

REPORTES DEL EMISOR

INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN ECONÓMICA

Bogotá, D. C., febrero de 2007
Número extraordinario

EDITORA:
Diana Margarita Mejía A.

ISSN
0124-0625

REPORTES DEL EMISOR es una publicación del Departamento de Comunicación Institucional del Banco de la República.

Las opiniones expresadas en los artículos son las de sus autores y no necesariamente reflejan el parecer y la política del Banco o de su Junta Directiva.

REPORTES DEL EMISOR puede consultarse en la página electrónica del Banco de la República: http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_emisor.htm

Diseño:
Asesores Culturales Ltda.



Preparándonos para competir: transformación productiva en América Latina*

En las últimas cuatro décadas América Latina (AL) ha experimentado dos grandes estrategias de desarrollo productivo encaminadas a promover el crecimiento económico de la región; sin embargo, las políticas implementadas hasta el momento no han sido eficaces en la búsqueda de este logro; por su parte, varios países, como los denominados «tigres asiáticos» (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán), y algunos desarrollados (Australia, Irlanda, Finlandia y Suecia), que a comienzos de 1960 presentaban condiciones iniciales¹ similares a las de AL, han logrado llevar a cabo una transformación productiva exitosa que ha redundado en el bienestar general de sus ciudadanos.

En el seminario «Preparándonos para competir: transformación productiva en Colombia» organizado por el Banco de la República y la Corporación Andina de Fomento (CAF) se explican las razones que han impedido que AL realice avances significativos en términos de productividad y diversificación de los bienes exportables, lo que ha mermado su posibilidad de llevar a cabo una verdadera transformación productiva. Además, en este seminario se exponen los elementos clave de las agendas de desarrollo del grupo de países de referencia que les ha

permitido consolidarse como economías altamente competitivas². A la vez, estos elementos se proponen como lecciones para tener

* Resumen del Reporte de economía y desarrollo (RED) de 2006 publicado por la Corporación Andina de Fomento (CAF, www.caf.com), elaborado por Nidia García B., profesional júnior de la Sección de Publicaciones del Departamento de Comunicación Institucional del Banco de la República. Las opiniones y comentarios de la autora no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

¹ Ingreso per cápita, dotaciones factoriales, tasas de urbanización e indicadores de desarrollo humano. En algunos casos, las condiciones iniciales de los países de AL fueron superiores frente a las de algunos países del grupo en comparación.

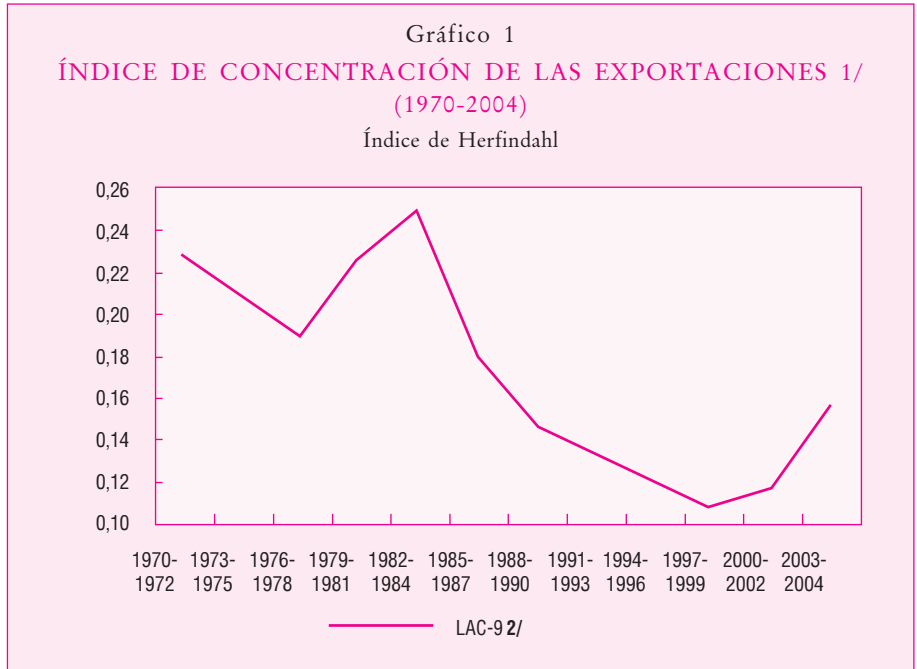
² Estos países se ubican entre los 25 más competitivos del mundo según el escalafón de innovación elaborado por el Foro Económico Mundial (FEM, 2006): Finlandia (4), Suecia (6), Taiwán (8), Singapur (9), Corea del Sur (15), Irlanda (20), Hong Kong (22) y Australia (24).

en cuenta en las nuevas agendas de desarrollo de los países latinoamericanos.

A comienzos de 1970 en AL se implementó el modelo de «sustitución de importaciones» (MSI)³, lo cual provocó un proceso donde se logró una mayor diversificación de la producción en los distintos países de la región, pero con ganancias decrecientes en productividad. A mediados de los años ochenta, ante los pobres resultados obtenidos y el estallido de la crisis de la deuda de 1982, se abandonó dicho modelo y se empezó a adoptar reformas estructurales enfocadas a la liberalización comercial. Durante este segundo período el proceso se revertió: se presentaron aumentos en productividad, pero se retrocedió en términos de diversificación (Gráfico 1).

La evidencia de AL ha demostrado, por tanto, que ninguno de los dos modelos ha sido suficiente para lograr resultados óptimos en términos de productividad y diversificación productiva. En la actualidad la región tiene el reto de desarrollar una nueva estrategia que le permita realizar una transformación productiva exitosa; en lo que respecta a este álgido tema los países de referencia ofrecen importantes lecciones para lograr un resultado mixto, es decir, lograr una mayor diversificación con ganancias en productividad.

La característica esencial que marca la diferencia entre AL y los casos

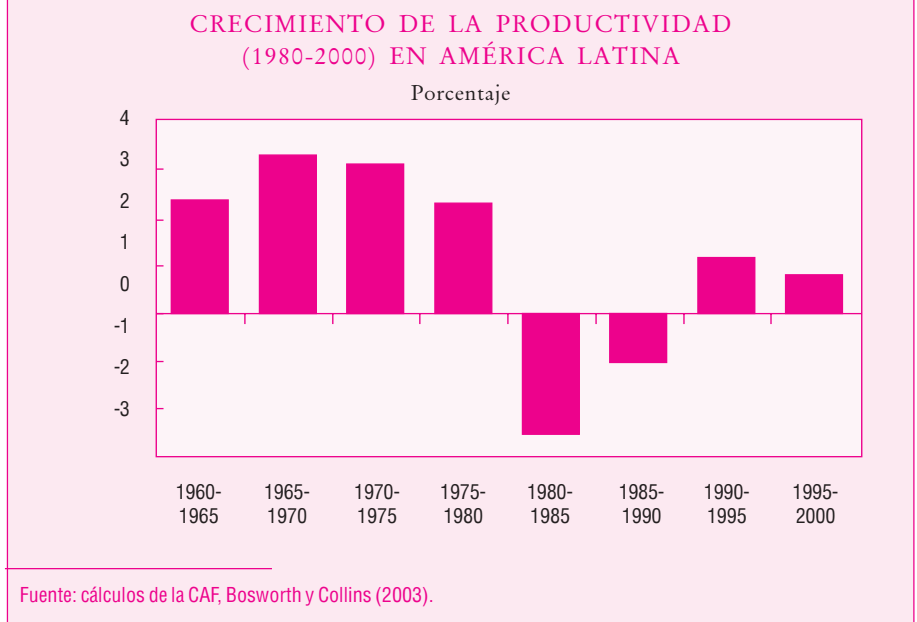


Nota: se presenta el índice de concentración como promedios bianuales con el objetivo de eliminar fluctuaciones que se derivan de cambios en los precios de los bienes de exportación.

1/ Un valor de 1 del índice de Herfindahl, indica que existe concentración de las exportaciones, un valor cercano a cero indica que existe una relativa diversificación de la canasta exportable.

2/ Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

Fuente: cálculos de la CAF con base en ONU (2006).



de éxito radica en que los segundos llevaron a cabo una transformación productiva. Dos consideraciones fundamentales se destacan en este

³ Este modelo se caracterizó por una fuerte intervención estatal en el control de importaciones y exportaciones, el otorgamiento de subsidios directos e indirectos a las empresas industriales, la regulación de precios, los subsidios a las tasas de interés, la participación del sector público

proceso: en primer lugar, los países de referencia transitaron de una alta concentración inicial de sus productos exportables a una mayor diversificación, para, posteriormente, lograr una mayor concentración y ubicarse en la frontera internacional de innovación⁴ y, en segundo lugar, en estas economías la productividad total de los factores (PTF) ha venido ganando más importancia como fuente de crecimiento, frente a la acumulación de factores —mayores tasas ahorro doméstico, desarrollo del sistema financiero y mayor inversión en capital físico y humano—.

En lo que respecta a la primera consideración, Imbs y Wacziarg (2003) encontraron la existencia de una relación en forma de U entre la concentración sectorial de bienes exportables y el ingreso per cápita, este proceso ha sido el experimentado por países como Singapur, Finlandia e Irlanda; además, los autores hallaron que el ingreso per cápita de este último país correspondería, grosso modo, al nivel del estadio más avanzado de desarrollo, mientras, que el de AL estaría asociado con la primera etapa de la transformación productiva. Pese a estar ubicados en un estadio bajo de desarrollo, los países de la región aún no han logrado una expansión importante del abanico de bienes exportables.

En cuanto al segundo tema, se encontró que los países exitosos

registraron altas tasas de acumulación de factores en la primera fase de desarrollo, pero con el transcurso del tiempo la PTF empezó a adquirir una relevancia cada vez mayor como motor del crecimiento de dichas economías. Por el contrario, la PTF en AL no sólo ha tenido una importancia marginal, sino que en algunos casos ha conducido a provocar contracciones en el aumento del PIB, particularmente en la década de los ochenta. Aunque la acumulación de factores continúa siendo la principal fuente del crecimiento de AL, ésta aún se encuentra muy rezagada, comparada con el grupo de referencia; esto se explica por los bajos niveles de crédito bancario frente a las necesidades internas, la limitada dotación en infraestructura, y los bajos niveles de calidad educativa (pese a los importantes avances que se han realizado en términos de cobertura), entre otros.

I. Las políticas públicas transversales: pilar de una nueva estrategia de transformación productiva

El papel de las políticas públicas transversales, tales como la estabilidad macroeconómica, la construcción de instituciones sólidas, la profundización de la apertura comercial y el fomento de la innovación y la educación, han sido la piedra angular de la transformación

productiva en los países en comparación. En las discusiones sostenidas durante el seminario, se plantea la importancia de la intervención estatal a través de la implementación de políticas transversales como pilar sobre el cual se construya una verdadera estrategia productiva para AL. Este conjunto de políticas públicas, además, debe estar acorde con las características específicas de cada economía.

Aunque la región ya ha hecho algunos avances en políticas transversales, aún continúa muy rezagada, comparándola con los casos exitosos. En términos de estabilidad macroeconómica se han logrado importantes avances: mayor control de la inflación, flexibilización de los regímenes cambiarios, reducciones sustanciales de la deuda y se han ampliado los instrumentos para enfrentar crisis internas y externas; sin embargo, temas como la inestabilidad de la política económica todavía son un obstáculo para la inversión. En cuanto a la estructura institucional, y pese a importantes progresos como la independencia de la banca central, aún existen grandes retos relacionados con

en la relación entre proveedores, productores y canales de distribución, y las tasas de cambio preferenciales para determinadas importaciones.

⁴ Cuando una economía se encuentra en un estado bajo de desarrollo, con un correspondiente ingreso per cápita bajo, se presenta un grado de concentración alto, pero a medida que el país avanza hacia una fase media de desarrollo, se expande la diversificación productiva; finalmente, cuando la economía alcanza un estado de desarrollo avanzado, con un nivel de ingreso robusto, se experimenta un retorno del patrón hacia un mayor grado de concentración.

cuestiones como la corrupción, la claridad de las reglas de juego y una excesiva burocracia. En lo que respecta a la apertura comercial, la región experimentó un giro en sus reformas estructurales, que se tradujeron en una mayor apertura a partir de la década del noventa, aunque todavía existen importantes barreras comerciales. Finalmente, en el fomento a la innovación y a la educación se destacan algunos puntos importantes extraídos de las experiencias internacionales que deberían emprender los gobiernos latinoamericanos: un entorno propicio a la actividad innovadora, la coordinación del proceso cooperativo entre los actores clave del proceso innovador, y la construcción de una red sólida de conocimientos industriales.

II. La estrategia de la transformación productiva

A. Diversificación con productividad, la ruta del éxito: descubriendo nuevas actividades y fomentando la innovación

Una constante en las primeras etapas de desarrollo de las economías de los países de referencia fue el surgimiento de nuevos productos y actividades, lo cual les permitió ampliar su canasta exportadora. En la mayoría de estos países la diversificación se logró a

través de un incremento progresivo de las actividades exportadoras al interior de sus sectores tradicionales. AL, por su parte, no ha logrado generar incrementos significativos de valor agregado en sus exportaciones tradicionales. Una estrategia de diversificación, por tanto, debe hacer mayor énfasis en el proceso diversificador dentro de los sectores ya existentes, más que en la promoción de sectores nuevos. Junto con lo anterior, es esencial generar aumentos en la productividad laboral, los cuales están estrechamente relacionados con la innovación.

Aunque el desempeño innovador en AL ha sido precario, principalmente por el escaso presupuesto destinado a investigación y desarrollo, algunos países de la región realizan actividades tecnológicas, tales como la imitación, la adopción y adaptación de descubrimientos tecnológicos extranjeros, y procesos de aprendizaje local. Estas restricciones a la innovación están altamente relacionadas con fallas de mercado, la provisión limitada de bienes públicos, las externalidades, la competencia imperfecta y la presencia de economías de escala, entre otras.

En general, la brecha que separa a la región de los países exitosos se puede explicar por dos razones: en primer lugar, las ventajas comparativas y la consecuente especialización en ciertos productos específicos han limitado la aparición de nuevos sectores;

en segundo lugar, la insuficiencia de políticas específicas destinadas a estimular la diversificación productiva, han limitado la aparición de nuevos sectores en la región.

Es necesario que se diseñe una agenda de políticas públicas que contenga medidas específicas y flexibles a las condiciones particulares de cada economía de la región, que permitan eliminar las barreras a la movilidad de factores y ofrezcan un ambiente favorable para la competencia y la industria. Además, es necesaria una intervención pública dirigida a la provisión de insumos científicos y tecnológicos, y servicios de información de mercados mediante, por ejemplo, incentivos fiscales, mediación de recursos financieros (a universidades, centros de investigación, entre otros), y formación de capital humano. Por otra parte, dado que el tejido empresarial en la región está compuesto, en su mayoría, por pequeñas y medianas empresas (Pyme), se torna fundamental reducir los obstáculos que limitan el desarrollo de su actividad innovadora, en particular en el campo del financiamiento. Finalmente, estas políticas deben fortalecerse con otras que favorezcan el desarrollo de *clusters*⁵ y la atracción de inversión extranjera directa (IED) de calidad.

⁵ Agrupación geográfica de firmas e instituciones interrelacionadas con el objetivo de llevar a cabo una actividad productiva.

No obstante el papel determinante del Estado en esta materia, en el seminario se resalta la importancia del sector privado como actor primordial de la transformación. Un balance entre sectores debería cristalizarse en acciones conjuntas: del estatal como fomentador de un ambiente económico saludable, y del privado como proveedor de la inversión con la cual se construye la capacidad innovadora de un país.

B. Nuevos desafíos: el desarrollo de *clusters* y la atracción de IED de calidad

La ampliación de la canasta exportadora debe estar, como ya se advirtió, acompañada del desarrollo de *clusters* y de la atracción de IED. La experiencia de los países de referencia muestra cómo el desarrollo de conglomerados sólidos y la atracción de IED de calidad se retroalimentan durante el proceso de transformación productiva.

En AL los conglomerados existentes se caracterizan, en términos generales, por una escasa interacción entre firmas, bajos niveles de capacitación laboral, desconfianza de los empresarios en la estabilidad económica y una limitada vinculación entre pequeñas y grandes empresas⁶. Un elemento clave para empezar a suplir estas deficiencias es la disposición de redes de capital social que favorezcan la coordinación y la acción colectiva, las cuales reducen

los costos de transacción⁷, al tiempo que facilitan y hacen más eficiente las decisiones públicas en infraestructura y capacitación laboral que, a su vez, nutren al conglomerado.

En la búsqueda del fomento de los *clusters* resulta primordial que el diseño de políticas se realice de forma conjunta entre el Estado, las empresas y las instituciones involucradas en los conglomerados, facilitando, de este modo, la identificación y definición de las fortalezas y debilidades que los afectan, la construcción de estrategias de cooperación y el monitoreo de resultados, entre otros. Por estas razones, y siguiendo los ejemplos de los países modelo, la acción gubernamental debería concentrarse en solucionar las fallas de coordinación que impiden el desarrollo de los *clusters*, centrando sus esfuerzos, básicamente, en los ya existentes, en los que presentan ventajas comparativas, y en los que con una corrección gubernamental de fallas de mercado lograrían las mayores ganancias potenciales. Además, estas medidas deben estar complementadas con políticas transversales de educación, instituciones, financieras, así como de un marco regulatorio, legislativo y judicial eficiente y estable.

Por su parte, la IED en AL ha tenido un impacto positivo al completar el acervo de capital necesario para el mercado interno, a la vez que ha favorecido

incrementos en la productividad, el empleo y el nivel salarial, el descubrimiento de nuevas actividades exportadoras y la facilitación de los procesos de exportación y, el entrenamiento de empleados y mejores prácticas gerenciales y de control de calidad. Además, la IED puede favorecer el fortalecimiento de los *clusters* existentes. Los efectos *spillover* (difusión y dispersión) de la IED han sido muy limitados, debido a las escasas relaciones que se han establecido entre las multinacionales inversoras y las firmas nacionales, el escaso nivel de absorción local de la tecnología y la insuficiente interacción con cadenas globales de producción. AL tiene mucho que hacer a este respecto, así, debe mejorar las condiciones locales para atraer y mantener aquellos procesos de la cadena de valor que involucren un mayor grado de innovación y eslabonamientos productivos.

Para atraer esa IED de calidad es necesario una participación estatal sólida que favorezca un ambiente macroeconómico estable, con tipos de cambio competitivos, desarrollo de infraestructura necesaria para el óptimo funcionamiento de

⁶ Sin embargo, algunos *clusters* como el del Frío Aéreo en Perú, el de *software* en Venezuela, el de Atún y Pélagicos en Ecuador y el de vino en Chile, son casos exitosos que se han posicionado con fuerza en el mercado internacional y, por tanto, de los que se pueden extraer importantes lecciones para la región.

⁷ Una reducción de los costos de transacción, hace que la toma de decisiones sea más oportuna, favorece la innovación, el servicio a los clientes y la utilización eficiente de los recursos.

las firmas, y un impulso a la capacitación laboral; de esta manera, la estrategia de la región, a diferencia de la implementada en algunos países de Asia (bajos costos laborales), debe ser un ambiente económico estable y una amplia oferta de mano de obra capacitada para actividades industriales sofisticadas, que por lo general requiere la IED de calidad.

C. Instituciones, regulación y educación: creando y transformando capital social

Las instituciones, la regulación y la educación hacen parte de las políticas transversales que son la base para realizar una transformación productiva exitosa. América Latina, particularmente durante la última década, ha comenzado a dar pasos importantes en estos tres frentes, pese a esto, aún la infraestructura institucional y el marco regulatorio se mantienen bastante frágiles frente a los requerimientos de una economía en expansión, y aunque los niveles de cobertura educativa han superado incluso a los de algunos países asiáticos, los estándares de calidad se encuentran en niveles bajos.

Las deficiencias asociadas con el marco institucional y legal en AL se centran en aspectos como la

escasa competencia entre los mercados, la débil regulación del orden social y ambiental, de la concentración del poder de mercado, de los derechos de propiedad y de la resolución de conflictos, entre otros. Es primordial que las políticas dirigidas a suplir las deficiencias institucionales y legales consideren el contexto institucional inicial de cada economía y se fomente la participación de los empresarios en el proceso de adopción de los cambios legislativos que los afecten. Se deben identificar claramente los objetivos al igual que el sistema de rendición de cuentas que propendan por la transparencia de los procesos y resultados.

Por su parte, el tema de la educación tiene un papel determinante, en gran parte porque los aumentos en la productividad, al igual que en la innovación, dependen en buena medida de las destrezas y conocimientos que los trabajadores adquieren, las cuales son básicamente el resultado del nivel de educación y capacitación de los individuos.

La política educativa de los países exitosos ha estado orientada, en primer lugar, a elevar los índices de calidad en todos los niveles educativos y, en segundo lugar, en

el fomento a la educación técnica y superior en áreas donde existen mayores ventajas comparativas y potencial exportador. El primer punto se puede lograr para AL, por ejemplo, estableciendo metas en términos de indicadores de desempeño para la educación primaria y secundaria, fortaleciendo la carrera docente a través de la capacitación, mejorando las condiciones laborales de los docentes y estableciendo mecanismos de evaluación de su desempeño, implementado un sistema de certificaciones profesionales estandarizado, e introduciendo mecanismos que garanticen la calidad de los programas de capacitación técnica en ocupaciones específicas. En cuanto al segundo punto, los gobiernos deberían hacer un esfuerzo importante por encausar la ampliación y apertura de programas académicos, en particular los técnicos y de educación superior, hacia sectores donde la economía tiene importantes ventajas exportadoras, lo cual favorece a la vez el proceso innovador y la posibilidad de ofrecer mayores oportunidades laborales calificadas. En ausencia de estas condiciones se genera una fuga de talentos, con lo cual se dilapida la inversión en capital humano realizado en cada país. ■