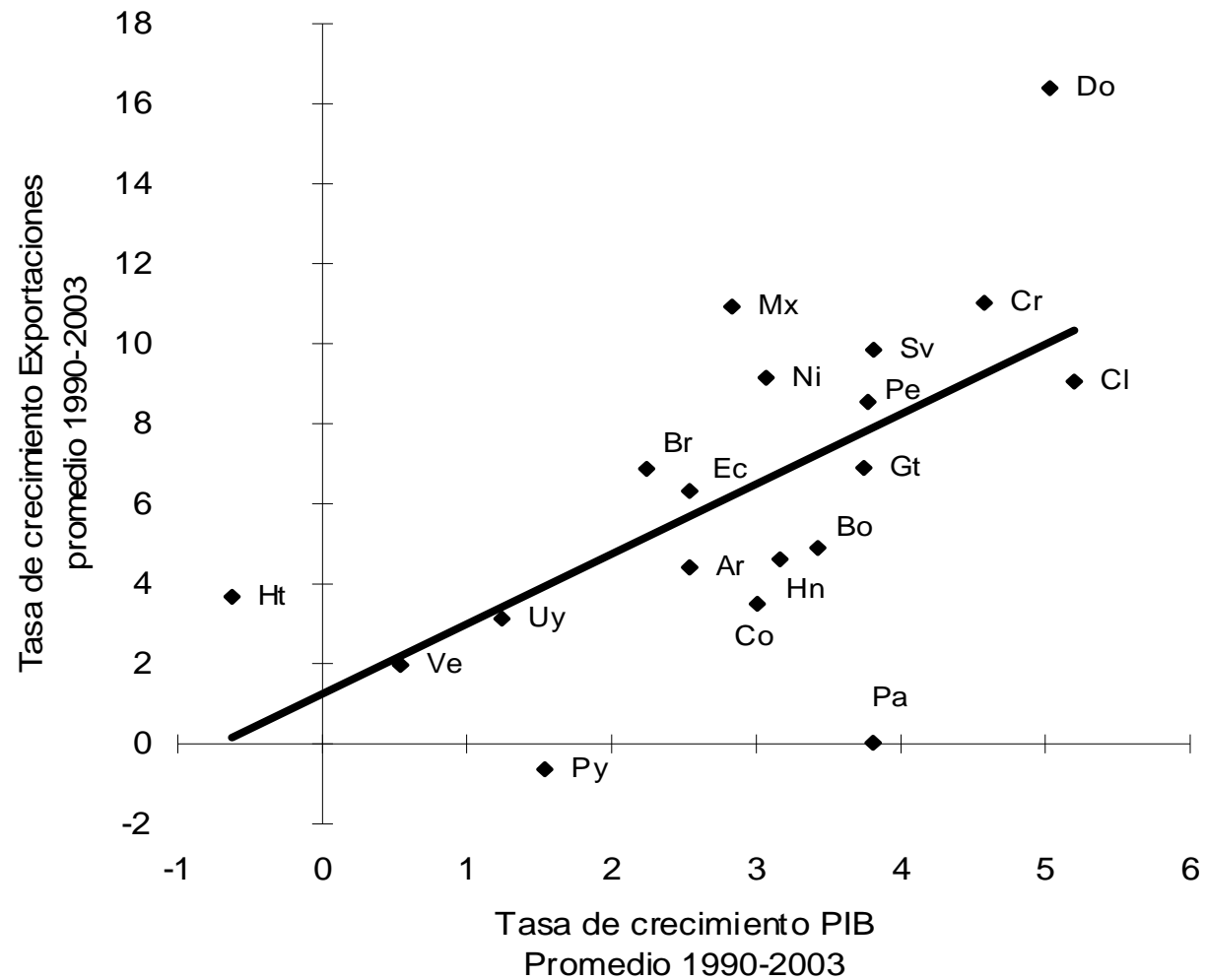


# ALC: crecieron las exportaciones a destinos extra e intra-regionales

The graph illustrates the growth of exports from 1990 to 2003, indexed to 100 in 1990. The Y-axis ranges from 50 to 450. The X-axis shows years from 1990 to 2003. The legend identifies five series: Estados Unidos (blue line with circles), Unión Europea (magenta line with squares), Asia (green line with triangles), América Latina y el Caribe (red line with diamonds), and Total (black line with squares). A box in the legend indicates '1990 = 100'.

Año	Estados Unidos	Unión Europea	Asia	América Latina y el Caribe	Total
1990	100	100	100	100	100
1991	95	100	105	110	105
1992	140	100	105	140	120
1993	155	90	105	170	130
1994	180	105	130	200	150
1995	215	120	165	245	180
1996	250	120	170	265	200
1997	285	130	175	315	230
1998	295	130	130	305	220
1999	345	135	135	260	235
2000	430	135	155	315	285
2001	400	130	155	315	275
2002	400	130	165	270	270
2003	420	150	210	310	290

# ALC: crecimiento económico y exportaciones



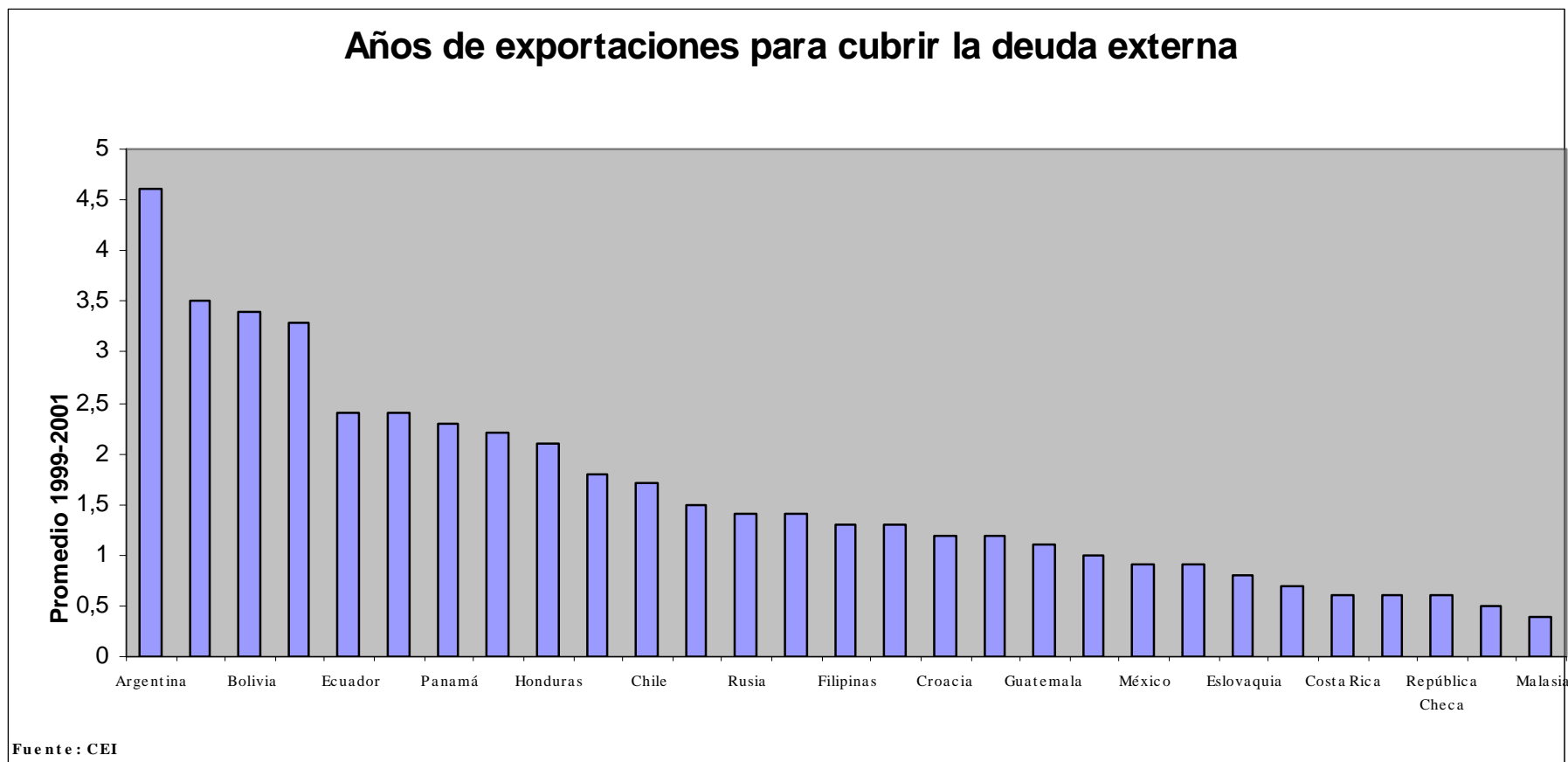
## **Sin embargo ....**

- **Insuficiente y volátil crecimiento económico**
  - Macroeconomía poco propicia para el desarrollo productivo
  - Déficit cuenta corriente
- **Mayor heterogeneidad productiva y exclusión social**
  - Aumento de la informalidad
  - Desempleo y precarización
- **Debilidades institucionales**
  - Institucionalidad pública
  - Marcos regulatorios

***El proceso de desarrollo es más complejo de lo que se creía a inicios de los noventa***

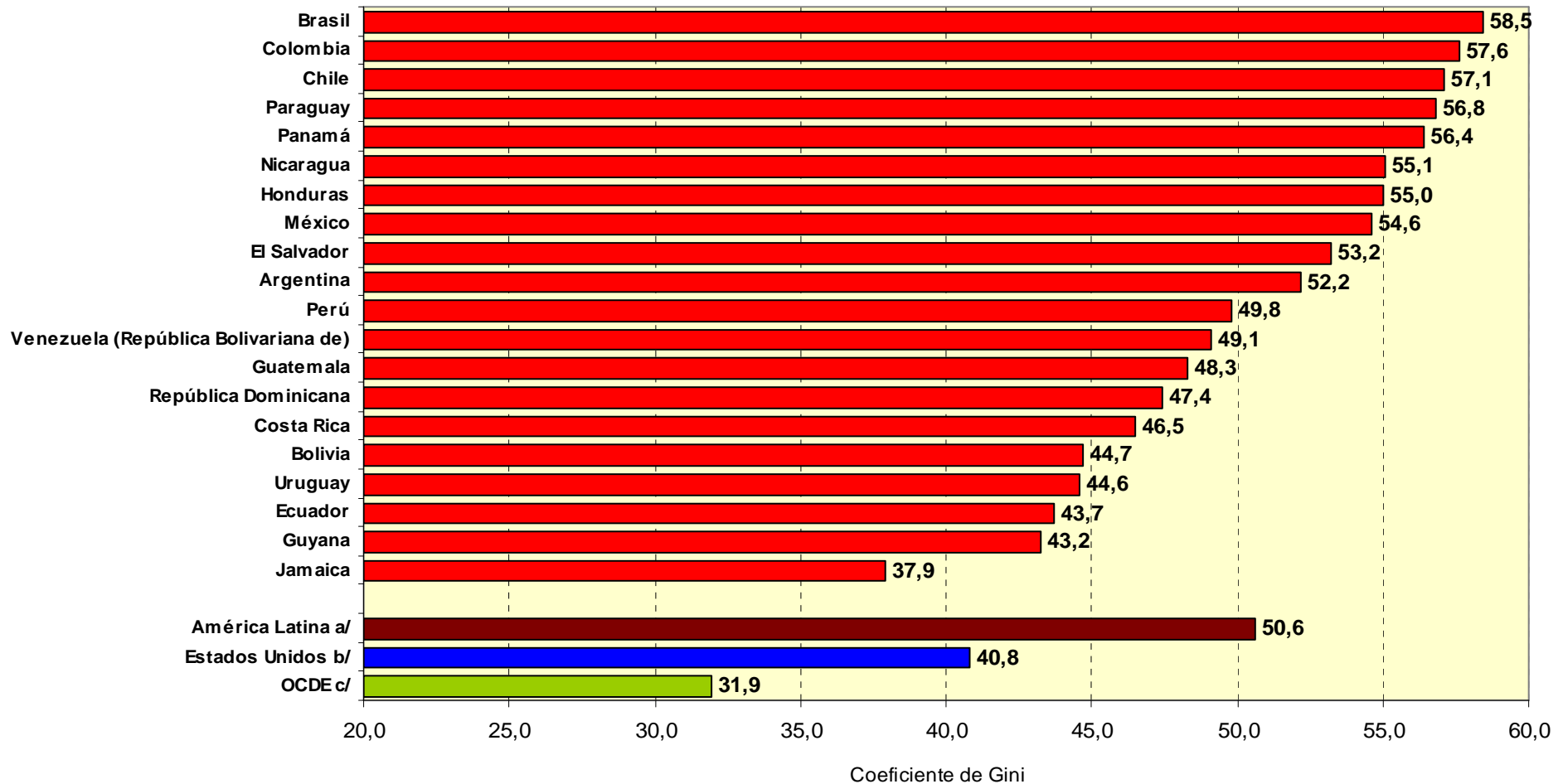


# ALC: la restricción externa al crecimiento sigue siendo significativa



# ALC: la región con los mayores niveles de desigualdad

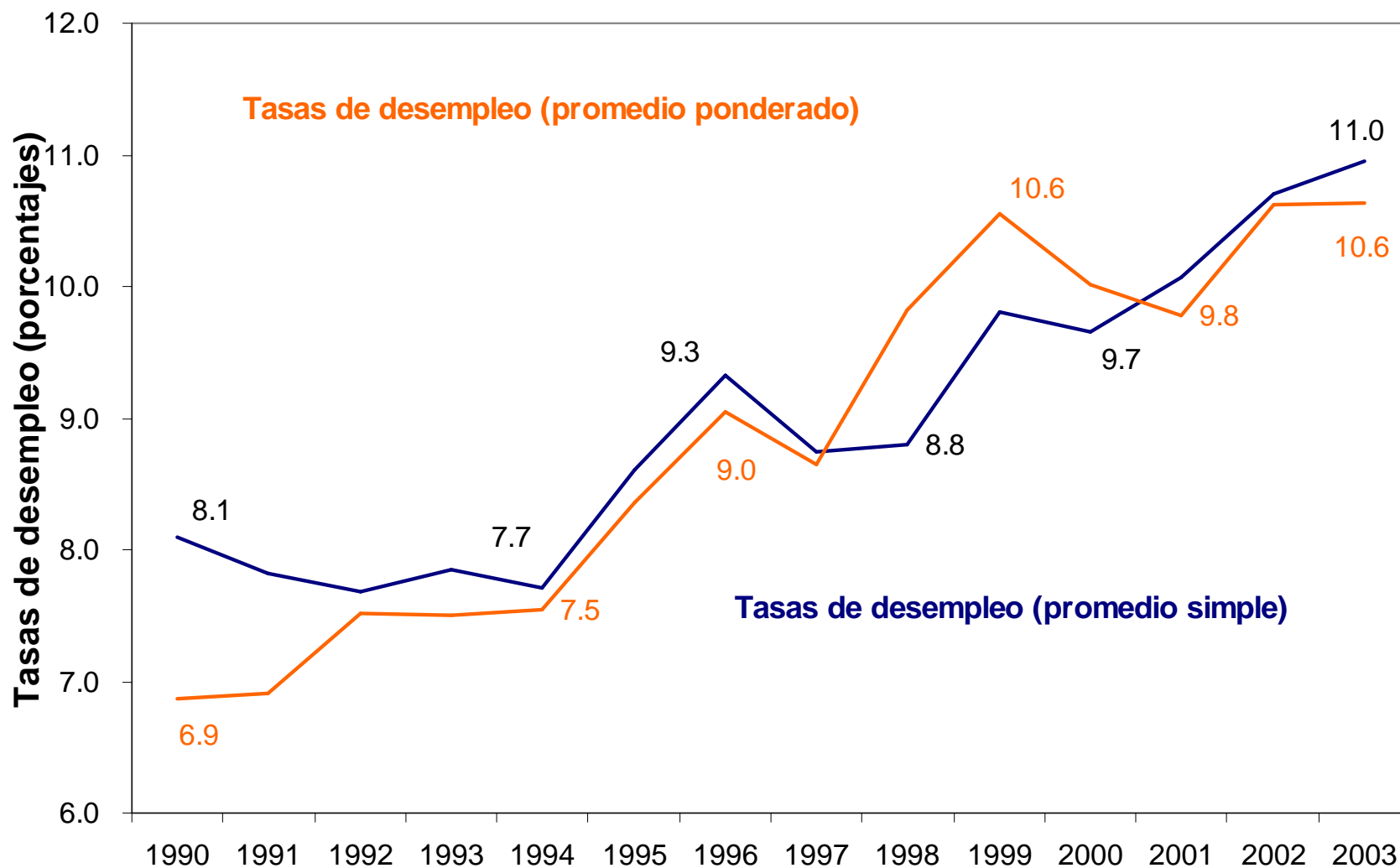
COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI, 1997-2002  
(Gini expresado en porcentajes)



**Fuente:** Banco Mundial, *World Development Indicators* [en línea], 2004.

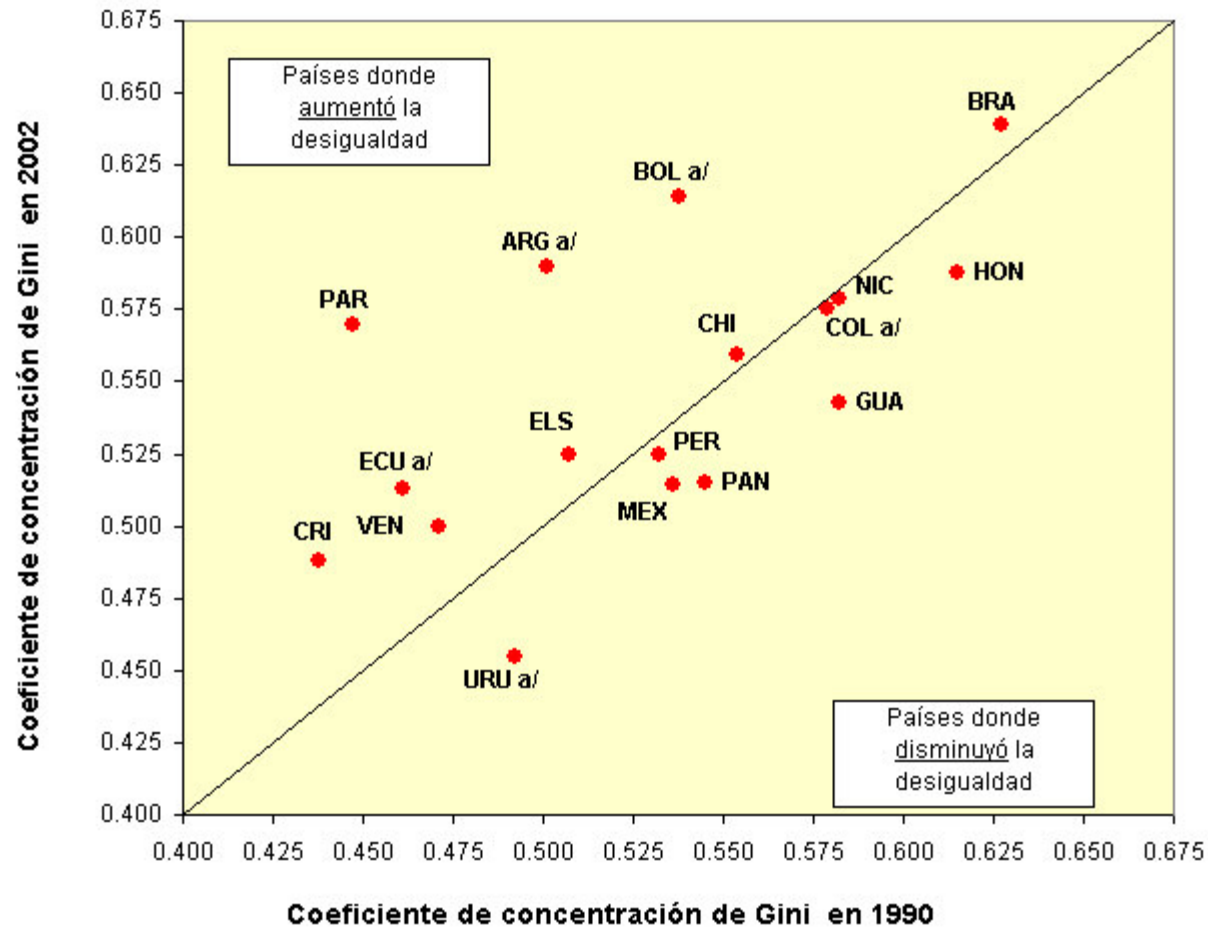
a/ Promedio simple de los países. b/ País con la desigualdad más elevada dentro del grupo de países de altos ingresos. c/ Promedio simple de 24 países, incluido Estados Unidos.

# ALC: tasas de desempleo



# La desigualdad no ha mejorado en la última década

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI TOTAL NACIONAL, 1990 - 2002



a/ Zonas urbanas.

# ALC: la cohesión social como atributo central de la competitividad

- La **equidad** como eje central de la estrategia de desarrollo.
- La gran lección europea: las **políticas de cohesión social** como parte de la construcción del mercado ampliado.
- La importancia de la **convergencia real** para la sustentabilidad de los procesos de integración.
- La **armonización** de las políticas de desarrollo internas con los mecanismos comunitarios de convergencia.
- La necesidad de instrumentar un **sistema de fondos estructurales** y mecanismos regionales de financiamiento.

# **ALC: transformaciones principales (I)**

## **Tendencias de Especialización**

- Ventajas naturales
- Mercados cautivos
- Servicios para altos ingresos
- Maquila exportadora

## **Líneas de Cambio Tecnológico**

- Procesos ahorradores de mano de obra
- Renovación de la tecnología de producto
- Énfasis en tecnología incorporada
- Énfasis en cambio organizacional

# ALC: transformaciones principales (II)

## Ajuste Microeconómico

- Modernización heterogénea
- Apertura de la función de producción
- Racionalización de plantales
- Intensificación del proceso de trabajo
- Persistencia de estrategias rentistas

## Líneas de Reestructuración Patrimonial

- Centralización del capital
- Concentración de mercados
- Fuerte transnacionalización
- Dinámica de F&A
- Escasa internacionalización de firmas domésticas

# Consecuencias del patrón de inserción internacional

- La recreación de ventajas competitivas en los sectores de recursos naturales constituye uno de los rasgos valiosos de las transformaciones de los '90.
- El financiamiento del proceso de acumulación de capital sigue dependiendo fuertemente del superávit comercial del sector primario.
- Los ingresos externos del sector primario siguen afectados por los precios fluctuantes y el proteccionismo, lo que es fuente de volatilidad macroeconómica.
- El salto tecnológico de los '90 no modificó estas características básicas: se avanzó más en “commoditización” que en diferenciación.
- La volatilidad y las restricciones para el aumento de los ingresos por exportaciones agudiza la dependencia de los flujos financieros externos.



# **Para potenciar el crecimiento económico de la región se requiere avanzar en políticas para:**

- Mejorar calidad inserción internacional
- Aumentar la competitividad y flexibilidad de las economías
- Elevar productividad del aparato productivo
- Fortalecer instituciones

# Mejorar la inserción internacional

- Compensar sesgo antiexportador
- Reducir costos exploración y penetración de nuevos mercados
- Promover y estabilizar acceso a mercados (reducir incertidumbre)
- Fortalecer acuerdos multilaterales

***Pero .... finalmente las exportaciones reflejan la estructura productiva***

# Una política comercial apropiada (I)

## Objetivos

- **Duplicar exportaciones en 4 años**
- **Diversificación Sectorial**
- **Diversificación Regional**
- **Multiplicación de Exportadores**
- **Apertura integrada**

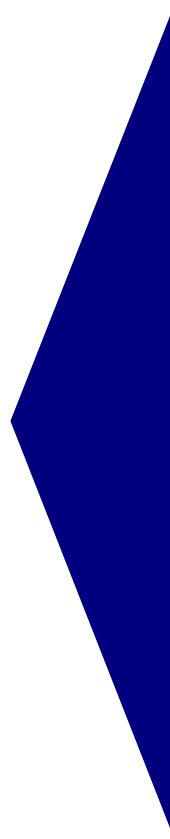


**Crecimiento  
Sustentable**

# Una política comercial apropiada

## Estrategia Multipolar

**Dos dimensiones**



### ✓ Geográfica

**Diversificar destinos**

**Evitar falsas dicotomías**

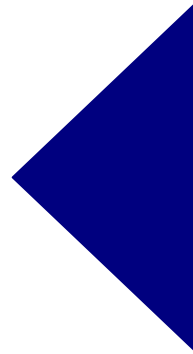
### ✓ Sectorial

**Diversificar oferta**

**Multiplicar exportadores**

# La racionalidad de la política comercial

Dos canales



✓ Negociaciones Comerciales

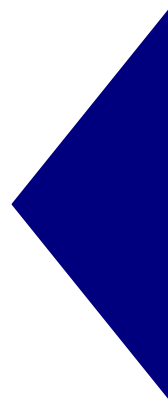
✓ Desarrollo de Mercados

**Riesgo: Política Desarticulada**

Búsqueda de Mercados

sin

Desarrollo de Mercados



Pérdidas en Mercados  
Internos sin Ganancias  
en Mercados Externos

# Desarrollo de Mercados

## Inteligencia Comercial

- ✓ Identificación de mercados externos con perspectivas favorables.
- ✓ Detección de sectores con potencial exportador (con énfasis en actividades intensivas en pyme y en mano de obra).
- ✓ Interacción geográfica y sectorial permite potenciar los resultados de la promoción comercial.

# Desarrollo de Mercados

## Programa de desarrollo del Comercio Exterior

**Integración  
Sector Público  
y Privado**

- ✓ Identificar y conquistar nuevos mercados
- ✓ Mejorar la inteligencia comercial de nuestras empresas
- ✓ Brindar asesoramiento especializado en Promoción de Exportaciones

**Partenariado**

- ✓ Integrar todas las cadenas de valor al mercado externo

Proveedor



Gran empresa



Cliente

# **Aumentos de competitividad y productividad requieren políticas en:**

- **Ámbito macroeconómico**
- **Infraestructura, recursos naturales y medio ambiente**
- **Ámbito productivo**
- **Mercado de trabajo y educación**
- **Desarrollo institucional**

***El desarrollo es un tema complejo:  
No hay recetas únicas y simples***



# A nivel macroeconómico

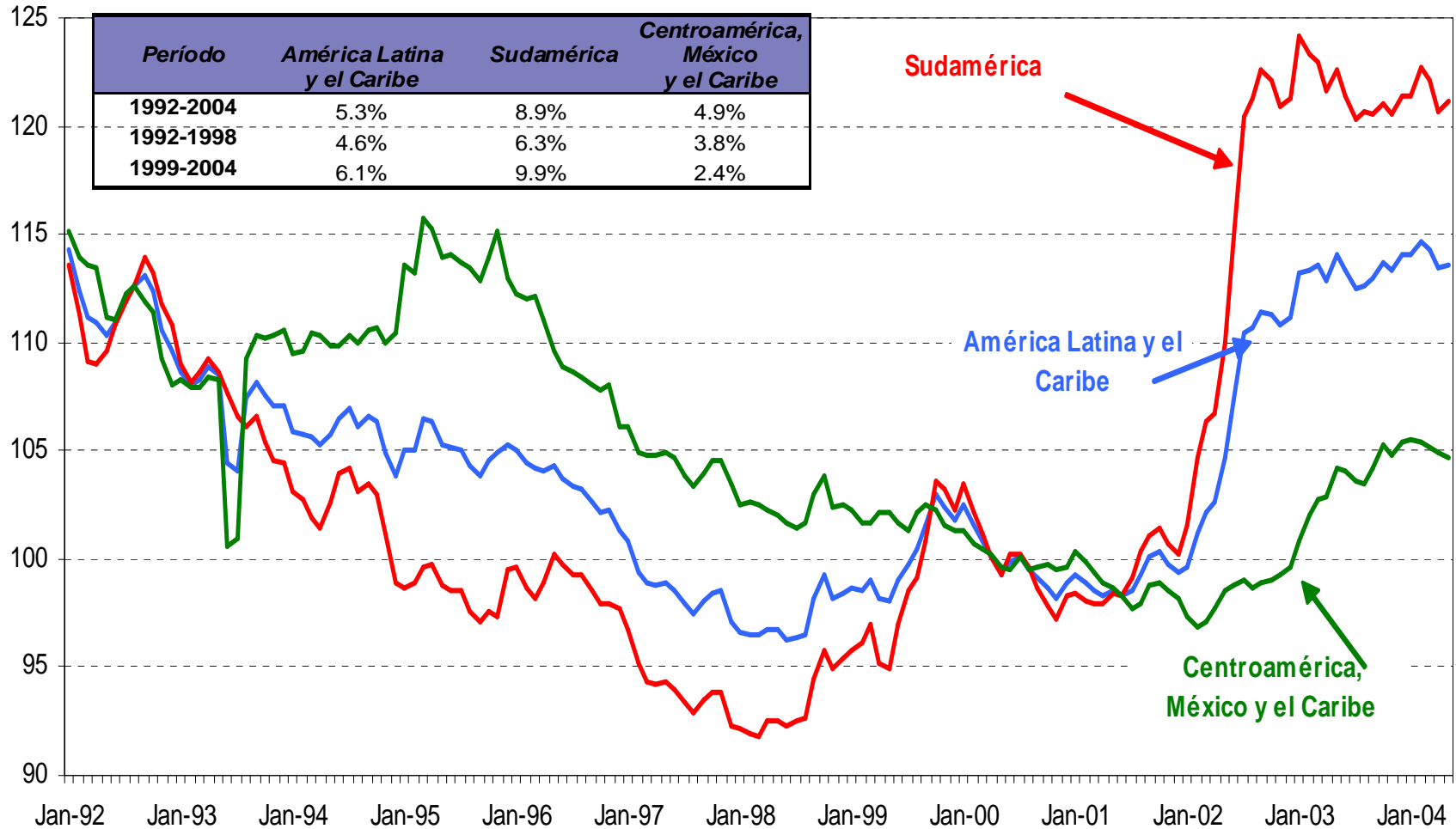
- Ritmo y estabilidad del crecimiento
  - Magro y volátil crecimiento económico
  - Ciclo económico determinado por vaivenes entrada de capitales
  - Insuficiencia crónica de ahorro e inversión
- Se requiere
  - Políticas anticíclicas
  - Precios relativos acordes a necesidades sector real
  - Desarrollo y estabilidad financiera

***Buenas políticas macro van más allá del control de la inflación y el déficit público.***

# ALC: tipo de cambio real efectivo

(Base 2000=100)

Volatilidad del tipo de cambio efectivo real



# Infraestructura y competitividad global

- Enfrentar déficit de inversión pública y privada
- Flexibilidad del presupuesto fiscal
  - Tratamiento diferente gastos corrientes y de inversión
  - Asociación público-privada
  - Bancos multilaterales
- Participación privada y mecanismos de regulación

***Mejorar infraestructura con costos razonables***

## **Necesidad de políticas de desarrollo productivo**

- Gestión macroeconómica y “precios correctos” no son suficientes
- Lento crecimiento de la productividad media de las economías
- Aumento de la heterogeneidad en la estructura productiva

***Dinámica productiva de “tres velocidades”***

# **Políticas deben enfrentar las “tres velocidades” para:**

- **Reducir las brechas de productividad interna y externa**
  - Densificar las tramas productivas
  - Modernizar las unidades productivas
  - Incluir al sector informal

# El diseño de las políticas productivas debe tomar en cuenta

- **Instrumentos más “suaves” que en el pasado**
  - Economía abierta
  - Restricciones OMC y TLCs
  - Competencia por recursos fiscales escasos
- **Particularidades propias de los países**
  - Tamaño y recursos
  - Instituciones
- **Eficiencia y legitimación política**
  - Transparencia pública
  - Seguimiento y evaluación de políticas

***Necesidad de focalizar el esfuerzo***

# **Restricciones para la creación y el fortalecimiento de ventajas dinámicas**

- Debilidades del sistema de formación y calificación de recursos.
- Debilidades del sistema y el proceso de innovación.
- Debilidades de las redes productivas y de conocimiento.
- Debilidades del desarrollo empresarial.

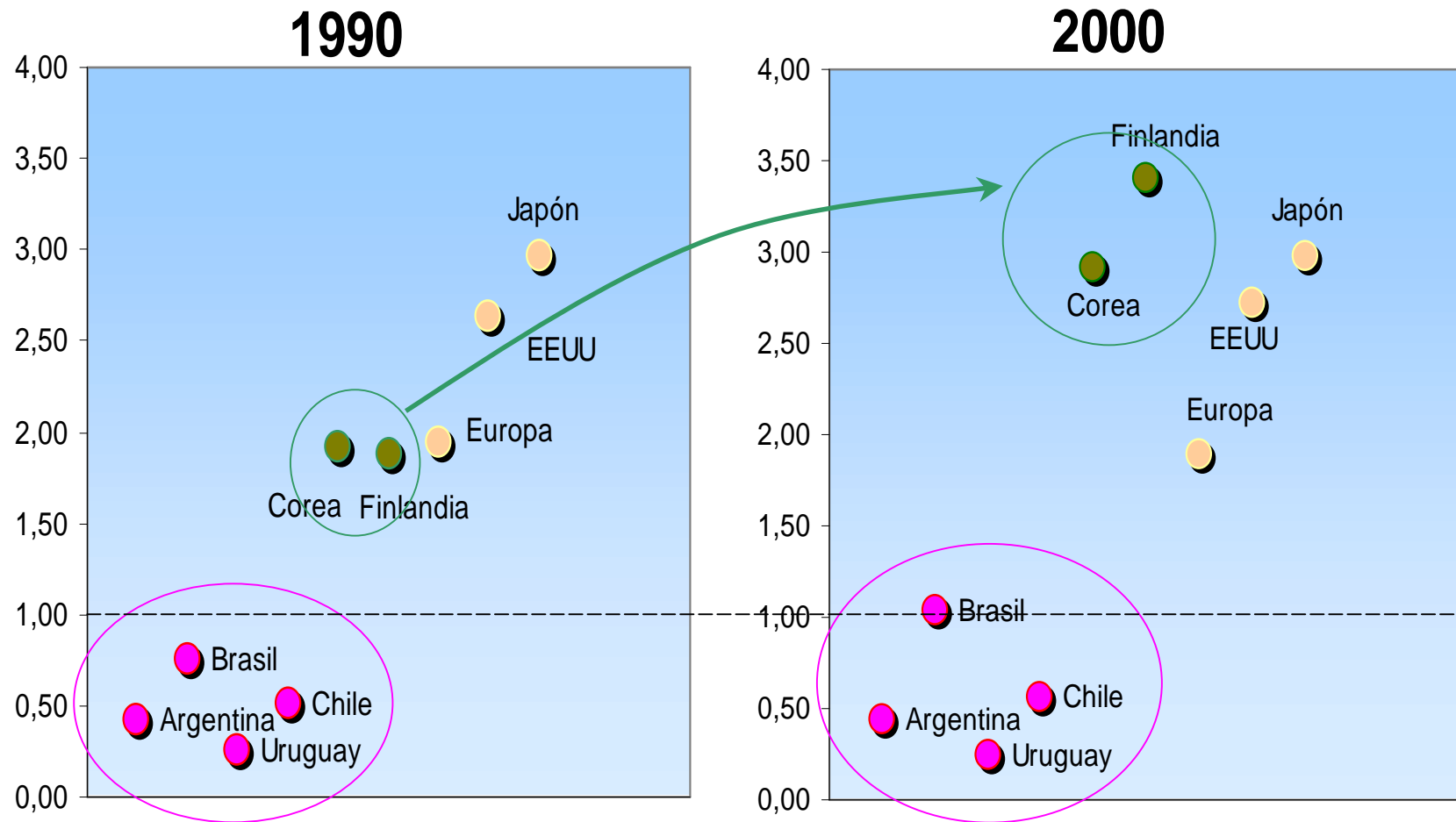
# Debilidad del proceso de innovación tecnológica

- Bajo nivel de inversión total en IyD y, especialmente, reducida contribución del sector privado.
- Ampliación de la brecha con el mundo desarrollado y con algunos países emergentes.
- Escasa eficiencia de los instrumentos de la política pública.
- Predominio del cambio técnico exógeno y relativo desmantelamiento de los planteles locales.
- Débil impacto de algunos complejos productivos “virtuosos”.
- Sistema financiero orientado por criterios de solvencia real o tamaño y no por desarrollo de proyectos.
- Oleadas de “fuga de cerebros” y pérdida de esfuerzos de formación.
- Sistemas nacionales de innovación desarticulados.



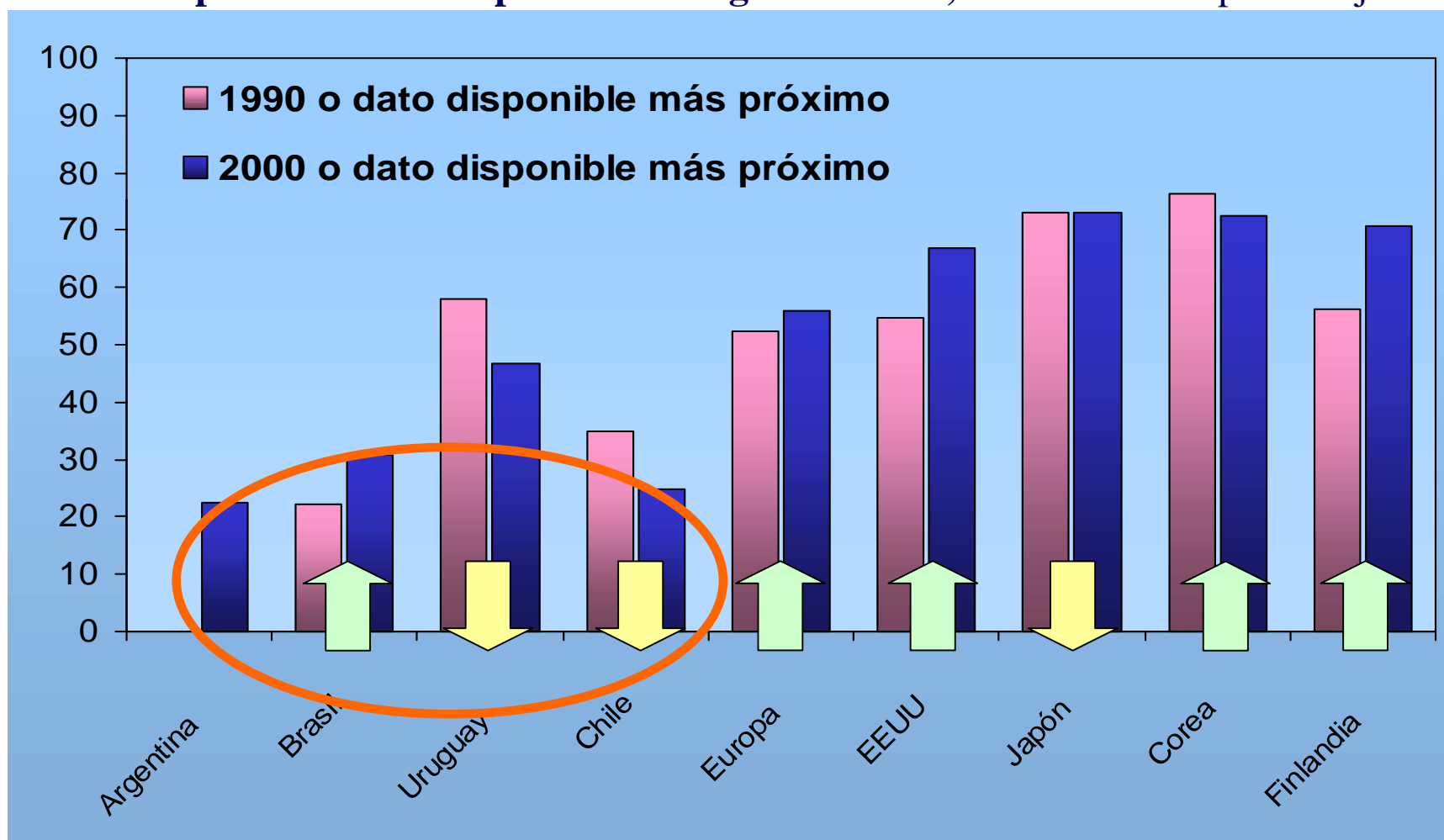
# Los países del Mercosur no lograron reducir la brecha con los países industrializados

Gasto de I+D sobre PBI, porcentaje



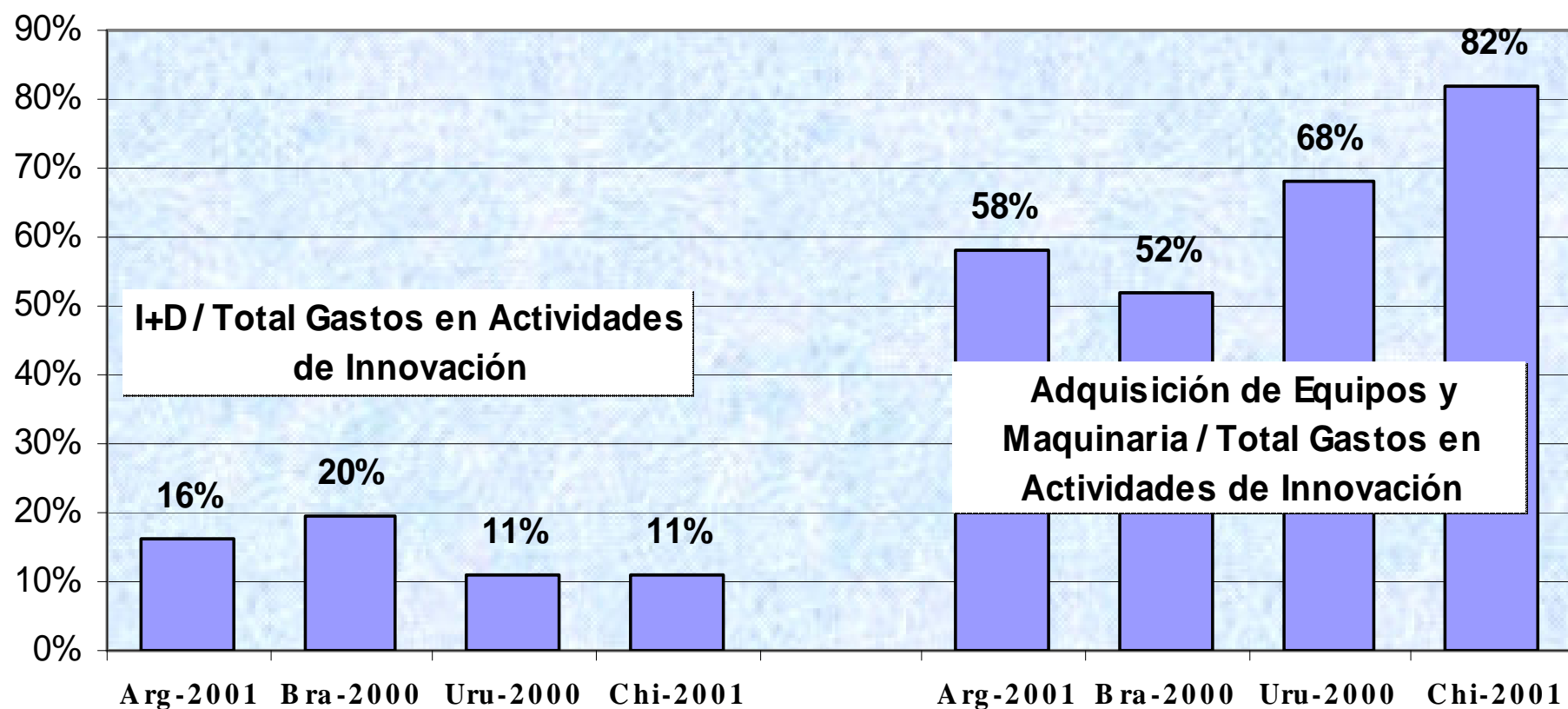
**A pesar de la fuerte corriente de IED dirigida hacia el Mercosur, la participación del sector privado en la financiación de la I+D está muy por de detrás del resto del mundo e, incluso, se observa una tendencia declinante en algunos casos**

**Participación del sector privado en el gasto de I+D, 1990 vs 2000 - porcentajes-**



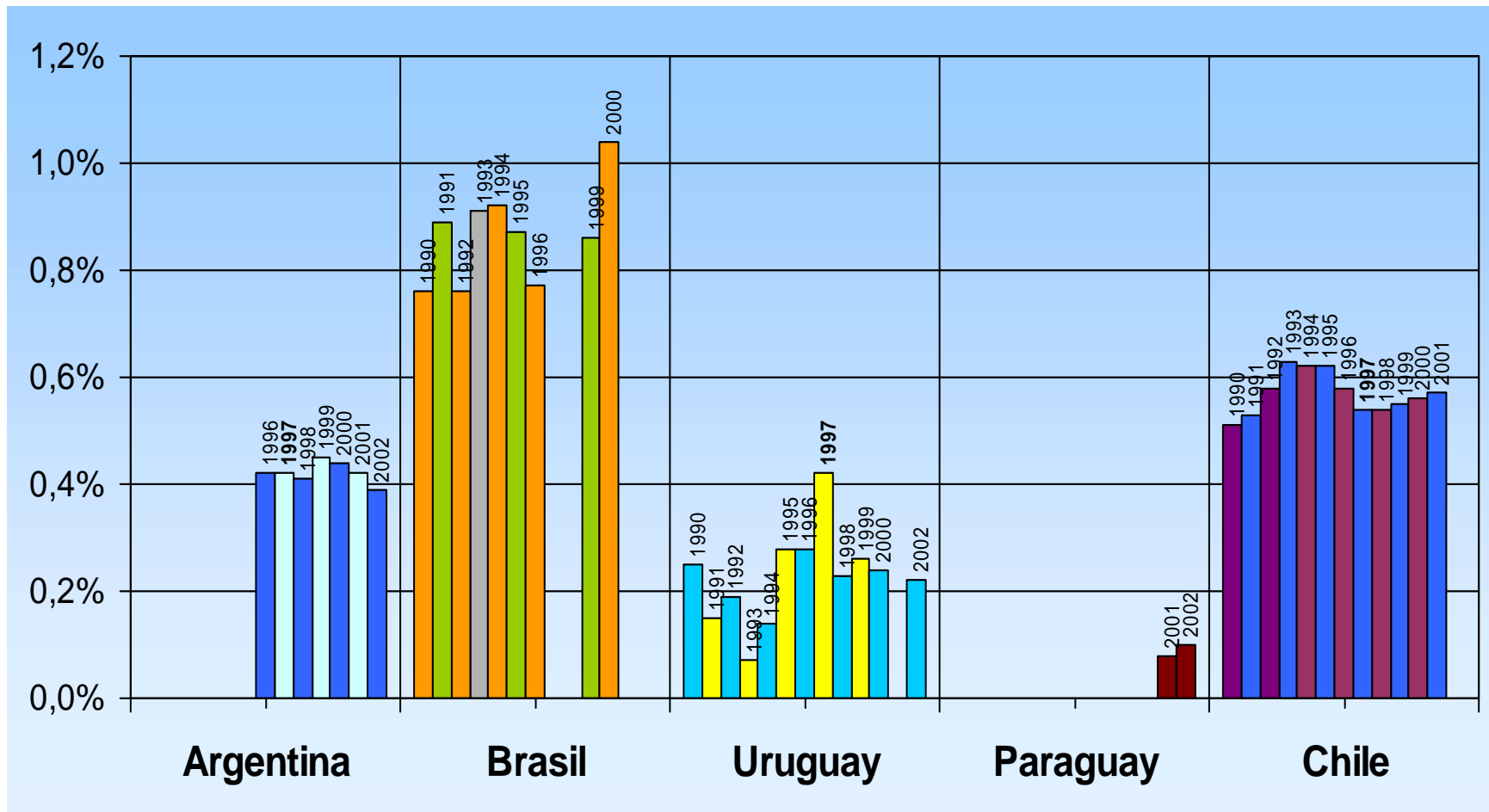
# Los incentivos macro han inducido a que las empresas mejoren sus recursos tecnológico por la vía de la compra (importación) de equipos en desmedro de los esfuerzos endógenos y desarrollo de capacidades propias

## Encuestas de Innovación en el MERCOSUR Algunas Evidencias



**Si bien el monto destinado a I+D ha aumentado, este aumento se explica más por el incremento del PBI que por un cambio en la asignación de recursos ya que la relación I+D / PBI se ha mantenido relativamente estable**

**Gasto en I+D como porcentaje del PBI, 1990-2002**



# **Estrategias de IED en ALC**

## **1. México y Cuenca del Caribe**

- manufacturas
- principalmente IED de Estados Unidos
- principalmente creación de nuevos activos
- incremento de capacidad exportadora, competitividad internacional

## **2. Mercosur y Chile**

- servicios
- principalmente IED de Europa (esp. española)
- principalmente compra de activos existentes (adquisiciones y privatizaciones)
- fortalecimiento de la competitividad sistémica

# Criterios para una política hacia la IED

- La *calidad* de la IED es tan importante como el *volumen* (“mejor IED = mejores beneficios”).
- Los beneficios **no** son automáticos, en términos de variables, principalmente de desarrollo productivo, como los siguientes:
  - Transferencia y asimilación de tecnologías
  - Capacitación de recursos humanos
  - Encadenamientos productivos
  - Desarrollo empresarial local
- Los efectos pueden ser positivos o negativos, y varían según el tipo de *estrategia corporativa*

# **La IED y los Sistemas Integrados de Producción Internacional (SIPI)**

## **Beneficios potenciales**

- Aumento de las exportaciones de manufacturas
- Mejoramiento de la competitividad internacional de manufacturas
- Transferencia y asimilación de tecnología
- Capacitación de recursos humanos
- Profundización y creación de encadenamientos productivos
- Desarrollo empresarial local
- Avance desde plataforma de ensamblaje hacia centro de manufacturas

# La IED y los Sistemas Integrados de Producción Internacional (SIPI)

## Posibles dificultades

- Concentración en ventajas estáticas y no en las dinámicas
- Limitados encadenamientos productivos: dependencia de importaciones en los ensamblajes. En los peores casos, estancamiento en la “trampa de bajo valor agregado”:
- Desplazamiento (*crowding out*) de empresas locales.
- Reducción de estándares con respecto a costos de producción (salarios, beneficios sociales y tipo de cambio)
- Incentivos insostenibles (impuestos e infraestructura).
- Limitado escalamiento industrial y tecnológico y creación de (*conglomerados*).



# Criterios para una política hacia la IED

1. Se deben definir prioridades nacionales, de modo que las operaciones de la IED / ET se entiendan como *un complemento* del capital nacional.
2. Las prioridades de financiamiento externo, los acuerdos internacionales y el desarrollo productivo deben estar en armonía entre sí, con *políticas coordinadas* (atracción, garantías, beneficios).
3. Hay que evolucionar desde políticas de IED / ET destinadas a maximizar las entradas hacia políticas centradas en la *calidad* de los impactos. Se necesitan políticas específicas para realzar los impactos positivos y atenuar los negativos.

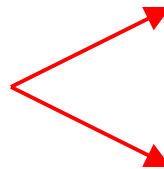
# Instrumentos para maximizar los beneficios de la integración regional

Política Comercial  
(liberalización)



provee el escenario  
para la reestructuración

Coordinación de Políticas  
Macro y Microeconómicas



administra el  
proceso de transición

genera y difunde  
externalidades positivas

Políticas de Equidad



redistribuyen  
costos y beneficios

# La provisión de bienes públicos regionales

¿Por qué políticas comunes o coordinadas?

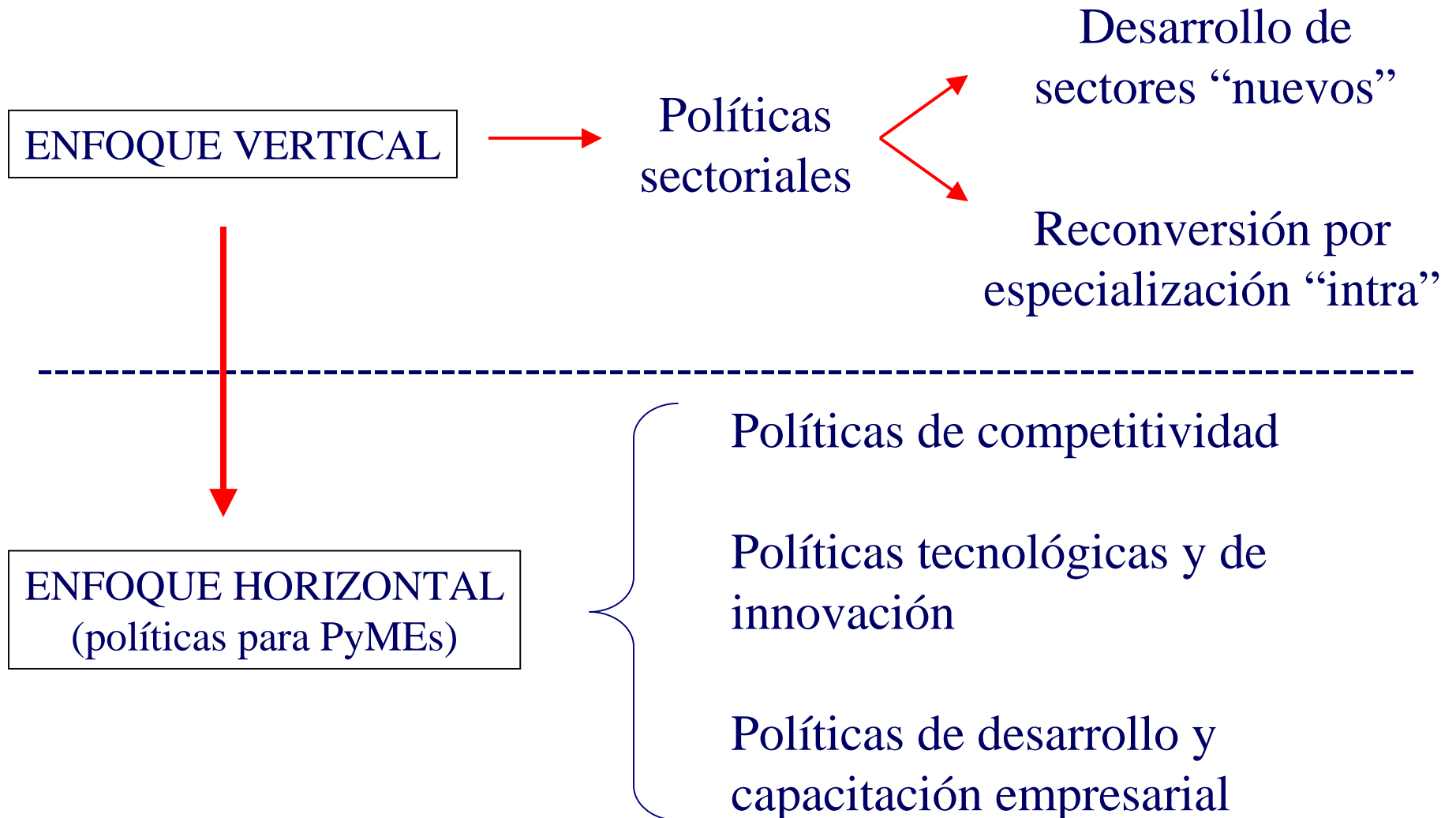
- evitar despilfarro y duplicaciones
- compartir economías de aprendizaje
- aprovechar sinergias de red
- planeamiento estratégico de la inserción internacional



Principales bienes públicos regionales

- marco para favorecer la cooperación inter-firma
- infraestructura
- sistemas de I+D
- estabilidad monetaria

# Áreas para políticas comunes



# **Problemas específicos de las pymes en un contexto de integración**

- Insuficiencias de escala
  - Insuficiencias de especificación de productos
  - Fuertes restricciones de capital
- 

- Insuficiente conocimiento del mercado regional
- Débil desarrollo de canales de comercialización
- Débil acceso a potenciales clientes o proveedores

# Requisitos para pymes competitivas en un contexto de integración

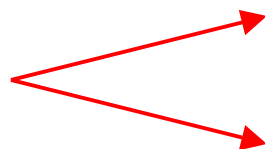
- Especialización individual, para
  - reducir costos
  - desarrollar potencial innovativo
- Contexto de cooperación, para
  - desarrollar complementariedades en acuerdos territoriales
  - aprovechar capacidades innovativas en redes de conocimiento
- Difusión de externalidades, para
  - cohesionar clusters y favorecer acción colectiva
  - permitir ingreso de nuevas firmas
  - evitar conductas oportunistas

# Requisitos para una política pyme en un contexto de integración

- Creación efectiva del MERCADO INTERIOR
- Regulación efectiva del PODER DE MERCADO
- Desarrollo efectivo de la DIVISIÓN DEL TRABAJO
- Circulación efectiva de las EXTERNALIDADES  
basadas en el conocimiento

# Hacia un enfoque de cadenas regionales de valor (I)

OBJETIVOS



Aumento de eficiencia y aprovechamiento del mercado ampliado

Aumento de competitividad en mercados de extrazona

---

ACCIONES

Promoción de la especialización intraregional

Intercambio de “mejores prácticas”

Provisión de fuentes de financiamiento

Transferencia de tecnología

Complementación de los esfuerzos de I+D



# Hacia un enfoque de cadenas regionales de valor (II)

