CAPACIDADES PRODUCTIVAS EN TRANSFORMACIÓN

Nahuel Oddone

MERCOSUR MERCOSUL

ISM INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR

INDICE

9:15 – 10:45	**SESIÓN I: CONCEPTOS BÁSICOS. COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO PRODUCTIVO** - **Factores determinantes en la competitividad y el desarrollo productivo**
10:45 – 11:00	PAUSA CAFÉ
11: 00 – 12:30	**SESIÓN I: ARTICULACIÓN PRODUCTIVA Y CADENAS DE VALOR** - **Áreas prioritarias para el diseño de políticas públicas MIPYME** - **Articulación productiva y fortalecimiento de las cadenas globales de valor** - **Formas y mecanismos de acompañamiento intersectorial en las cadenas productivas**

PREMISAS

- Tres realidades diferentes de la región: América del Sur, América Central/Mesoamerica y el Caribe.

- Heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías latinoamericanas y caribeñas.

- Las estructuras productivas y de exportación de ALC, en general, no están orientadas hacia los sectores más dinámicos o de alto contenido tecnólogico (Cimoli, 2005).

- No existen soluciones de "talla única para todos" y los puntos de partida son diferentes.

PREMISAS

- En el **Cono Sur y países andinos** persiste una orientación productiva hacia *commodities* industriales basados en un uso intensivo de recursos naturales como aceites vegetales, celulosa y papel, cobre, hierro, acero, harina de pescado, etc.
- La producción se efectúa en plantas automatizadas, intensivas en capital y con utilización reducida de mano de obra. Son sectores tecnologicamente "maduros" donde no hay mayores esfuerzos de ingeniería o diseño de nuevos productos, aunque sí los hay en mejoras de proceso y de organización de la producción.
- En **México y Centroamérica,** el patrón de especialización productiva ha ido acentuando la participación relativa de industrias ensambladoras de aparatos electrónicos, así como de vestuario, dirigidas al mercado norteamericano principalmente.
- Se trata de ramas intensivas en el uso de mano de obra. La demanda ha crecido rápido y el diseño de productos se hace fuera de la región. Este esquema, en algunos casos, ha favorecido el desarrollo de capacidades como en el sector automotriz/aeroespacial mexicano. Sin embargo, la mayor parte de la producción continúa bajo el "régimen de maquila".
- En el **Caribe**, el desarrollo se ha concentrado en servicios turísticos y, en algunos casos, de telecomunicaciones.

INSERCIÓN INTERNACIONAL

¿Por qué los países de América Latina y el Caribe se dedican a estas actividades?

LA DIMENSIÓN PRODUCTIVA ES UN ELEMENTO CENTRAL EN EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA COMERCIAL DE UN PAÍS O REGIÓN.

¿QUÉ ES LA COMPETITIVIDAD?

¿Cuáles son los factores que definen la competitividad?

¿QUÉ ES LA COMPETITIVIDAD?

Fuente: Cendejas, 2014.

AÑO	AUTOR	DEFINCIÓN
1985	Scott	Es la capacidad de **un país** para producir y distribuir bienes y servicios en la economía internacional **en competencia** con los bienes y servicios producidos en otros países, de forma que se gane una calidad de vida creciente.
1988	Argandoña	Representa, a corto plazo, la **capacidad de crear, producir y distribuir** bienes y servicios en el mercado internacional, en condiciones favorables para los factores nacionales. A largo plazo, la competitividad exige el aumento de aquella capacidad de crear, producir y vender bienes y servicios en mejores condiciones que los demás.
1988	Calleja	Es la capacidad de producir y comercializar bienes y servicios en los mercados internacionales en competencia con **otros países,** de forma que proporcione cotas crecientes de empleo y bienestar.
1988	Mochón y Pajuelo	La competitividad tiene una **perspectiva macroeconómica**, basada en el índice de precios y el tipo de cambio y una perspectiva microeconómica, condicionada por la productividad, la capacidad de elaborar estrategias eficientes o la capacidad organizativa.
1990	Porter	**La competitividad está determinada por la productividad con que una nación, región o clúster utiliza sus recursos humanos, de capital y naturales.**
1992	Tyson	Es la habilidad de **producir** bienes y servicios que cumplan los requisitos de la competencia internacional.
1993	Cuervo	Es la capacidad para **producir** bienes y servicios para un mercado abierto y cada vez más exigente, y al mismo tiempo, **crear valor**; esto es, obtener una rentabilidad de los capitales invertidos igual o superior a su costo de oportunidad.
1995	Amin y Tomaney	**La competitividad depende de la habilidad para sostener cambios en los factores que aumentan el crecimiento de la productividad (tecnología, recursos humanos y otros) y en la estructura de la economía, así cómo las respuestas políticas que buscan darle forma.**
1996	Boltho	Representa el tipo de cambio real que en conjunción con las políticas nacionales apropiadas aseguran el equilibrio interno y externo.

1996	Ciampi	La competitividad no es un juego, en el que la mejora de competitividad en **un país** se consigue a expensas de otro. Al contrario, las mejoras de competitividad y eficiencia en diferentes países pueden y deben ser integradas y reforzarse mutuamente.
1997	Storper	Es la habilidad de una economía para atraer y mantener **empresas** con cuotas de mercado estables o crecientes en una actividad al tiempo que se mantienen o se mejora la calidad de vida de los que participan en ello.
2003	O´Mahony y Van Ark	La competitividad es el **incremento sostenido de la renta real y la calidad de vida de las regiones y naciones**, y la existencia de trabajo para todos los que desean encontrar empleo. La base de la mejora de la calidad de vida está sobre todo, en la **productividad,** ya que ésta es clave para sostener la generación de empleo y lograr la eliminación de la pobreza.
2004	Gardiner *et al.*	Las fuentes de competitividad están formadas por factores diversos, como **las instituciones, las infraestructuras y el capital humano, la inversión extranjera, el desarrollo de las pymes y el desarrollo tecnológico**. Todo ello conduce a mejoras de empleo y **productividad** que determinan el producto regional bruto y la calidad de vida.
2005	Hernández	El análisis de la competitividad implica **indicadores de precio**, como los tipos de cambio e indicadores estructurales, como las **cuotas de mercado** de las exportaciones.
2005	Nadal	La competitividad se puede analizar desde el punto de vista de su saldo exterior, de sus flujos de comercio, del tipo de cambio real, **de la productividad** y de las inversiones directas.
2006	Sala y Torres	La competitividad no se refiere únicamente a los precios, sino que incorpora **aspectos estructurales**. Entre los factores más determinantes para la competitividad se encuentra la **innovación**.
2006	Simmie	La definición operativa usual de competitividad es la cuota de mercado de **un determinado sector o industria**.
2007	**IMD**	**La competitividad está basada en la habilidad de una nación para crear y mantener un entorno que proporcione mayor valor a las empresas y más prosperidad a los ciudadanos.**
2008	**WEF**	**La competitividad nacional está determinada por el conjunto de instituciones, factores y políticas que determinan la productividad. El entorno macroeconómico estable es condición necesaria para la competitividad, pero no suficiente.**
2008	Trichet	La competitividad en un sentido amplio se puede entender como **la habilidad de los países** para mejorar en una economía internacional cada vez más integrada y para embarcarse en un camino sostenido de alto crecimiento del output que mejore el bienestar de las personas.
2010	**OCDE**	**Es el grado en que, bajo condiciones de libre mercado, un país puede producir bienes y servicios que superan el examen de la competencia internacional y que simultáneamente permiten mantener el crecimiento sostenido del país.**

Michael Porter (1991) *"la prosperidad de una nación depende de su competitividad, **la cual se basa en la productividad** con la cual esta produce bienes y servicios. Políticas macroeconómicas e instituciones legales sólidas y políticas estables, son condiciones necesarias pero no suficientes para asegurar una economía próspera. La competitividad está fundamentada en las bases microeconómicas de una nación: la sofisticación de las operaciones y estrategias de una compañía y la calidad del ambiente microeconómico de los negocios en la cual las compañías compiten. Entender los fundamentos microeconómicos de la competitividad es vital para la política económica nacional".*

- **PRODUCTIVIDAD DE LAS EMPRESAS (LOCALIZACIÓN, CALIDAD DEL AMBIENTE MICROECONÓMICO, ESTRATEGIAS EMPRESARIALES, ETC.)**
- **PRODUCTIVIDAD DE LOS PAÍSES (ESTABILIDAD MACROECONÓMICA E INSTITUCIONAL, ETC.)**

¿QUÉ ES LA COMPETITIVIDAD?

La competitividad tiene múltiple enfoques:

- Conjunto de instituciones, políticas y factores de productividad
- Capacidad del gobierno (en todos los niveles) para establecer un ambiente mas próspero
- Rentabilidad de las empresas, crecimiento y distribución de los ingresos
- Productividad laboral, institucional y empresarial
- Prosperidad de la ciudadanía

NECESITAMOS UNA VISIÓN SISTÉMICA PARA DEFINIRLA

¿Cómo medimos la competitividad?

- Índice de Competitividad Global (ICG) del WEF
- Doing Business ranking (Banco Mundial)
- Índice de Libertad Económica (Heritage Foundation)
- Índice de Competitividad Mundial (IMD)
- Indicadores nacionales.

FACTORES CLAVE PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO

Estructura económica	• Crecimiento • Composición Sectorial • Servicios Financieros • Estructura de las Empresas
Capital Físico	• Ubicación • Acceso y conectividad • Infraestructura • Riesgos y Desastres Naturales
Capital Humano	• Educación • Formación • Habilidades técnicas y sociales • Investigación e Innovación
Clima de negocios	• Instituciones y Redes de Conocimiento • Inversion Extranjera Directa • Gobierno • Crédito, Financiación e Incentivos

FACTORES CLAVE PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO

FACTORES CLAVE DE COMPETITIVIDAD:

- Cooperación empresarial e institucional
- Financiamiento
- Internacionalización
- Recursos humanos
- TIC
- Innovación

LOS FACTORES DE COMPETITIVIDAD CAMBIAN SU PESO EN FUNCIÓN DEL SECTOR

Fortalezas

- Gran Población
- Conectividad
- Inversión (IED y nacional)
- Patrimonia cultural
- Concentración de actividades en servicios

Debilidades

- Acceso a financiación para PYMES
- Informalidad
- Infraestructura
- Baja recaudación y perfil fiscal

Amenazas

- Seguridad, crimen organizado y el narcotráfico
- Baja productividad y productividad laboral
- Corrupción
- Alto porcentaje de economía informal

Oportunidades

- Población joven y educada
- Baja productividad y productividad laboral
- Red de universidades
- Conectividad

¿SE PUEDE HABLAR DE COMPETITIVIDAD SIN HABLAR DE LA PRODUCTIVIDAD?

Para Fajnzylber (1990), la competitividad auténtica se logra mediante ***una serie de incrementos en la productividad, lo que exige un progreso técnico continuo, mayor diferenciación de productos, incorporación de innovaciones tecnológicas, introducción de nuevas formas de organización empresarial y el eslabonamiento de las cadenas productivas, de modo que aumente la eficiencia del ciclo productivo.***

Competitividad espuria: basada en bajos salarios, tipos de cambio sobrevaluados o recursos naturales con ventajas comparativas estáticas.

¿EN DONDE ESTAMOS EN ALC?

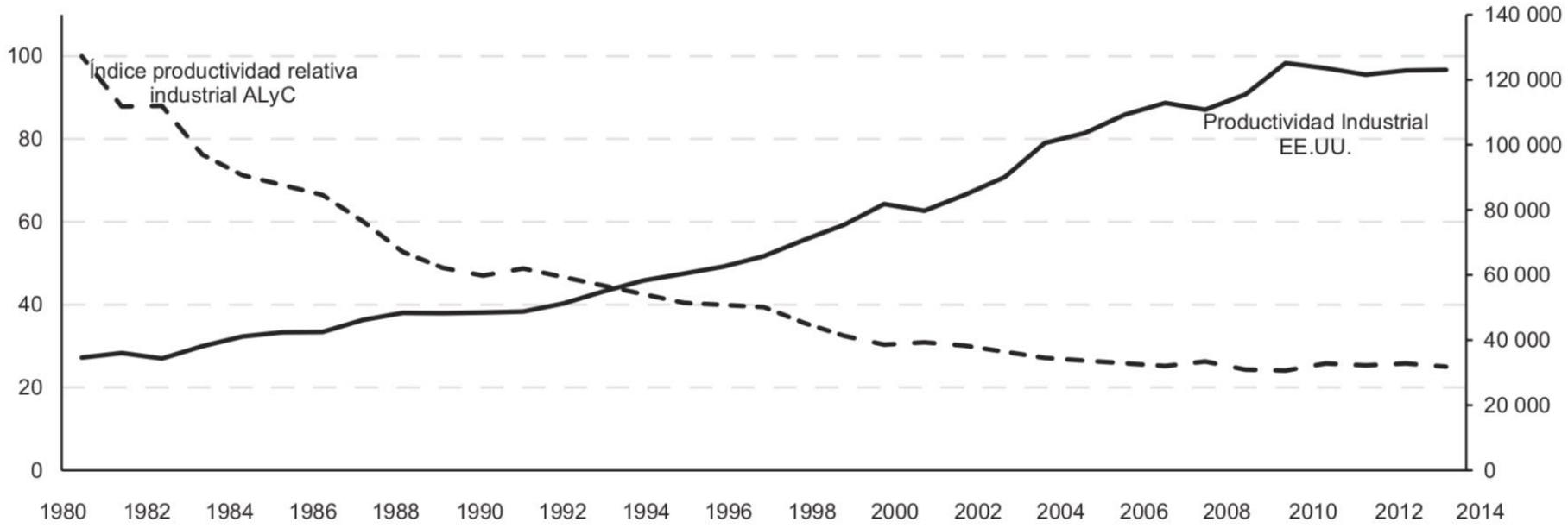
LA PRODUCTIVIDAD DE LOS SECTORES

- Variación de la **productividad intra-sectorial:** cuánto de los cambios en la productividad total del país se explican por variaciones de productividad al interior de cada uno de los sectores.
- Variaciones de la **productividad inter-sectorial estática**: cuánto de los cambios de la productividad se explican por el traslado de trabajadores a sectores con mayores niveles de productividad consolidada (la atracción que provocan el sector minero o eléctrico, por ejemplo)
- Variación de la **productividad inter-sectorial dinámica:** cuánto de los cambios se explican por el traslado de trabajadores hacia sectores que hoy muestran mayores tasas de crecimiento de la productividad.

LA FRONTERA DE LA PRODUCTIVIDAD

INDUSTRIA MANUFACTURERA: ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD RELATIVA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PRODUCTIVIDAD DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, 1980-2014

(1980=100, Dólares constantes de 2010)



Fuente: Elaboración de los autores en base a datos oficiales de países, CEPAL y OIT.

En los años de mayor crecimiento relativo no logramos acortar la brecha de productividad con los países que están al frente de la frontera tecnológica.

Comparación en términos de productividad con el país que está en la frontera tecnológica

Los desafíos de superar la brecha tecnológica: **CONVERGENCIA TECNÓLOGICA**

LA ARTICULACIÓN ENTRE LOS FACTORES DE PRODUCCIÓN SON LA CLAVE DE LA PRODUCTIVIDAD

Existen 4 tipos de factores de producción que están en tension:

- **Tierra**
- **Capital**
- **Trabajo**
- **Tecnología**

¿Cómo los cuidamos?

INVERSIÓN

Ej. En el "trabajo" es clave la inversión social que posibilite una mejor disponibilidad (salud) y calificación (educación) del trabajo. Pero, al mismo tiempo, el factor trabajo es cada vez menos determinante de la productividad en algunos sectores como la agricultura. La participación del empleo no calificado en la agricultura se redujo fuertemente en los últimos años por la tecnología aplicada.

Algunas notas sobre la productividad…

- La productividad relativa de los países depende de la distribución de la **inversión** pública y privada entre los factores de producción.
- El **orden social** entra a la función de la producción porque sin éste el proceso productivo no podría repetirse de manera continua para la generación de bienes y servicios.
- El orden social depende fundamentalmente del grado de **equidad** en la inversión que se realiza a nivel de los factores productivos.
- La productividad de un país depende su grado de equidad (Krugman, 1997). *Las sociedades compiten unas con otras para atraer la inversión privada con el fin de hacerse competitivas, pero compiten con su grado de equidad interno. A largo plazo, atraen más capital las sociedades más equitativas.*
- Sociedades más desiguales suelen ser más conflictivas… lo que tiende a aumentar el grado de ineficiencia y por tanto a no atraer inversiones competitivas.
- Tendencias ALC hoy: "mientras que la IED dirigida a recursos naturales disminuye su participación, la IED orientada a servicios crece fuertemente, con una relativa estabilidad de la participación de la manufactura. De esta manera, **los flujos de inversión siguen las señales de mercado dadas por las rentabilidades relativas**" (Correa y Stumpo, 2017).

BIBLIOGRAFÍA

- Cendejas, J. (2014), *Implementación del modelo integral colaborativo como fuente de innovación para el desarrollo ágil de software en las empresas de la zona centro-occidente en México",* Puebla, UPAEP.
- CEPAL (2016), *Productividad y brechas estructurales en México,* Ciudad de México, CEPAL.
- Cimoli, M. (ed.) (2005), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL y BID.
- Fajnzylber, F. (1983), *La industrialización trunca en América Latina,* Santiago de Chile, CEPAL.
- Fajnzylber, F. (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización", *Cuadernos de la CEPAL*, No 60, Santiago de Chile, CEPAL.
- Figueroa, A. (1988), "Equidad, inversión extranjera y competitividad internacional"; *Revista de la CEPAL Nro. 65*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Krugman, P. (1997), *El internacionalismo moderno. La economía internacional y la mentiras de la competitividad,* Barcelona, Crítica - Grijalbo - Mondadori.
- Oddone, N. y Granato, L. (2004), "La globalización como proceso e ideología: las desigualdades se acrecientan"; Revista *Debates Latinoamericanos* Nro. 3, Año II. Buenos Aires, CLEA, FLCU y CONICET.
- Torres, M. (2006), *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo de América Latina,* Santiago de Chile, CEPAL e INTAL/BID.
- Vargas Viancos, J. (2000) "Igualdad y crecimiento económico"; *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Buenos Aires, UP.

DIFICULTADES / DESAFÍOS EN ALC

- Reconstrucción de un espacio fiscal en los países
- Una estructura de producción y exportación basada en recursos estáticos (recursos naturales) o bajos salarios
- Baja inversión en infraestructura y en capacidades tecnológicas
- Avances limitados en la incorporación y difusión del progreso técnico que afecta productividad y escalamiento de cadenas de valor
- Mercados laborales altamente segmentados, sistemas de protección social débiles y alto porcentaje de economía informal

Definiendo los espacios de acción

- **Escalas de intervención territorial:** gobierno central y gobierno local
- Construir/Modernizar **la infraestructura (física y tecnológica**)
- Proveer bienes públicos y **mitigar el riesgo** de externalidades negativas como seguridad o contaminación
- **Eliminar barreras para la creación de empresas**
  - Simplificar procedimientos y reglamentos para iniciar y registrar empresas
- Fomentar **el capital social** a través de las asociaciones empresariales y alianzas
- **No descuidar la perspectiva sectorial**
  - Facilitar el desarrollo de clústeres
  - Diálogo *cluster to cluster* para incentivar la innovación
- Invertir en la población para **desarrollo del capital humano**
  - Educación continua, formación por competencias, cuidado de la salud

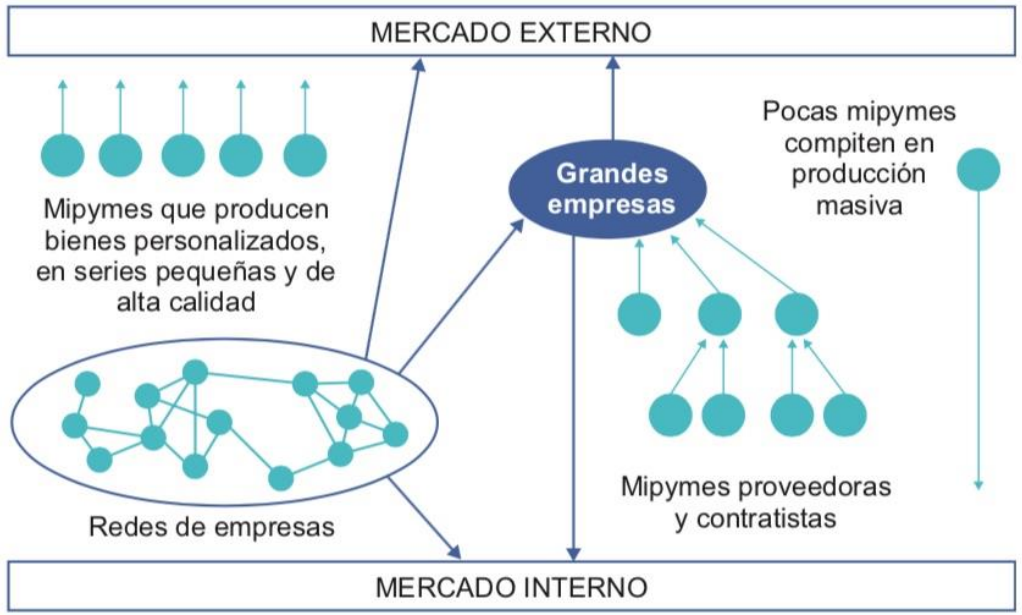
Cómo insertamos MIPYME en estos espacios?

MIPYME y su entorno productivo latinoamericano

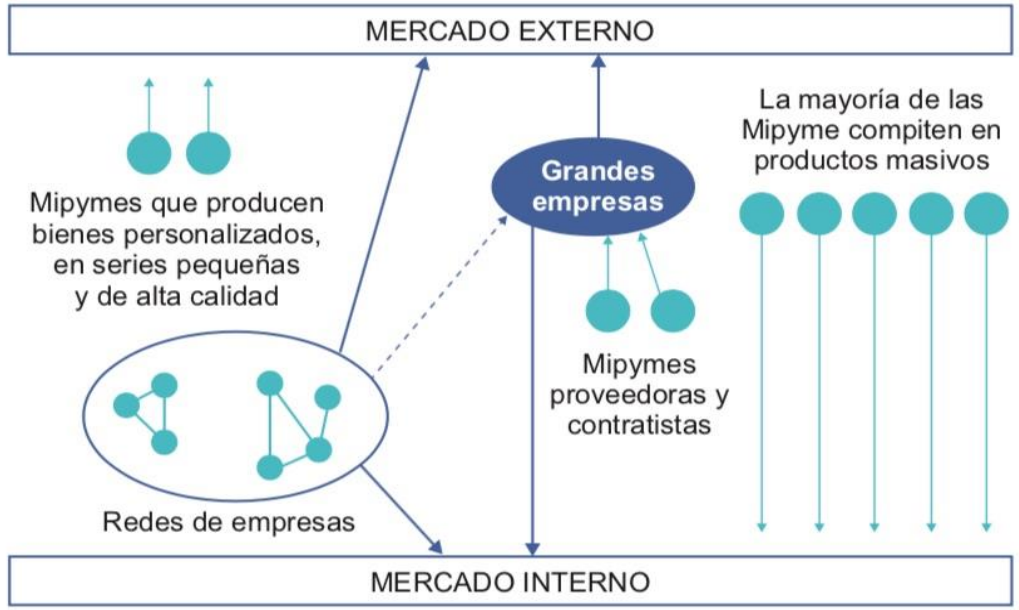
- No hay una definición o clasificación única de MIPYME (empleados, activos, ventas anuales, otros).
- Representan 98% de las empresas y emplean cerca del 65% de los trabajadores.
- Limitada capacidad exportadora.
- En general, se caracterizan por tener una productividad menor que las empresas grandes.
- La heterogeneidad en materia de productividad incide en las brechas salariales.
- Presentan, en promedio, salarios más elevados y productividades más reducidas que MIPYME asiáticas por lo que, cómo aumentar la productividad sin afectar los salarios es le desafío.
- En general, las “medianas” están invisibilizadas dentro de las políticas públicas MIPYME.

Apartarse ‘parcialmente’ de la discusión sobre la caracterización de MIPYME

Unión Europea: inserción de las empresas en la estructura productiva



América Latina: inserción de las empresas en la estructura productiva



Participación de MIPYME en PBI regional: 25% en ALC y 56% en UE

Fuente: Correa, Leiva y Stumpo, 2018.

Internacionalización de MYPIME

- Estrategia de largo plazo de la empresa (exportación indirecta o directa).
- Estimula la competitividad, acceso a mercados más complejos y a recursos tecnológicos, las redes e información de mercado, adopción de estándares internacionales.

- Contribuye a mejoras de la productividad.
- Complementa las economías de escala de grandes empresas.
- Favorece la articulación de aglomeraciones productivas.
- Estimula la inclusión social (aumenta ingresos de las empresas, mejora condiciones laborales y reduce la vulnerabilidad).

INTERNACIONALIZACIÓN: PRINCIPALES OBSTÁCULOS

a) Falta de información sobre mercados y oportunidades de negocio
b) Falta de acceso al financiamiento
c) Escasa integración (cooperación y asociatividad) para proveer a empresas consolidadas
d) Carencia de recursos humanos calificados
e) Capacidades tecnológicas insuficientes
f) Dificultades con la *"customización"* de productos y servicios

AMPLIACIÓN DEL MARCO NORMATIVO

	Década de 1990	Década de 2000	Década de 2010
Argentina	Ley PYME de 1995	Ley 25.300 de 2000	Ley 27.264 de 2016
Brasil	Ley SIMPLES de 1996 Estatuto de las MYPE (Ley 9841) de 1999	Ley General de la MYPE (Ley Complementar 123) de 2006	
Chile			Estatuto PYME de 2010
Colombia		Ley 590 de 2000 para la promoción de las MIPYME Ley 905 de 2004	
El Salvador			Ley de fomento, protección y desarrollo de MIPYME 2014
México		Ley para el desarrollo de la competitividad de la MIPYME de 2002	
Perú		Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa de 2003. Ley de MYPE de 2008	
Uruguay	Ley 54 de 1992 (Estatuto PYME)		

PRINCIPALES AGENCIAS PÚBLICAS DE APOYO MIPYME

	1950-1970	1970-1990	1990-2017	
Chile	SERCOTEC (1955) INDAP (1963)			
Brasil		CEBRAE (1972) → SEBRAE (1990)		
El Salvador			CONAMYPE (1996)	
Colombia				iNNpulsa (2012)

Según Marco Dini: hay 4 elementos clave para analizar a nivel de agencias: (1) Atribuciones claras; (2) Recursos seguros; (3) Profesionales motivados; y, (4) Autonomía (parcial)

ESPACIOS FORMALES DE DIÁLOGO PÚBLICO - PRIVADO

País	Instancia	Fecha constitución
Argentina	Consejo de Monitoreo y Competitividad para las Mipymes	2016
	Mesas Provinciales	2016
Brasil	Forúm Permanente das MPEs	2000
	Forums Regionales	2007
Chile	Consejo Consultivo de la Empresa de Menor Tamaño	2010
	Consejo Asesor de Mipymes de CORFO	2014
Colombia	Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa	2000
	Consejo Superior de Microempresa	2000
	Consejos Regionales de Pequeña y Mediana Empresa	2000
Costa Rica	Consejo Asesor Mixto	2002
Mexico	Consejo Nacional para la Competitividad de la Mipyme	2002
	Consejos Estatales para la Competitividad de la Mipyme	2002
	Consejo Consultivo de INADEM	2013-2018
Perú	Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa	2003

Marco Dini identifica una serie de factores críticos:

- **Falta de continuidad**
- **No tienen presupuesto, ni equipo permanente para elaborar propuestas o realizar estudios**
- **Atribuciones limitadas y fuerte dependencia de las entidades públicas de turno responsables de las distintas áreas**
- **Debilidades de las entidades privadas integrantes**

DIAGNÓSTICO GENERAL

Los países reconocen la importancia de MIPYME e introducen normas específicas:

- Simplificaciones administrativas
- Regímenes tributarios especiales

En muchos países se amplía el número de sujetos (público, privado, academia) que conforman la institucionalidad de apoyo.

- Las instituciones públicas responsables de la política MIPYME son frágiles: escasos recursos, atribuciones no claras y alta rotación.
- Las instituciones especializadas son pocas y no todas se han consolidado.

Los países han creado instancias de diálogo entre sector público y sector privado para apoyar el diseño de políticas de fomento.

Hay experiencia de colaboración exitosa para la gestión de programas específicos: centros tecnológicos, CDE, clúster, etc.

Las instancias de diálogo estratégico tienen capacidades limitadas y escasa continuidad.

Las experiencia de cogestión son positivas pero acotadas y presentan una alta dependencia del sector público o de la cooperación internacional.

Fuente: Dini (2018).

BIBLIOGRAFÍA

- Correa, F.; Leiva, V. y Stumpo, G. (2018), “Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina” en Dini, M. y Stumpo, G. (coord.) (2018), *MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento,* Santiago de Chile, CEPAL y UE.
- Dini, M. (2018), “Tendencias en la política pública MIPYME y en emprendimiento” en *Taller de reflexión estratégica: liderazgo técnico y politico de CENPROMYPE en la agenda de desarrollo de la Región SICA,* San Salvador.
- Dini, M. y Stumpo, G. (coord.) (2018), *MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento,* Santiago de Chile, CEPAL y UE.

IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

- Políticas de acceso al financiamiento
- Políticas de modernización e innovación tecnológica
- Políticas de articulación productiva: agrupamientos y clúster
- Políticas de acceso a nuevos mercados y facilitación del comercio exterior

FINANCIAMIENTO

Tipo de instrumento	Su aplicación en América Latina
Instituciones financieras públicas	Bancos de desarrollo o públicos que, mayormente de forma directa, financian MIPYME vía préstamos de mediano y largo plazo.
Programas de créditos	Programas de asistencia financiera en líneas específicas según el objeto del préstamo: bienes de capital, capital de trabajo, proyectos de inversión, modernización de procesos de gestión, exportaciones, desarrollo local y asociatividad empresarial.
Fondos y sociedades de garantía	Mecanismos que proveen las garantías que los agentes financieros prestamistas exigen a MIPYME. Los fondos se conforman de capital público; las sociedades pueden formarse con capitales mixtos.
Financiamiento temprano y capital emprendedor	Apoyos financieros diferenciados conforme a la etapa de desarrollo de MIPYME: gestación (apoyos financieros para incubadoras de empresas y otros servicios de desarrollo empresarial); inicio (subsidios directos a empresas nacientes); crecimiento y consolidación (fondos de riesgo coordinados por agencias y/o bancos de desarrollo).

MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Tipo de instrumento	Su aplicación en América Latina
Desarrollo de proveedores locales	Programas que buscan aumentar la capacidad tecnológica-productiva de MIPYME a niveles que permitan proveer insumos o servicios a la producción de las empresas multinacionales.
Programas sectoriales	Programas que, con distinto énfasis en el mercado interno o en la exportación, apoyan la I+D+i de MIPYME de un sector combinando políticas federales y subnacionales en sectores seleccionados.
Fondos a la I+D empresarial	Fondos sectoriales que combinan instrumentos de subsidio a la demanda y la oferta.
Fondos tecnológicos	Créditos y aportes no reembolsables para desarrollar procesos de innovación en empresas, cadenas productivas y consorcios de empresas e instituciones de I+D.
Centros de innovación tecnológica	Organizaciones que brindan servicios tecnológicos, tales como asistencia técnica especializada, capacitación, control de calidad de insumos y productos, diseño y gestión ambiental.

ARTICULACIÓN PRODUCTIVA

Tipo de instrumento	Su aplicación en América Latina
Desarrollo de redes empresariales	Programas de asociación de empresas de un sector (o relacionados) y una misma localidad: compra conjunta de insumos, contratación de consultorías, venta de productos para alcanzar economías de escala, acceso a mercados de grandes volúmenes e instalación de maquinaria de alto costo y productividad.
Promoción de competitividad de clúster	Programas en los que se desarrollan proyectos sobre problemáticas de interés común a las empresas del sector que caracteriza al clúster: generación de servicios tecnológicos, creación de laboratorios y centros de formación, investigación aplicada, establecimiento de normas de producto y promoción de cierto producto típico del clúster.
Sistemas productivos territoriales	Programas que promueven actividades que benefician a las empresas y miembros de una comunidad, sin distinción sectorial y con múltiples actores locales: programas de planificación de uso territorial, desarrollo de escuelas y programas de educación básica, desarrollo y mejoras de infraestructura, y mejora de procesos administrativos.

ACCESO A NUEVOS MERCADOS Y FACILITACIÓN DE COMERCIO

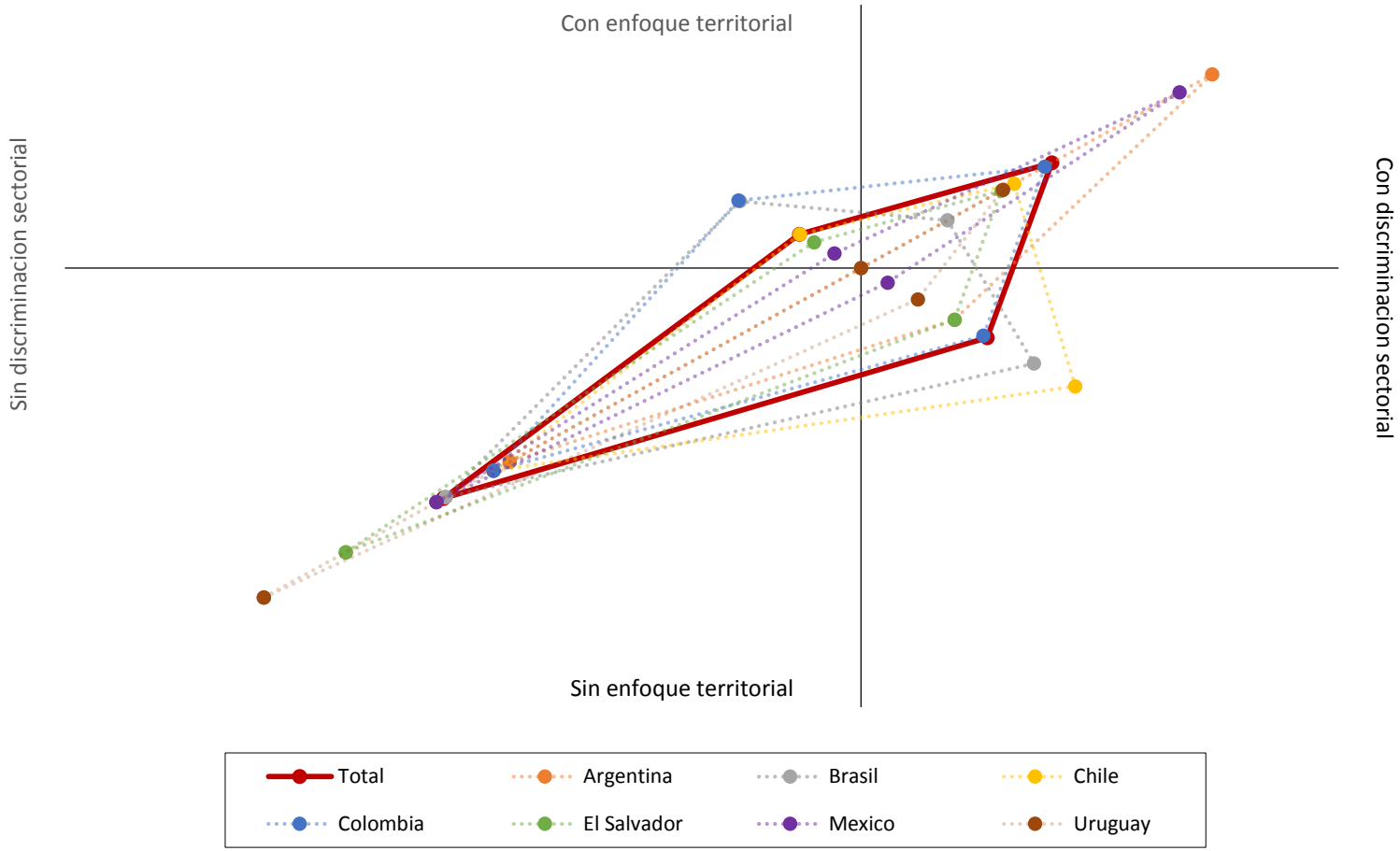
Tipo de instrumento	Su aplicación en América Latina
Fomento a las exportaciones	Programas que fomentan las exportaciones a través de medidas como el reintegro del IVA por compra de maquinaria, programas de garantía a las exportaciones que dan facilidades a solicitudes de financiamiento de MIPYME, financiamiento de la inversión, fortalecimiento de proveedores y encadenamientos productivos, facilitación de trámites aduaneros, certificaciones de estándares de calidad de productos y servicios de exportación y desarrollo de capacidades gerenciales.
Iniciativas de política comercial y exportación	Firma de acuerdos comerciales binacionales y con bloques regionales, acuerdos de liberalización arancelaria y apertura comercial.
Financiamiento al comercio internacional	Iniciativas de la banca de desarrollo multilateral que complementan a otros instrumentos de apoyo al comercio exterior, mejorando el acceso al financiamiento de operaciones de comercio exterior y da asistencia a bancos y MIPYME exportadoras.

América Latina (países seleccionados): número y tipos de instrumentos de fomento

País	Financia-miento	Empresa-rialidad	Innovación	Desarrollo de mercado	Articula-ción productiva	Asistencia técnica	Formación	Compras públicas	Regímenes tributarios especiales	Total
Argentina	11	6	8	3	5	2	2	1	1	39
Brasil	18	7	11	4	3	3	2	1	1	50
Chile	18	11	4	6	7	3	5	2	1	57
Colombia	6	10	4	6	3	5	4	1	1	40
El Salvador	6	4	0	2	1	2	1	3	0	19
México	8	5	4	5	1	4	2	3	1	33
Uruguay	5	4	9	3	2	3	2	1	2	31
Total	72	47	40	29	22	22	18	12	7	269

Fuente: Dini y Rueda (2018).

América Latina (países seleccionados): distribución de los instrumentos de fomento según su orientación a sectores o territorios determinados



Fuente: Dini y Rueda (2018).

BIBLIOGRAFÍA

- Dini, M. y Rueda, M. (2018), “Avances y desafíos de las políticas de fomento a las mipymes”, en Dini, M.y Stumpo, G. (coord.) (2018), *MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento,* Santiago de Chile, CEPAL y UE.
- Padilla, R y Alvarado, J. (2014), “El resurgimiento de la política industrial”, en Padilla, R. (ed.), *Fortalecimiento de cadenas de valor con instrumento de política industrial,* Ciudad de México, CEPAL y Cooperación Alemana.
- Stezano, Fe. (2013), “Políticas para la inserción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en cadenas globales de valor en América Latina”, *serie Estudios y Perspectivas*, Ciudad de México, CEPAL.

POLITICAS DE FOMENTO MIPYME: BALANCE

+

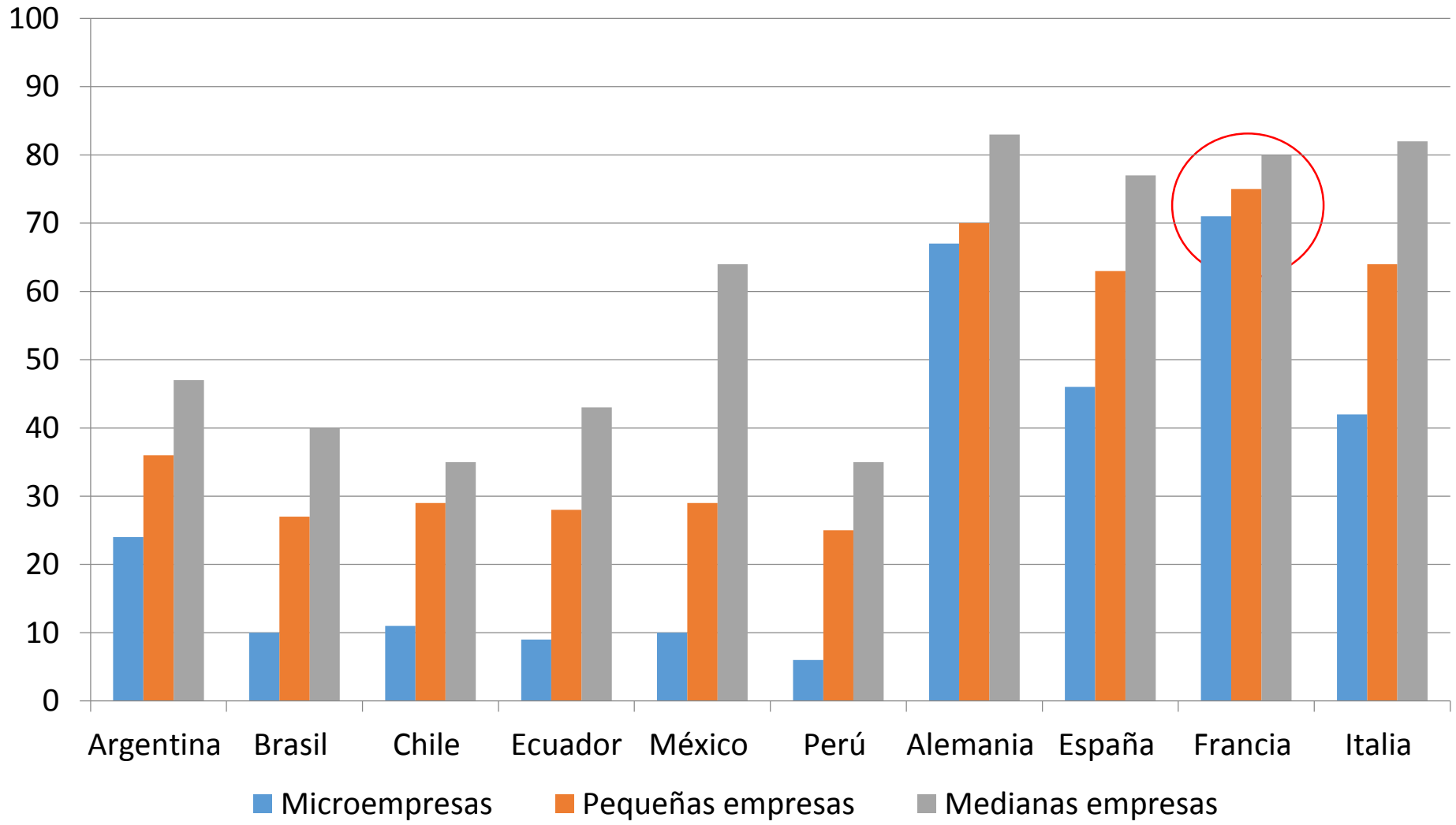
- Se profundizó el marco legislativo a favor de MIPYME
- Se incrementó el número de países que diferenciaron las políticas según target (micro, pequeña, mediana)
- Se incrementaron las instituciones que desarrollan políticas MIPYME: SEBRAE, Sercotec, CONAMYPE, iNNPULSA

-

- **Falta estrategia de fomento industrial que defina el papel de MIPYME**
- **Falta de coordinación entre políticas MIPYME y promoción de exportaciones**
- Institucionalidad relativamente débil y con recursos limitados

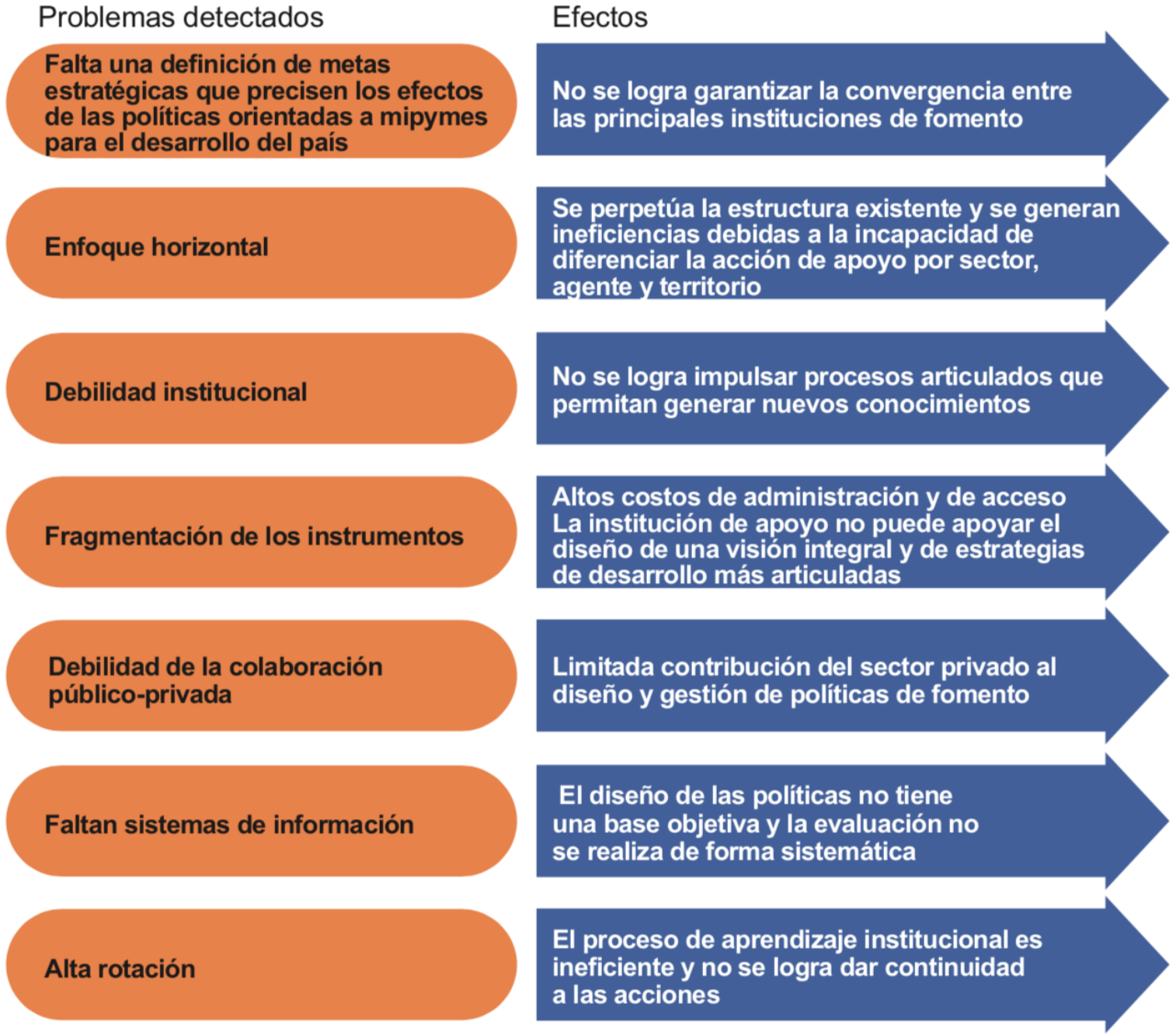
La brecha de productividad laboral relativa no ha cambiado

Productividad relativa respecto a las grandes empresas de los distintos agentes (2011-2015)



Fuente: Dini (2018)

Principales elementos de debilidad de las políticas de fomento a las mipymes



Debilidades de las políticas de fomento a MIPYME impactan sobre la baja integración intersectorial

Fuente: Dini y Rueda (2018)

REQUISITOS DE LA NUEVA POLÍTICA DE FOMENTO

Focalización y alineamiento

- Precisar la contribución MIPYME a las metas de transformación productiva
- Garantizar la convergencia y complementariedad entre instrumentos
- Promover esfuerzos de integración regional a través de cadenas de valor
- Visibilizar los aportes a la agenda global de desarrollo (ODS 5, 8 y 9)

Gobernanza

- Considerar la tipología de cada actor
- Caracterizar el entramado empresarial
- Adaptación a los diferentes territorios
- Analizar la dimension vertical y horizontal

Especialización inteligente

Fortalecimiento institucional

- Creación y arraigo de capacidades institucionales
- Monitoreo y evaluación (cuidar el ciclo de políticas)

OBJETIVO 8: PROMOVER EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIDO, INCLUSIVO Y SOSTENIBLE, EL EMPLEO PLENO Y PRODUCTIVO Y EL TRABAJO DECENTE PARA TODOS

- Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas, centrando la atención en sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de mano de obra
- Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros

OBJETIVO 9: CONSTRUIR INFRAESTRUCTURAS RESILIENTES, PROMOVER LA INDUSTRIALIZACIÓN INCLUSIVA Y SOSTENIBLE Y FOMENTAR LA INNOVACIÓN

- Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano…
- Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, de aquí a 2030, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales…
- Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados
- Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo, incluso garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos…

ALGUNAS LECCIONES

PROMOVER LA CONVERGENCIA ENTRE INSTITUCIONES DE FOMENTO MIPYME

- Diferenciar instrumentos según necesidades y potencialidades de empresa y territorio
- Evitar la fragmentación de las intervenciones de política pública y aproximar los instrumentos técnicos y financieros
- Generar sistemas de reporte, monitoreo y evaluación de impacto de las políticas de fomento ejecutadas
- Incentivar la colaboración entre instituciones públicas y privadas a partir del fortalecimiento de sus capacidades endógenas y de la flexibilidad de los espacios de coordinación y diálogo para el acceso a nuevos mercados

ALGUNAS LECCIONES

INTEGRAR POLÍTICAS MIPYME A LAS POLÍTICAS DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

- ***Las modificaciones en los sistemas de intercambio transnacionales se corresponden con nuevas formas de gestionar "lo territorial"***

- ***Focalizar las intervenciones hacia programas que apuntan a modificar la estructura productiva***:
  - Cadenas estratégicas
  - Sistemas productivos territoriales

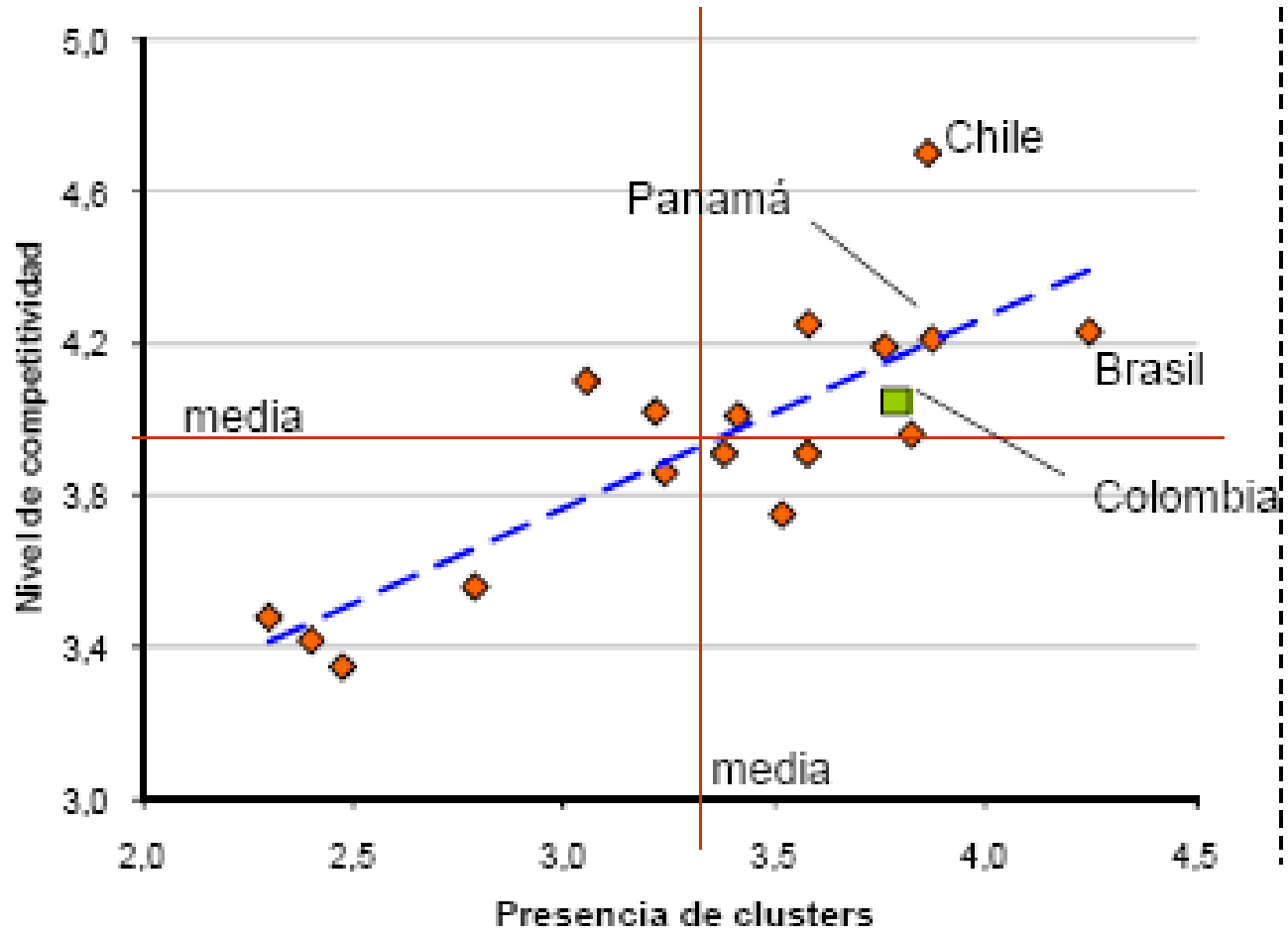
- ***Creación de "industrial commons" para facilitar la incorporación de tecnologías avanzadas en MIPYME a través de:***
  - Creación de redes de investigación y difusión tecnológica con Universidades, centro de investigación, laboratorios e instituciones de certificación

ALGUNAS LECCIONES

DIÁLOGOS INTER-CLÚSTER QUE INCENTIVEN EL LIDERAZGO PÚBLICO Y PRIVADO

- Las estrategias de internacionalización de clúster son poco comunes en ALC
- Las estrategias de *clustering* requieren de institucionalidad e instrumentos
- Las políticas de clúster deben ser flexibles y adaptarse a los contextos territoriales
- La promoción de encadenamientos productivos y transferencias tecnológicas entre clúster potencia la diversificación y la especialización inteligente
- La articulación de las políticas de clúster debe fortalecer el conjunto más amplio de políticas y estrategias de innovación y competitividad territorial (convergencia de políticas)
- Los clúster necesitan modelos de gobernanza que permitan la participación de los agentes privados durante formulación, implementación y evaluación de políticas (ciclo de políticas)

Relación positiva entre la presencia de clúster y nivel de competitividad

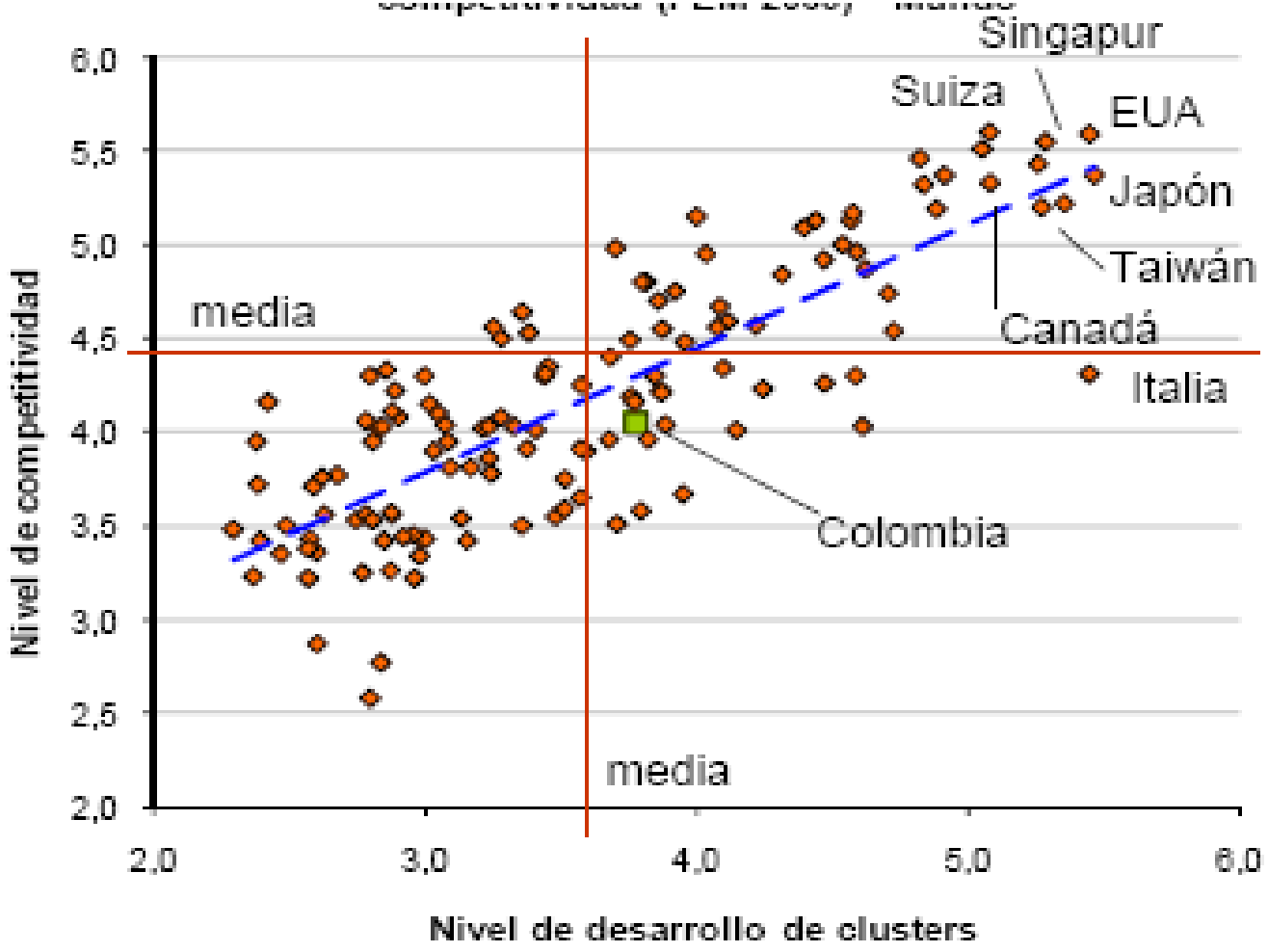


Fuente: Mulder (2011) con base en el Foro Económico Mundial (2010)

Posición mundial:

- **Brasil 23**
- **Chile 38**
- **Colombia 40**
- **México 50**
- **Costa Rica 52**
- **Argentina 62**
- **Rep Dom 63**
- **Perú 76**
- **Honduras 77**
- **El Salvador 80**
- **Uruguay 83**
- **Nicaragua 89**
- **Ecuador 110**
- **Bolivia 111**
- **Paraguay 116**
- **Venezuela 132**

Relación positiva entre la presencia de clúster y nivel de competitividad mundial



MUNDO

Fuente: Mulder (2011) con base en el Foro Económico Mundial (2010)

BIBLIOGRAFÍA

- Correa, F. y Stumpo, G. (2017), " Brechas de productividad y cambio estructural", en Cimoli, M.; Castillo, M.; Porcile, G. y Stumpo, G. *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina,* Santiago de Chile, CEPAL y Cooperación Alemana.
- Dini, M. (2018), "Tendencias en la política pública MIPYME y en emprendimiento" en *Taller de reflexión estratégica: liderazgo técnico y politico de CENPROMYPE en la agenda de desarrollo de la Región SICA,* San Salvador.
- Dini, M. y Rueda, M. (2018), "Avances y desafíos de las políticas de fomento a las mipymes", en Dini, M. y Stumpo, G. (coord.) (2018), *MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento,* Santiago de Chile, CEPAL y UE.
- Dini, M. y Stumpo, G. (coord.) (2018), *MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento,* Santiago de Chile, CEPAL y UE.
- INFYDE (2018), "Diálogo inter-clusteres", *Proyecto Polos de Competitividad de EU-LAC Foundation y SEGIB*, Bilbao, INFYDE.
- Mulder, N. (2011), "Programas de encadenamiento productivo en países seleccionados de América Latina", San José de Costa Rica, CEPAL.

ALC: ALGUNOS DE LOS DESAFÍOS PRINCIPALES

Cómo incrementar las exportaciones intraregionales?

Cómo lograr que esas exportaciones sean intraindustriales y con mayor contenido tecnológico para que permitan la creación de otros productos intermedios o finales que se comercialicen en terceras regiones?

Cómo conseguir importaciones intraregionales para alcanzar mayores exportaciones extraregionales con un mayor valor agregado que contribuya con el ciclo de crecimiento económico y de escalamiento tecnológico regional?

El desafío es cómo construir ventajas comparativas dinámicas y reposicionar a ALC en el contexto económico internacional, a la vez que se disminuye la heterogeneidad estructural de las economías nacionales.

PERO ESTO HAY QUE HACERLO EN UN CONTEXTO CARACTERIZADO POR

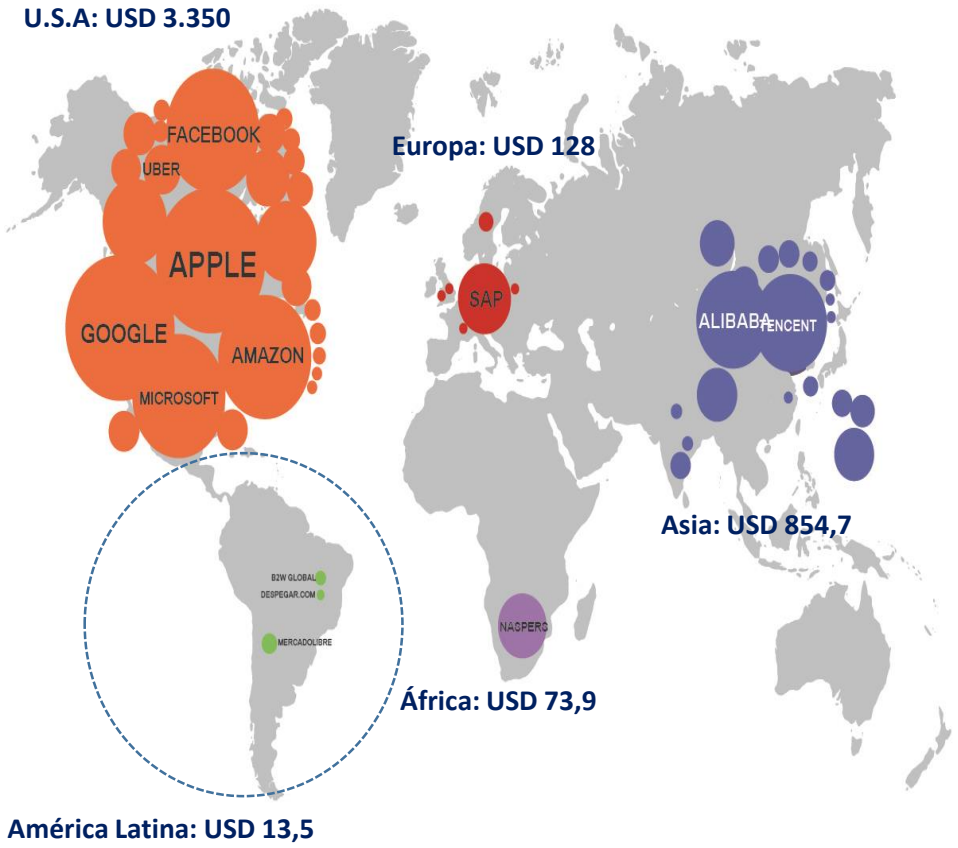
UNA CRECIENTE FRAGMENTACIÓN GLOBAL:

1. una disminución del valor agregado doméstico en 85% de los productos exportados mundiales (1995-2008) (CEPAL, 2015).
2. un 70% del comercio y las inversiones a nivel global se dan en el marco de las cadenas globales de valor (UNCTAD, 2013).
3. cerca de un 80% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios (medidas en valor bruto) corresponde al comercio en cadenas de valor (UNCTAD, 2013).
4. importancia del trabajo calificado en el valor agregado mundial aumentó para el 92% de las actividades productivas (1995-2008) mientras que la participación del trabajo no calificado decayó en la mayoría de ellas (CEPAL, 2015).

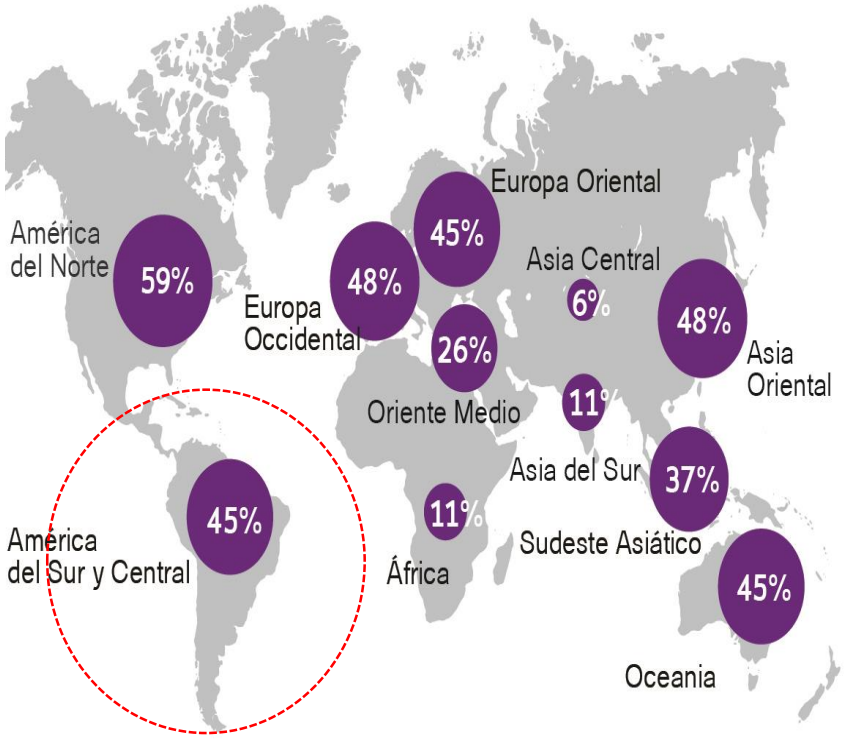
Fuerte asimetría en la oferta y demanda de servicios digitales

OFERTA

(en miles de millones)



DEMANDA



Fuente: CEPAL

ALC en el comercio de servicios

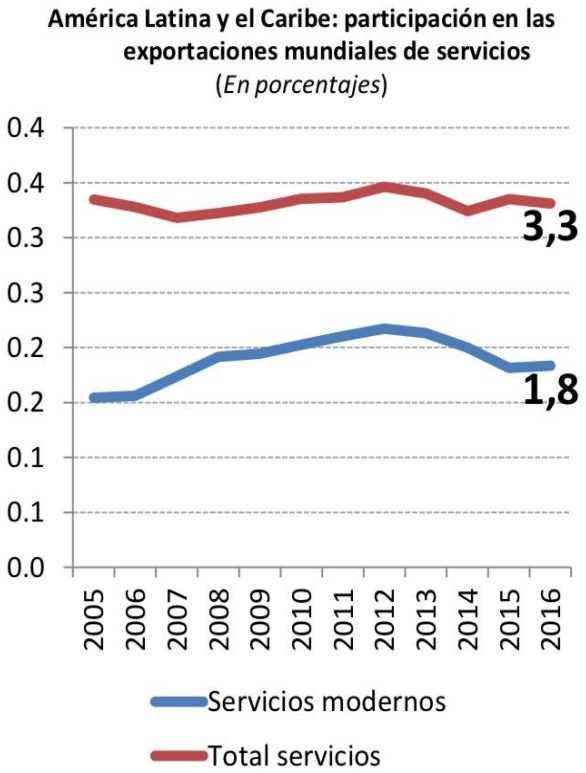
- SS tradiciones: Turismo, transporte, maquila
- SS modernos: Telecomunicaciones, informática, financieros, seguros, propiedad intelectual, otros.

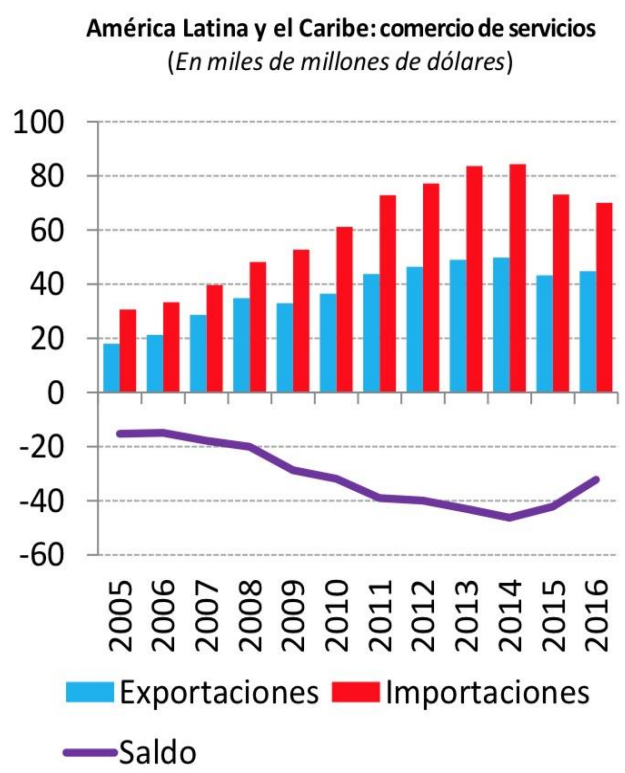
ALC exporta SS tradicionales (51% de turismo, 20% transporte) y 28% servicios modernos. El mundo exporta 50% de SS modernos (Mulder, 2018).

Principales exportadores de SS modernos en ALC

- Brasil
- Argentina
- Costa Rica
- México
- Chile
- Panamá

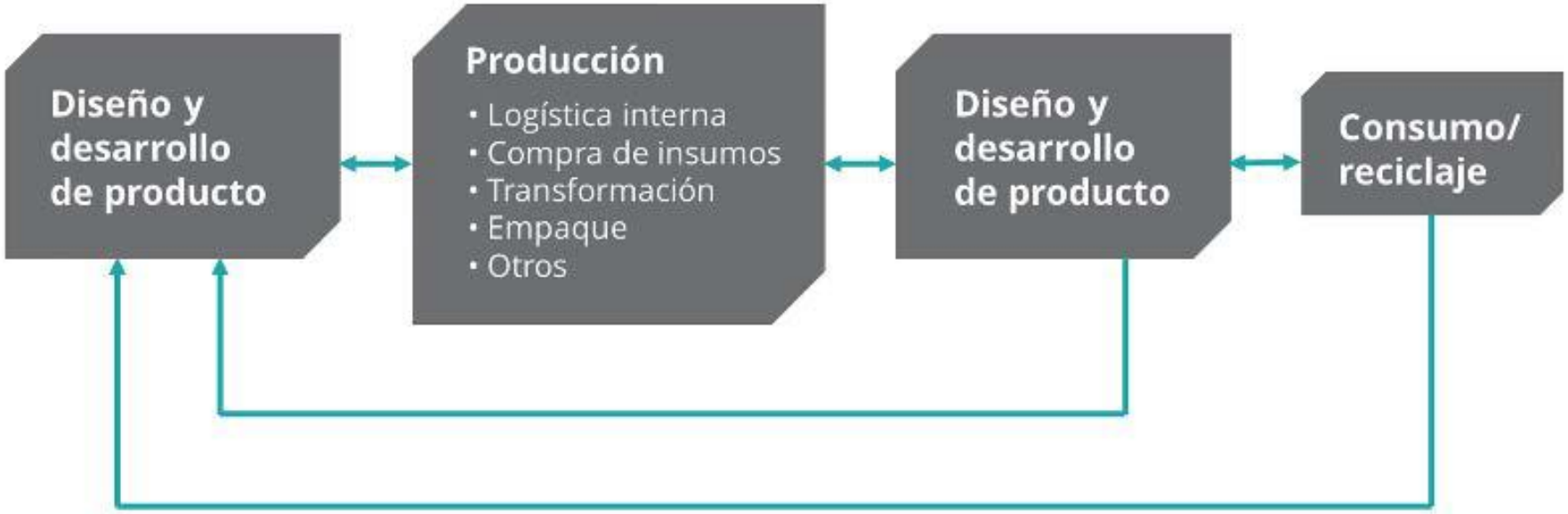
La región representa menos del 2% de las exportaciones mundiales de servicios modernos con déficit





Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de estadísticas de la Organización Mundial del Comercio.

¿QUÉ ES UNA CADENA DE VALOR?



Fuente: Kaplinski (2010: 8).

VARIACIONES SOBRE UNA DEFINICIÓN

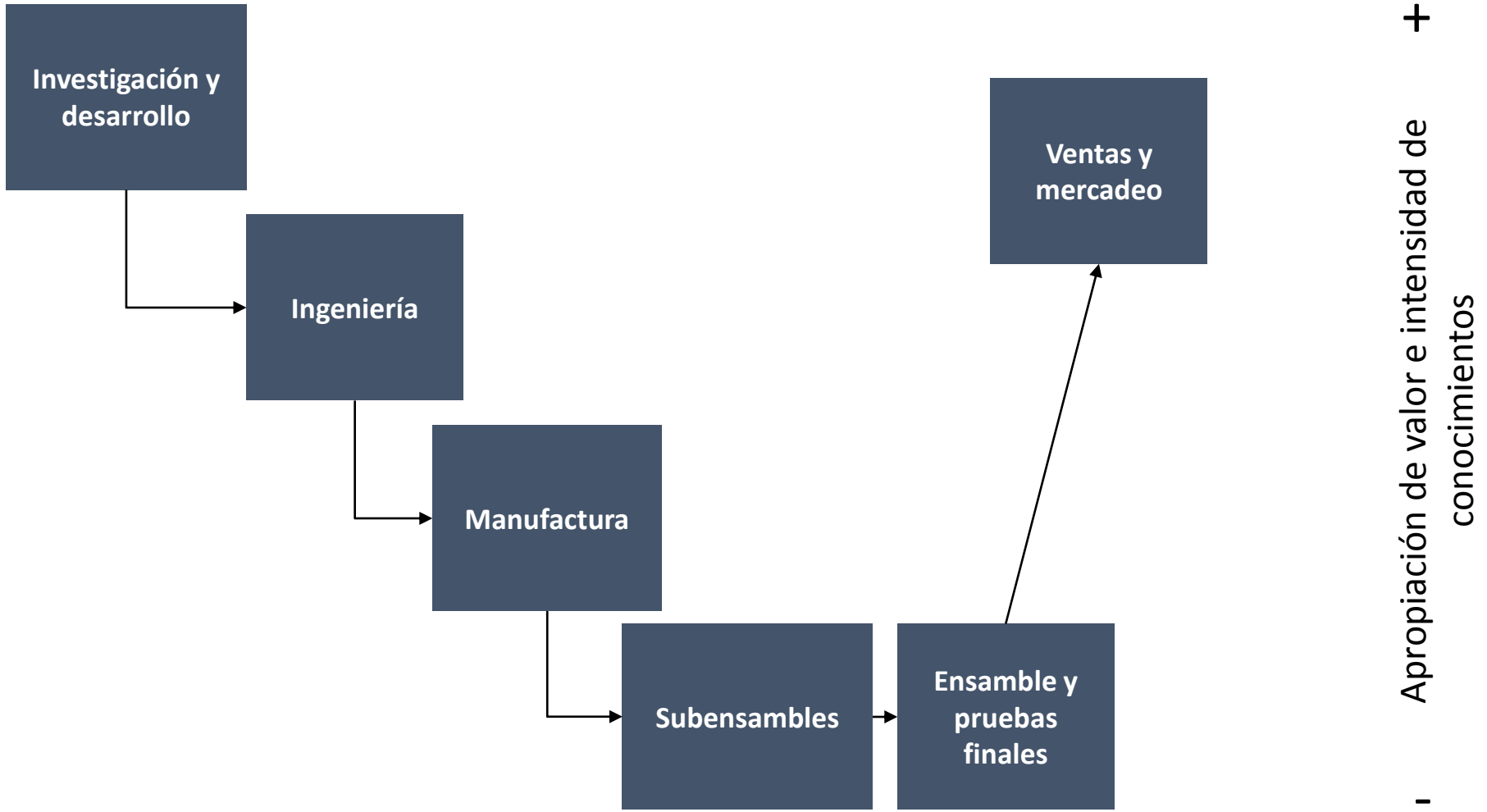
Cuadro I.1

Conceptos y definiciones sobre una cadena de valor

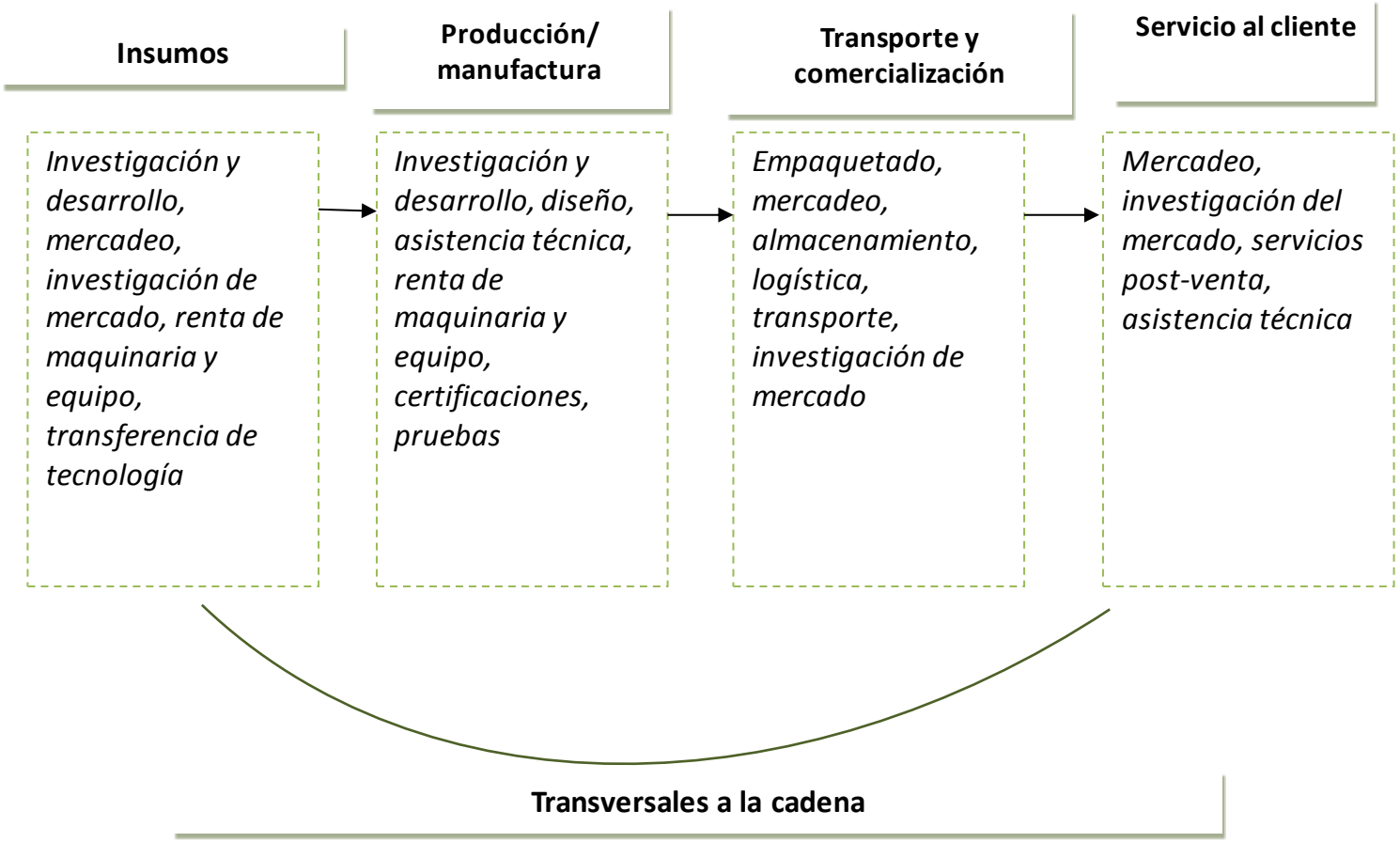
Gereffi (2001) UNCTAD (2006) OCDE (2013)	Kaplinsky y Morris (2002) CEPAL (2010) Unión Europea (2013)	GIZ (2007)	USAID (2008)	BID (2014)
Toda la serie de actividades de las empresas, desde la concepción del producto hasta su uso final y más allá, es llamada cadena de valor. Esto incluye actividades tales como el diseño, producción, marketing, distribución y soporte para el consumidor final.	Toda la gama de actividades que se precisan para llevar un producto o servicio desde su concepción, a través de las diferentes fases productivas, hasta su entrega a los consumidores y disposición final después de ser usado.	Una secuencia de actividades /funciones empresariales desde la provisión de insumos específicos para un producto en particular para su producción primaria, transformación y mercadotecnia hasta la venta final de un producto en particular al consumidor.	Es el flujo de creación de valor de un bien desde la materia prima, producción, comercialización, y finalmente entrega a usuarios finales o consumidores.	Se define como un grupo de unidades económicas que proporciona una gama de actividades tangibles e intangibles que agregan valor y son necesarias para la entrega de un bien o servicio desde su concepción, pasando por diferentes etapas de producción, hasta la entrega final a los consumidores.

Fuente: Elaboración propia.

¿CÓMO FUNCIONA LA AGREGACIÓN DE VALOR?



Amplia gama de servicios especializados



RELEVANCIA DE LAS CADENAS DE VALOR

- su estrecha relación con la IED, sobre todo, con aquellas de carácter global;
- el intenso intercambio de bienes intermedios;
- el aumento del contenido importado de las exportaciones;
- el papel fundamental que cumplen los servicios, muchos de los cuales se incorporan como insumos a los bienes finales comercializados; y,
- la mayor agregación del valor radicada en las actividades intensivas en conocimiento como diseño e investigación.

SUPUESTO

La participación en cadenas de valor permite el acceso a nuevas tecnologías, habilidades empresariales y redes de innovación que tienden a incrementar la productividad y deberían mejorar la calidad del empleo y de los salarios, para lo cual se necesitan políticas intersectoriales entre programas de apoyo que intervengan en las distintas áreas del entorno empresarial en materia de formalización, capacitación técnica, financiamiento, internacionalización e innovación. La profundización de los encadenamientos productivos combinada con una integración intersectorial eficiente permite el escalamiento hacia actividades más complejas dentro de las cadenas de valor.

ALGUNAS PREGUNTAS CLAVE PARA ALC HOY

- *¿Cómo **convertirse en países que atraigan IED sin costos de equidad y cohesión social**?;*
- *¿Cómo **realizar modificaciones legislativas necesarias que permitan el fortalecimiento de las cadenas de valor existentes**, comprendiendo que el contenido importado es un factor clave de competitividad de las exportaciones?;*
- *¿Cómo **desarrollar un sólido entramado de servicios profesionales y de soporte** que permita el escalamiento en las cadenas de valor?; y,*
- *¿Cómo **fortalecer las capacidades de investigación y desarrollo nacionales y su distribución territorial** para evitar el surgimiento de nuevas asimetrías, a fin de mejorar la generación, distribución y apropiación del contenido tecnológico local en el valor agregado total de un producto exportado?*

ALGUNOS DESAFÍOS PARA ALC HOY

- Países que enfrentan un desafío macroeconómico: Argentina, por ejemplo, con pérdida de competitividad de sus salarios debido a la inflación y a la situación macroeconómica.
- Desafío en materia de IED y exportaciones: Papel de China como principal socio comercial, definiciones nacionales en la guerra comercial entre China y Estados Unidos.
- Desafío de una transformación productiva regional: Comercio intra-regional disímil y con encadenamientos productivos parciales:
  - México y el NAFTA
  - SICA
  - Alianza del Pacifico
  - MERCOSUR

¿Cuán factible es la convergencia en la diversidad de la que habla Félix Peña? ¿Papel de la ALADI?

INTERSECTORIALIDAD

El concepto de intersectorialidad se define como la "intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector, en acciones destinadas, total o parcialmente, a tratar los problemas vinculados o conjuntos" (FLACSO, 2015).

LA INTERSECTORIALIDAD REGIONAL ES INTERINSTITUCIONAL

FASES DEL TRABAJO INTERSECTORIAL

Fase de Información y Conocimiento
Sensibilización de actores estratégicos, construcción de un lenguaje común y socialización de prácticas y metodologías

Fase de Cooperación
Introducción de innovaciones sociales, institucionales y culturales en la base productiva y el tejido empresarial

Fase de Coordinación
Articulación de estrategias, políticas y programas públicos, planificación y el financiamiento conjunto

Fase de Integración
Implementación de nuevas políticas y programas planificados y financiados en conjunto

- ¿Existe un modelo para la gestión de la intersectorialidad? Sí, pero…
- Dificultad para reconceptualizar los procesos de desarrollo productivo

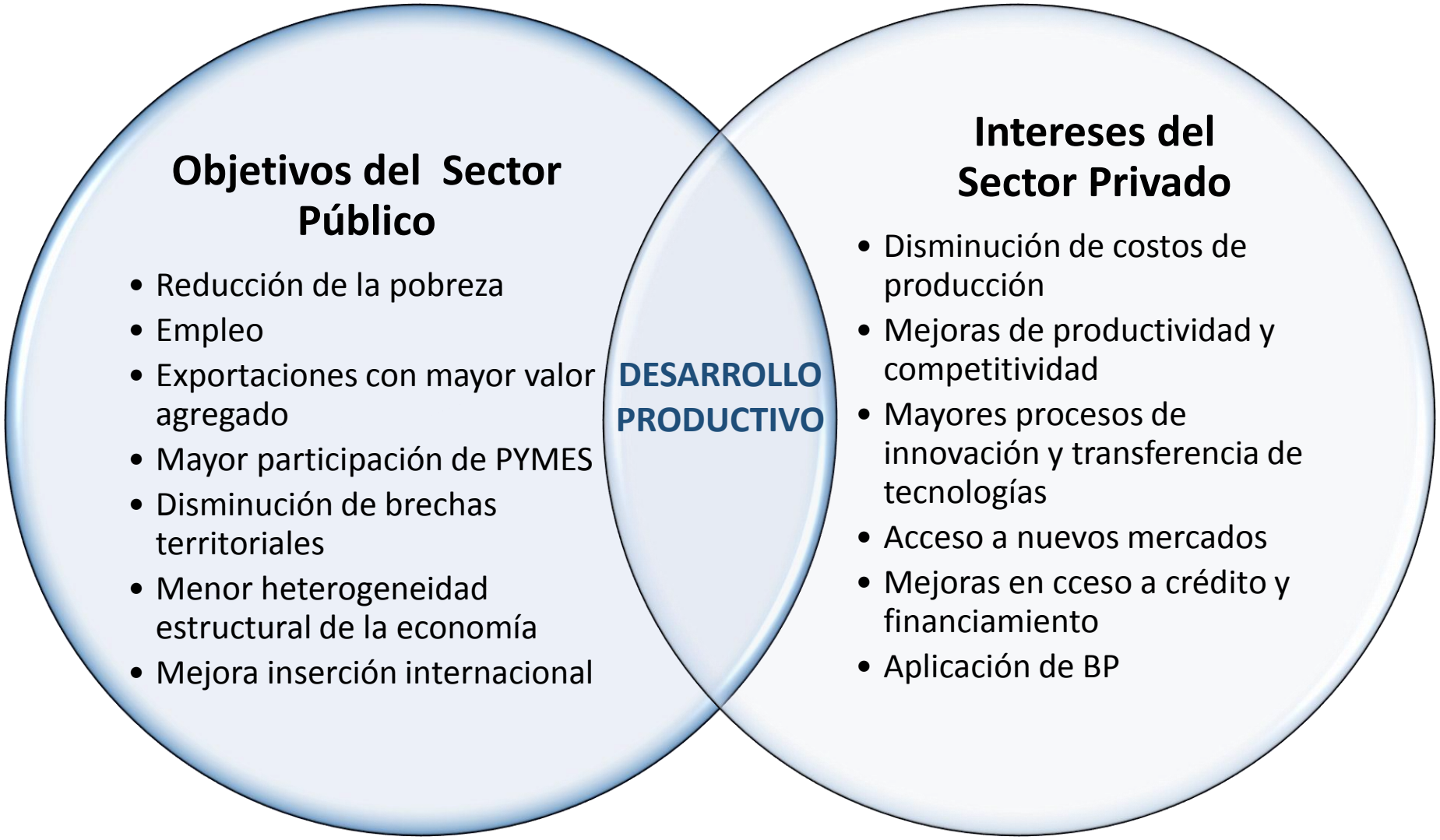
Elaborar agendas concertadas y construir un marco común para las acciones intersectoriales en cadenas de valor:

- Limitaciones estadísticas de algunos sectores/actividades económicas para reconocer su potencial económico y principales debilidades
- Dificultad de reconocer las escalas y recortes territoriales
- Dificultades en definir el objetivo clave de atención *(Qué se integrará, Quiénes intervendrán, Dónde se producirá la integración y cómo se realizará…)*

Los desafíos de la intersectorialidad

- Los arreglos institucionales pertinentes para el desarrollo de una política de articulación productiva necesitan cumplir con ciertas condiciones de éxito como el **liderazgo político** (Rodrik, 2004)
- Individualizar las modalidades de financiamiento ofrecidas por las instituciones intersectorialmente vinculadas y planificar intervenciones conjuntas
- Comprender el marco de actuación institucional que ofrecen los sistemas nacionales y el sistema de la integración regional ***(el foco MIPYME ya no basta…)***
- Proponer un mecanismo de **"distribución de beneficios"** institucionales a partir de la articulación de estructuras organizacionales e instrumentos de financiamiento mediante los que se distribuyan los fondos y otros beneficios derivados de implementar las innovaciones (Lutrell y otros, 2012)

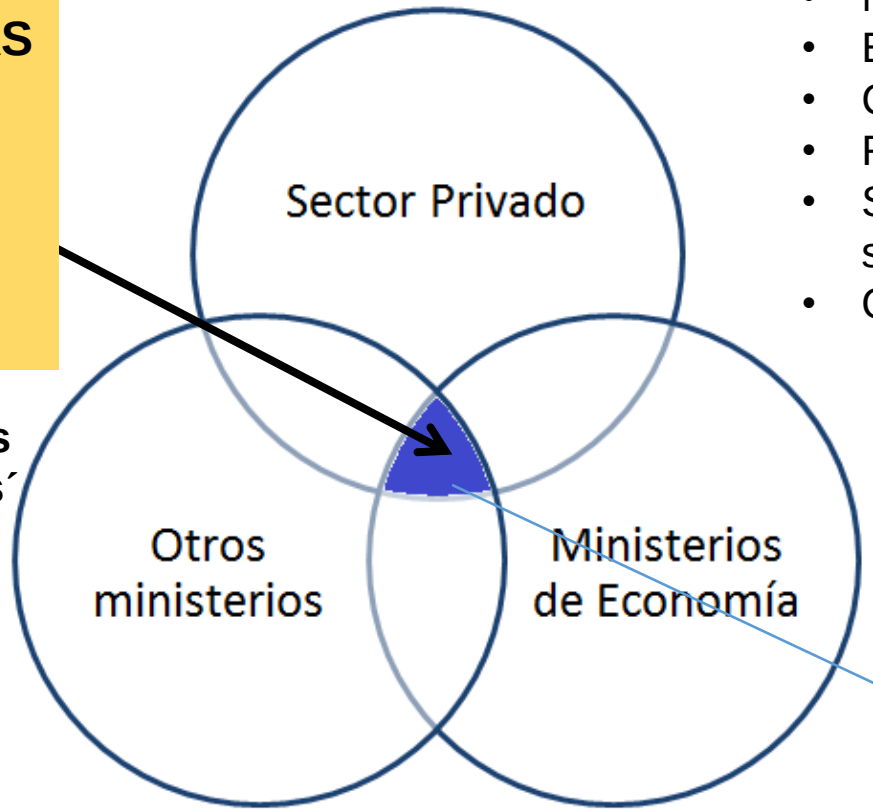
ESPACIO POTENCIAL DE COOPERACIÓN PÚBLICO - PRIVADA EN CADENAS DE VALOR



CONVERGENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO (PACTOS PRODUCTIVOS)

Cadena de valor

- MIPYMES
- Empresas transnacionales
- Cooperativas
- Redes
- Servicios profesionales y de soporte
- Otros



Competencias públicas generales y sectoriales´

- Infraestructura
- I+D+i
- Medio ambiente
- Género
- Políticas sociales
- Educación
- Sanidad
- Otros

Estabilidad macroeconómica e Instrumentos de fomento

- Financiamiento
- Asistencia técnica

Asistencia técnico/financiera

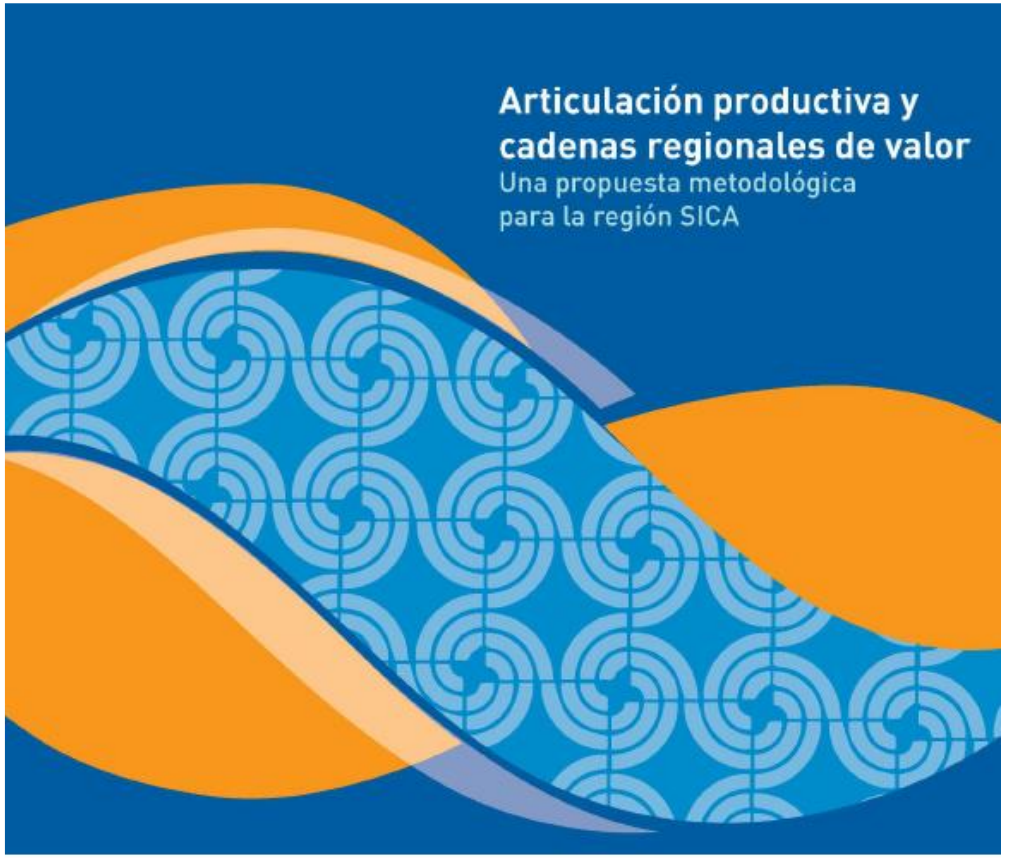
Metodologías y ¿M&E?

- Agente articulador independiente
- Cooperación técnica
- Dinámica de procesos/proyectos

Dificultades en definir el objetivo clave de atención *(Qué se integrará, Quiénes intervendrán, Dónde se producirá la integración y cómo se realizará…)*

BIBLIOGRAFÍA

- De Groot, O.; Espinoza, E. y Oddone, N. (2018), *Articulación Productiva y Cadenas Regionales de Valor: una propuesta metodológica para la Región SICA,* Ciudad de México, CENPROMYPE, CEPAL y SIECA.
- Dini, M. y Rueda, M. (2018), "Avances y desafíos de las políticas de fomento a las mipymes", en Dini, M. y Stumpo, G. (coord.) (2018), *MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento,* Santiago de Chile, CEPAL y Unión Europea.
- Mulder, N. (2018), "Evolución y tendencia del América Latina en el comercio de servicios en el mundo", *Perú Service Summit 2018,* Lima.
- Oddone, N. y Padilla, R. (2016), "Economic and social upgrading through professional and supporting services: Lessons from the shrimp value chain in El Salvador", *Regions & Cohesion.* Vol. 6, Iss. 1. Luxembourg, Berghahn Journals and Université du Luxembourg.
- Oddone, N. (2016), "Política comercial y cadenas de valor en la Argentina: una nueva etapa?, *Puentes,* Vol. 17, Nro. 2, Ginebra, ICTSD.
- Padilla, R. y Oddone, N. (2016), *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor,* Ciudad de México, CEPAL y FIDA.



Nahuel Oddone
Jefe de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales
INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR
noddone@ismercosur.org

@ISMERCOSUR
@nahueloddone