
gestión pública

Capital institucional y
desarrollo productivo
Un enfoque de políticas públicas

Eugenio Lahera

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social - ILPES

Santiago de Chile, noviembre del 2004

Este documento fue preparado por el consultor Eugenio Lahera, bajo la supervisión del señor Juan Martín, Asesor Especial del Secretario Ejecutivo, Dirección del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8827

ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 92-1-322614-4

LC/L.2223-P

LC/IP/L.251

N° de venta: S.04.II.G.141

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. El cambio institucional en la teoría	7
A. Su necesidad	7
B. Sus dificultades analíticas y prácticas	8
C. Una sugerencia de cómo seguir	9
II. El cambio institucional en la práctica latinoamericana	11
A. El marco de las políticas de desarrollo productivo	11
B. Diseño y rediseño	12
C. Gestión.....	13
D. Evaluación.....	15
III. Hacia un acuerdo estratégico que incluya el desarrollo productivo	17
Bibliografía	21
Serie gestión pública: números publicados	23

Resumen

En este documento se examinan los aspectos institucionales de las políticas de desarrollo productivo, con un enfoque de políticas públicas.

Ello permite fundamentar una crítica, tanto del concepto de desarrollo institucional predominante, como del desarrollo institucional observado en la práctica latinoamericana. También permite fundamentar la necesidad de una nueva orientación estratégica, una que ponga a las políticas de desarrollo productivo en el centro del debate político.

En la primera parte del texto se examina el concepto convencional de desarrollo institucional, el que debido a su énfasis en estáticas comparadas (subdesarrollo-desarrollo, fallas de mercado-soluciones abstractas), entrega orientaciones de política demasiado generales. Se plantea, en cambio, la conveniencia de adoptar un enfoque de proceso, que permita encontrar soluciones específicas para cada economía.

A continuación se examinan los aspectos institucionales en el ciclo analítico de las políticas públicas: el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas de desarrollo productivo.

La tercera y última parte plantea la necesidad de una concertación estratégica en torno al desarrollo productivo en la actual coyuntura regional. Las políticas de desarrollo productivo serán más potentes si tienen origen en un proceso democrático, el que a su vez será más estable si los frutos del desarrollo alcanzan a todos.

I. El cambio institucional en la teoría

A. Su necesidad

Existe consenso en los gobiernos de la región en cuanto a que la excesiva confianza en la efectividad “automática” de las señales macroeconómicas ha contribuido a que se subestime la debilidad de las instituciones, las fallas de los mercados (que pueden ser imperfectos, segmentados o incompletos) y la importancia de las externalidades. Ello ha llevado a depender en exceso de la capacidad de la política macroeconómica para desencadenar por sí sola la dinámica del crecimiento, a veces, bajo el supuesto que la equidad le seguiría.

De allí que la importancia del cambio institucional sea ampliamente reconocida. Al respecto existe una abundante literatura sobre la “nueva economía institucional” y trabajos en esa línea han recibido al menos dos Premios Nóbel de Economía.

Según Douglass North, el desarrollo de la “nueva economía institucional” se ha abordado en dos niveles complementarios. El primero se refiere al ambiente institucional, entendido éste como el conjunto de reglas fundamentales de tipo político, social y legal, que establecen las bases para la producción, el intercambio y la distribución de bienes, servicios y oportunidades. Algunos ejemplos son las reglas que gobiernan los procesos electorales, el estado de derecho -incluyendo de manera prominente los derechos de propiedad y el derecho de contratación- y las reglas que norman la observancia de los derechos civiles e individuales.

El segundo nivel es el que se refiere a los arreglos institucionales, entendidos como el acuerdo alcanzado entre unidades económicas, el que gobierna las formas en que dichas unidades pueden cooperar y/o competir, o que proporciona un mecanismo mediante el cual se pueda efectuar un cambio en las leyes o en los derechos de propiedad (North, 1989). Oliver Williamson llama a este tipo de arreglos la gobernabilidad de las transacciones contractuales (Williamson, 1999).

Para North la historia del desarrollo es la historia de las formas institucionales exitosas. Estas instituciones son aquellas que disminuyeron drásticamente los costos de transacción (Coase, 1973).

En un período más reciente, las recomendaciones de los organismos internacionales de financiamiento y desarrollo han enfatizado la importancia de agregar reformas institucionales al conjunto de recomendaciones, principalmente de carácter macroeconómico, que ellas han hecho a partir de la crisis de la deuda externa, a principios de los años ochenta. Se afirma que las reformas institucionales corresponden a una etapa avanzada de las reformas (segunda o tercera generación, por ejemplo).

B. Sus dificultades analíticas y prácticas

Planteada así, esta recomendación ha sido objeto de numerosas críticas (CEPAL, 1990).

En definitiva, las cosas van bien si se tienen las instituciones correctas. Se diría que los prerrequisitos institucionales del desarrollo son los de ser ya como un país desarrollado (Lindauer y Pritchett, 2002). Pero ¿de qué resultaron las instituciones en los países desarrollados? ¿De qué resultará el desarrollo institucional en nuestros países?

Por otra parte, es imposible definir simultáneamente, la mejor institucionalidad para las políticas de desarrollo productivo para todos los países y todas las regiones. En términos analíticos, con este enfoque no se pueden definir en general las mejores políticas públicas para cada sector/país.

El desarrollo es, casi por definición, un proceso no repetitivo. Las instituciones no pueden colocarse bajo el paraguas del *ceteris paribus* en el análisis económico y social. La utilidad de las listas de reformas recomendadas a este objeto, cualquiera sea su naturaleza u orientación, resulta muy dudosa, porque se trata de proposiciones que, por un lado no se basan en un modelo analítico preciso y, por otro, pretende tener carácter general. En ellas es difícil aclarar alternativas o prioridades (Herman, 2004).

Desde un punto de vista más operativo, el desarrollo productivo tiene ámbitos macro, meso y micro económicos, ¿qué acuerdo político se requiere para poner los tres en la línea del desarrollo productivo? Salvo en una economía de competencia perfecta, un sistema que racionalice todos los aspectos del desarrollo productivo es inalcanzable, ya que se superpone con otras políticas e instituciones, cuyo conjunto corresponde a una constelación de intereses determinada. Por ejemplo, la estructura productiva ¿puede ser objeto de políticas públicas en sí misma?

De allí que resulte simplista sugerir políticas a partir de una trayectoria por etapas ascendentes de complejidad tecnológica, a la Rostow.¹ De hecho es habitual la mezcla de políticas de distinto nivel, porque los países en desarrollo suelen no ser precursores.

Pero tal necesidad no asegura que esté en condiciones de hacerlo. La capacidad institucional también se expresa en la capacidad de eliminar políticas, o de sustituirlas por otras (Ohno, 1996). Es así, un prerrequisito de sí misma.

¹ Una propuesta de trayectoria es la realizada por el Banco Mundial en *Closing the Gap in Education and Technology*, 2003.

Tampoco es suficiente hablar en general de la evidente necesidad de corregir las imperfecciones del mercado. Tanto asegurar el derecho de propiedad como reducir los costos de transacción ayudan a lograr un funcionamiento de mercado; aumentar la competitividad internacional, sin embargo, requiere además activos basados en conocimiento y bajos costos de producción. Como se ha dicho, la industrialización requiere moverse de un conjunto de distorsiones del subdesarrollo y la producción de recursos básicos a otro conjunto de distorsiones que están basadas en el conocimiento (Amsden, 2001).

Si el conocimiento no es perfecto, la productividad y la calidad pueden variar en la misma industria en diferentes países. Por ello no basta con liberar los precios para ser competitivo internacionalmente en industrias en las que se puede haber tenido una ventaja comparativa basada en los recursos naturales o la abundancia de mano de obra.

Un enfoque sobre fallas de mercado en general es de naturaleza deductiva, porque observa la intervención de los gobiernos y luego, *ex post*, interpreta su comportamiento y desempeño de manera que corresponda a las teorías persistentes de cómo funcionan (o no funcionan) los mercados.

Pero no se aclara, de modo empírico o lógico, en qué deberían diferir las imperfecciones del mercado entre los países, todos ellos subdesarrollados, en un grado suficiente para explicar variaciones significativas del papel del gobierno. Además, el enfoque de las fallas del mercado predominante no precisa o jerarquiza las imperfecciones del mercado que llevaron a los gobiernos a intervenir efectivamente (Amsden, 1998).

C. Una sugerencia de cómo seguir

El análisis comparativo más reciente, relativo a distintas experiencias de desarrollo institucional, enfatiza la necesidad que las distintas economías logren realizar los cambios institucionales propios que le son indispensables (Rodrik, 2003).

Las sociedades en general y los gobiernos en particular, enfrentan opciones sobre la creación o profundización de la competitividad internacional de la economía. Pero el contenido de dichas opciones para cada país en desarrollo depende específicamente del momento y el lugar.

Un curso más promisorio que la elaboración de modelos inductivos tradicionales es una formalización de las elecciones de política estratégica afrontadas por los países de industrialización tardía, para aprender tanto de los éxitos, como de los fracasos. Conviene hacerlo a través del examen del proceso o ciclo analítico de las políticas públicas, que incluye su origen, diseño, gestión y evaluación.

Por supuesto, la historia de las regiones subdesarrolladas en la posguerra está llena de ejemplos de gobiernos que intervienen en los mercados con subsidios innecesarios e injustificados de diversas clases. De igual modo, deben considerarse y sistematizarse las restricciones y los activos competitivos que los países exitosos afrontan en los puntos de inflexión estratégicos.

En este documento se sugiere que, si bien no existen recetas generales sustantivas para el cambio institucional, las políticas públicas de excelencia pueden facilitar las soluciones que cada país requiere, a través de la articulación de las consideraciones políticas y las técnicas.

Para lo anterior, más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público como dado por su organización, o por alguna declaración de intenciones, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas de integración en la economía global y regional. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, para los cuales su estructura debe ser funcional.

Una política pública corresponde a:

- cursos de acción y flujos de información
- relacionados con un objetivo público definido en forma democrática.
- Estos cursos de acción y flujos de información son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado
- Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados

Las políticas públicas son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública.

Una política pública de excelencia es la que, a partir de valores, plantea objetivos políticos claros y logra definir del mejor modo temas técnicos. Estos últimos no pueden reemplazar la política, pero sí la complementan para darle forma (Lahera, 2002).

Desde un punto de vista analítico pueden distinguirse cuatro momentos en las políticas públicas, ya que no necesariamente etapas consecutivas: el origen (principalmente en el sistema político), diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

II. El cambio institucional en la práctica latinoamericana

A. El marco de las políticas de desarrollo productivo

De partida conviene aclarar que las opciones tecnológicas sustantivas de la región se han llevado a cabo a través de políticas económicas e industriales, en las cuales los temas de políticas comerciales, derechos de propiedad intelectual y los incentivos financieros, entre otros, han sido definidos sin más que consultas formales con las agencias de CyT. En la práctica diversas agencias de financiamiento público desarrollan políticas tecnológicas, incluso si ellas no son siempre intencionadas. De allí que se pueda hablar de políticas tecnológicas explícitas e implícitas.

Las políticas de sustitución de importaciones permitieron crear un sector industrial relativamente integrado en las economías mayores de la región, así como una capacidad tecnológica interna. Al mismo tiempo cristalizaron en todas partes fuertes intereses proteccionistas y algunos desincentivos a la innovación. Las políticas explícitas de tecnología con un objetivo diferente fueron percibidas como interferencia política y fueron resistidas por los agentes económicos relevantes.

Sólo más recientemente maduraron las condiciones domésticas para una estrategia de reducción del proteccionismo y de mercados abiertos. Tal estrategia está centrada en la búsqueda de una mayor competitividad internacional, lo que podría sugerir el cambio tecnológico tiene una nueva primacía en las políticas.

Sin embargo, el contexto en el que se han diseñado las políticas para las pyme, por ejemplo, ha estado dominado por los procesos de reformas estructurales. La casi total confianza en la liberalización de los precios y la marcada reducción de la intervención estatal han sido acompañadas de una visión en la cual las políticas de apoyo a las pyme se ubican en una posición subordinada respecto de los objetivos de la política macroeconómica e incluso de las políticas de competitividad, cuando estas últimas están presentes en la agenda pública (Peres y Stumpo, 2002).

El tipo y la dinámica de la subordinación respecto de cada una son diferentes. Mientras que la situación de dependencia respecto de la política macroeconómica parecería ser parte de la esencia del nuevo modelo económico, la relación con las políticas de competitividad ha evolucionado a lo largo de los años noventa.

De una posición, a comienzos de la década, en la que la política de apoyo a las pyme era una de las más reconocidas como válidas en el apoyo a la competitividad, se ha evolucionado a una situación en la que parecería que la atención a las pyme tiende a absorber todo el contenido de las políticas de competitividad.

B. Diseño y rediseño

Los países de la región, incluso los más pequeños, han mejorado su capacidad de diseñar políticas de desarrollo productivo. Por un lado se ha superado la visión de comienzo de los años noventa, según la cual no había mejor política que no hacer política y se han reconocido las fallas de los mercados en proveer soluciones a temas como la generación de articulaciones, el *upgrading* en la mezcla de productos de las economías de la región. Este avance se produjo incluso en países donde la capacidad de las instituciones a cargo del apoyo a las pyme es muy débil. En esos casos, la cooperación externa y la expansión internacional de los servicios de asesoría (de base individual o empresarial) han servido como mecanismo de transmisión de conocimientos y experiencias.

Se aprecian cuatro principios rectores: énfasis en aumento de la competitividad, generalización de instrumentos horizontales, fomento a las pyme, mipyme o mipe, y focalización en lo regional o local. Los contenidos de las políticas diseñadas han tendido a uniformarse, e incluso a repetirse. Así, las tres grandes áreas de las políticas de competitividad (fomento a las exportaciones, desarrollo tecnológico y capacitación de los recursos humanos) están presentes en todos los países, y a éstas se agregan los instrumentos habituales en materia de financiamiento, en su triple dimensión de acceso, garantías y costo.

Existen tres grupos de países, según sus políticas: a) países con documentos formales de política industrial: agenda de trabajo; b) otro en que predomina la influencia de los enfoques basados en la metodología de clusters: de la competitividad a los acuerdos sectoriales; y c) países con políticas básicamente horizontales: los enfoques de demanda. Desde otro punto de vista, pueden distinguirse tres estilos de intervención: países con estrategias explícitas (Brasil, Colombia, El Salvador, México), países con muchas acciones, pero sin estrategias explícita (Chile), países con acciones esporádicas (Uruguay) (Peres, 1998).

Las políticas han sido con frecuencia contradictorias, lo que ha debilitado su eficacia y contribuido a la erosión de su apoyo social.

• Menos y mejores políticas

Los documentos de política de los países de la región no deberían ser más shopping lists siempre crecientes. En cambio, se deben proponer pocas acciones, en pocas áreas de política, pero poderosas, lo que permitiría aumentar la eficacia de la intervención estatal.

Dado el perfil dinámico de la economía globalizada, la complejidad tecnológica y, especialmente, la limitación de recursos de los sectores públicos de la región, la intervención debe hacerse con sentido estratégico. No hay una fórmula única, porque ella depende de las realidades muy diversas que se viven en la región, sea en lo que concierne a la estructura productiva, como en la configuración institucional.

Sí, en cambio, debe existir un criterio rector que sirva como método para orientar los esfuerzos. Se trata de identificar la potencialidad de actividades y sectores capaces de competir internacionalmente. De allí que la nota dominante es el diseño de políticas en el marco de economías abiertas al comercio.

Luego, las políticas públicas deben preocuparse por alentar este mayor dinamismo relativo hacia “atrás” o hacia “adelante” en las cadenas productivas, en identificar fallas evidentes de mercado que dificultan el desempeño, en incentivar la creación de conocimiento y capacidades en estos terrenos, en el aprendizaje e intercambio de experiencias, etc.

C. Gestión

El organigrama de los organismos a cargo de las políticas de desarrollo productivo se generó por acumulación y es resistente a la reorganización con otras orientaciones y dinámicas. Por otra parte, las políticas se derivan más de teorías administrativas u organizaciones que del análisis económico de la organización industrial.

Las políticas tradicionales tienden a instrumentarse mediante mecanismos de asistencia técnica que progresivamente reconocen que, para cierto estrato de las pyme, las necesidades de apoyo van más allá de ofrecer servicios, para abarcar la definición de la demanda de esos servicios. Posiblemente el contenido más novedoso, aunque todavía no generalizado en la región, esté presente en los esfuerzos por aumentar la articulación entre las pyme o entre éstas y las grandes empresas.

La escasez de recursos se combina con problemas institucionales; en forma especial, con la excesiva fragmentación de la toma de decisiones en la materia. Si bien la heterogeneidad empresarial, sectorial y geográfica del universo de las pyme justifica en parte la gran cantidad de programas existentes, falta de coordinación entre estos esfuerzos.

El componente de tecnología es habitualmente administrado en otros arreglos institucionales, mientras el sistema de CyT es juzgado negativamente por no producir resultados en ese ámbito. Las organizaciones formalmente a cargo de las políticas de CyT nunca tuvieron otra atribución que la de administrar fondos para el entrenamiento de graduados y actividades de investigación en las universidades y en otros institutos de investigación apoyados por el sector público.

Consistentemente con la posición relativa de la política de apoyo a las pyme, las instituciones que las diseñan, pese a las fuertes diferencias que presentan entre los países en consideración, tienen en común su poco peso en las estructuras gubernamentales y una significativa carencia de poderosos instrumentos de política. Si bien a lo largo de la década de 1990 se presenciaron cambios institucionales que elevaron a rango ministerial o de vice-ministerio a entidades de fomento a esas empresas en diversos países, la nueva ubicación en el organigrama gubernamental no ha significado más poder de ejecución.

Otro avance fue el fortalecimiento de la corresponsabilidad pública privada en el diseño de políticas. En la actualidad las cámaras empresariales y organismos similares están en el centro de las propuestas de políticas de desarrollo productivo, habiendo incluso participado en su diseño. Sin embargo, el nivel de las actividades privadas de ciencia y tecnología es deficiente; faltan vínculos sistémicos entre las instituciones de investigación y la industria.

La falta de coordinación de las políticas de innovación con frecuencia resulta explicada por los puntos de vista diametralmente opuestos sobre el tema en los gobiernos y la falta de un apoyo político fuerte. Cuando la preocupación por el desarrollo tecnológico llevó a los gobiernos a definir políticas tecnológicas explícitas, esta tarea fue encargada a las organizaciones ya existentes en la administración pública, que daban apoyo a la investigación básica. La combinación de políticas de ciencias y las de tecnología sigue siendo inadecuada.

Por otra parte, la antigua organización en ministerios ha sido resistente a las reorganizaciones, factor que suele ser desconocido en las políticas de desarrollo productivo. Es perceptible una sobredotación de personal capaz en el diseño de las políticas públicas, parte del cual podría ser trasladado a la gestión de éstas. A los anteriores factores se agrega la existencia de una cultura corporativa en el sector público que conformaba la iniciativa tecnológica del estado en un proyecto de desarrollo tecnológico autónomo. El sector público ha mostrado una capacidad limitada en la generación de innovaciones; sin embargo hay también casos de éxito.

El éxito de las políticas tecnológicas de innovación agrícola parecen haberse debido tanto a lo sostenido de la acción estatal, como al estilo de intervención, el que favorecía fuertemente el proceso privado de acumulación y era consistente con los intereses económicos y políticos de los agentes privados.

• Mejoras a la gestión

La intensidad y calidad de las relaciones entre la industria y la ciencia tienen un papel creciente en determinar el retorno de las inversiones en investigación, en términos de competitividad, crecimiento, creación de trabajo y calidad de vida. Estas relaciones están siendo modificadas por la globalización y otros factores como una tendencia global hacia el desarrollo acelerado de un mercado del conocimiento.

La proliferación de nuevos instrumentos –tales como los fondos tecnológicos sectoriales a partir de privatizaciones, programas de desarrollo de proveedores, articulación- ¿es efecto de falta de estrategia y coordinación (iniciativas dispersas) o reflejo de pluralidad y heterogeneidad?

¿*Clusters*, cadenas o sectores? La pregunta, perfectamente válida, ha tendido a responderse restándole legitimidad a la intervención sectorial, dándosela, en cambio, a los clusters. Compromisos políticos llevan a programas sectoriales, que se legitiman llamándolos “de cadena productiva”; algo similar sucede con las políticas de pyme. Lo sectorial tiene legitimidad en materia de regulación, pero en sólo tres o cuatro sectores.

La inclusión de agentes privados en la gestión de las PDP podría ser profundizada, por ejemplo en la intermediación financiera. Las cámaras sectoriales podrían jugar un papel más activo como entes de servicio. Los propios interesados que logren un nivel determinado de organización podrían ser preferidos en relación a las políticas de fomento productivo.

Sin embargo, la participación del empresario en el diseño de los instrumentos y en la ejecución de las políticas requiere una infraestructura y tejido institucional de base local que actúe como articulador, intermediario y proveedor de servicios de apoyo. Las políticas públicas deberían orientarse a estimular iniciativas locales de desarrollo, sobre la base de redes de interdependencia entre empresas, centros tecnológicos, universidades, gobiernos territoriales y locales y agrupaciones de la sociedad civil.

Las dificultades más serias para fomentar este tipo de andamiaje institucional de base local radican en las limitaciones de la capacidad de gestión de las instituciones, los problemas de participación de grupos empresariales directivos y las deficiencias existentes en los recursos humanos especializados (profesionales capacitados en atención empresarial).

Conviene avanzar hacia soluciones decididas a partir de procesos en los que participan todos los actores involucrados, pudiendo llegarse a definir acciones no tan de frontera, pero sí más adecuadas a las realidades que se busca modificar. Una evolución desde la copia de mejores prácticas a poner el centro de la atención en desarrollar el mejor proceso de diseño de política posible.

D. Evaluación

Las metas se han hecho más precisas, hay más casos de evaluación explícita. Sin embargo sigue siendo infrecuente la evaluación de impacto de las políticas de desarrollo productivo, con lo que no se puede justificar el uso de los recursos destinados a ellas y menos aún fundamentar que se deben aumentar.

En general los gobiernos carecen de información e instrumentos para monitorear estas relaciones, evaluar su eficiencia y aprender de otros las mejores prácticas de políticas. De hecho, los principales determinantes de las fallas en estas políticas corresponden al desequilibrio entre ambiciosos objetivos de política, muchas veces contradictorios entre sí y los escasos recursos asignados; la complejidad de políticas diseñadas sin tener en cuenta restricciones nacionales y las estructuras estatales inadecuadas para la implementación debido a que fragmentan las decisiones y se separan las áreas de decisiones de las de acción.

• Mejorar la evaluación anterior, coetánea y posterior

Fortalecer la evaluación es el mejor mecanismo para discutir racionalmente, si se debe mantener una política, reducirla o discontinuarla.

Una política de excelencia considera ya en su diseño las modalidades para su propia evaluación.

La evaluación de la política de desarrollo productivo se basa en la comparación de la eficiencia relativa de las distintas relaciones en considerar las necesidades de los principales interesados (gobierno, industria, organizaciones públicas de investigación y sociedad civil).

Una política pública de excelencia debe tener fundamentos específicos (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?) así como consistencia interna y agregada (¿a qué se integra?, o ¿qué inicia?); incluir una estimación de costos y de alternativas de financiamiento, así como de los factores para una evaluación de costo-beneficio social de la política.

Ojalá su beneficio social marginal pueda ser comparado con el de otras políticas (¿cuánto rinde el último peso gastado en proyectos alternativos?, ¿qué es prioritario?); dar cuenta de apoyos y críticas previsibles (políticas, corporativas, académicas); estimar la oportunidad política y el lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?).

Por último, sus instrumentos deben ser funcionales y sus indicadores evaluables, precisos, incluyendo los de economía, eficacia y eficiencia. El costo unitario de cada fase o proceso debe poder ser determinado. Los vínculos entre la ciencia y la industria pueden ser caracterizados y evaluados en tres puntos: naturaleza e importancia relativa de los canales de interacción; la estructura de sus incentivos y los arreglos institucionales (OECD, 2002). Es importante evaluar a la combinación dinámica de las diversas políticas relevantes.

III. Hacia un acuerdo estratégico que incluya el desarrollo productivo

A inicios de la década de los noventa Fernando Fajnzylber, entre otros autores, planteó la necesidad de lograr una concertación estratégica, un conjunto de acuerdos de largo plazo, tanto explícitos como implícitos, entre el Estado y los principales actores políticos y sociales respecto de los objetivos instrumentales y de las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarlos (CEPAL, 1990).

El razonamiento era que las políticas requieren para su diseño y para su instrumentación el contexto y soporte institucional caracterizado un ese tipo de acuerdo. Por lo demás, la capacidad gubernamental de lograr acuerdos estables sobre fines, objetivos e instrumentos tiene relación directa con el grado de participación pluralista, la adecuación de las políticas y la eficacia de su administración. En nuestros países tales acuerdos se ponen a prueba cotidianamente a través de sus efectos y su grado de aceptación por parte de los distintos protagonistas. Esto es de especial relevancia dada la necesidad de afianzar y legitimar la democracia.

El alcance y la distribución de los beneficios de la mayor competitividad que se busca dependen de cómo ella es lograda (Fajnzylber, 1983). A su vez, la estabilidad del apoyo político y social, así como la gobernabilidad. Desde un punto de vista económico, la gobernabilidad se basa en el crecimiento compartido.

Es aquí donde las políticas públicas de desarrollo productivo necesitan encontrarse con la política. La inserción en la economía internacional es una nueva manera de plantear en la agenda pública los temas del desarrollo productivo.

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero ambas se influyen de manera recíproca. Por eso ambas se buscan en la opacidad del sistema político. La política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Una carece de sentido sin la otra. Por eso la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas (Lahera, 2003).

El objetivo de todos los políticos, así como de los grupos sociales o de interés, consiste en llegar a establecer políticas públicas de su preferencia, bloquear aquellas que les resultan inconvenientes, o mantener las actuales. El lenguaje de la política puede servir cualquiera de estos fines, o a una combinación de ellos.

La política en su sentido más amplio tiende a conformar, tanto las propuestas de políticas públicas, como aquellas que se concretan, inhiben o mantienen. Quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas, aunque sea con distintos signos. El resultado no está preestablecido ¿Por qué, recuperada la democracia, no se definieron estrategias inclusivas de desarrollo? Y hoy ¿cuáles son las condiciones políticas y sociales para el diseño y puesta en práctica de las políticas de ciencia y tecnología?

Es necesario comprender el papel de las instituciones políticas, los grupos de interés, las formas de representación política y la cultura política como factores en el proceso de decisión. Ello es un complemento necesario del enfoque puramente económico que suele ser predominante en los estudios sobre política tecnológica en la región.

Si las políticas de estabilización y ajuste se referían a condiciones básicas de participación en la economía mundial, las políticas de desarrollo productivo determinarán las condiciones de éxito de dicha participación hoy y mañana.

Yendo más allá de los actores directamente involucrados, es evidente que los esfuerzos de cambio institucional responden no sólo, ni tal vez principalmente, a una noción difusa de que “las reformas son necesarias”, sino a un incentivo preciso para ubicarse en un sendero político y económico que se ve prometedor (Heyman, 2004, pág. 18).

Para ser exitosa, una propuesta de políticas de desarrollo productivo requiere más que ser consistente y analíticamente sostenible. Salvo en un gobierno de filósofos, ella requiere obtener apoyo político para ingresar a la agenda pública y apoyo político y administrativo para que su diseño, gestión y evaluación sean los necesarios.

Las buenas ideas (las otras también) requieren apoyo político para convertirse en políticas de desarrollo productivo. Por ejemplo, nada garantiza que una política diseñada a partir de un mapa de los sectores ineficientes pueda despegar de la planificación.

Sin embargo, es difícil conformar un apoyo político para el conjunto de las políticas de desarrollo productivo, dado que la apropiabilidad de sus beneficios para la mayoría de la población es principalmente indirecta. En cambio, debe esperarse que distintos beneficiarios directos presionen por establecer, mantener o mejorar su situación particular. Por supuesto, la suma de dichos intereses puede determinar un “sistema” poco sistémico. Por otra parte, hay diversas fuerzas que mantienen instituciones ineficientes (Off, 2003).

La necesidad de esta concertación es hoy tan válida hoy como cuando la planteara Fajnzylber y ella debe incluir no sólo una macroeconomía sana, sino también políticas de desarrollo productivo. Y ahora estas políticas deben desarrollarse en economías abiertas y sometidas al proceso de integración a la sociedad mundial que habrá de acelerarse en el futuro.

Los desafíos pendientes son claros; reducir la brecha de productividad entre las actividades formales e informales, aproximar el aparato productivo a la frontera internacional, disminuyendo la dispersión intrasectorial de productividades, y mejorar la mezcla de producto de la economía nacional, ampliando su vector de producción o profundizando su especialización. Es posible plantear tres tipos de estrategias de desarrollo productivo: inclusión, modernización y mejora de la mezcla de producto mediante diversificación o especialización.

Sin una intervención pública selectiva a favor del cambio técnico, es más probable que la economía quede prisionera en patrones tradicionales y de corto plazo de la ventaja comparativa. Ella puede producir exportaciones, pero ¿producirá desarrollo? (Bastos y Cooper, 1995).

Sin un conjunto armónico y financiado de políticas públicas que cuenten con un apoyo político sostenido, podrá haber democracia, pero ¿será ella estable?

Bibliografía

- Amsden, Alice (2001), *The Rise of "the Rest" Challenges to the West from Late-Industrializing Countries*, Oxford.
- ____ (1998), "Enfoque de política estratégica para la intervención gubernamental en la industrialización tardía", en Andrés Solimano (Comp.) *Los caminos de la prosperidad. Ensayos del crecimiento y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bastos, María Inés y Cooper Charles (1995), "A political Approach to Science and Technology Policy in Latin America", en Bastos, María Inés y Cooper, Charles, *Politics of Technology in Latin América*, Routledge, Londres.
- CEPAL (1990), *Transformación Productiva con Equidad*.
- Coase, Ronald (1973): "The Nature of the Firm", *Económica*, N°4.
- Eugenio Lahera (2003) "Políticas y políticas públicas", Seminario CEPAL/FLACSO, México.
- ____ (2002), *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Fajnzylber, Fernando (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México.
- Heyman, Daniel (2004), "Instituciones y desarrollo económico. Algunas notas", manuscrito, CEPAL B. Aires.
- Lindauerb, David y Land Pritchett (2002) "Policies for Economic Growth", *Economic Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, Vol. 3, N°1.
- North, Douglass (1989), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2002), *Benchmarking Industry-Science Relationships*, Paris.
- Off, Karla (2003) "Paths of Institutional Development: a View from Economic History", *Research Observer*, World Bank, otoño , pp. 205-226
- Ohno, Izumi (1996), *Beyond the "East Asian Miracle"*, UNDP.

- Rodrik, Dani (2003) *In Search of Prosperity*, Princeton University Press; Sachs, Jeffrey (2003), *Institutions don't rule: a refutation of institutional fundamentalism*, NBER Working paper, N°9490; Fitoussi, Jean Paul y Olivier Passet (2000), *Reduction du chômage; les réussites en Europe*, Conseil d'Analyse Economique, N°23, La Documentation Française; Freeman, Richard (2000) *Single Peaked vs. Diversified Capitalism; the relation between economic institutions and outcomes*, NBER Working Paper Series N°7556.
- Williamson, Oliver (1999), "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economic Perspective", *Journal Law Economics*.
- Wilson Peres y Giovanni Stumpo (2002), *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México DF, Siglo XXI.
- Wilson Peres, (1998), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos: expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, México DF, Siglo XXI.

I L P E S



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados:

1. Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
2. Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
3. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
4. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
5. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
6. Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
7. La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
8. Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
9. Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales Number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
10. Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales Number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
11. The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales Number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
12. Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
13. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
14. Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
15. Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
16. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
17. El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
18. Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
19. Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
20. La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)

21. ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
22. El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
23. Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)
24. Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un cluster eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
25. Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
26. Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
27. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
28. Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
29. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P; LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
30. Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
31. La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L.1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), No de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003 [www](#)
32. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
33. Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003 [www](#)
34. Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003 [www](#)
35. Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003 [www](#)
36. Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1934-P; LC/IP/L.228), N° de venta S.03.II.G.93 (US\$10.00), 2003 [www](#)
37. Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L.1979-P; LC/IP/L.231), N° de venta S.03.II.G.138 (US\$10.00), 2003 [www](#)
38. Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, Iván Finot, (LC/L.1986-P; LC/IP/L.232), N° de venta S.03.II.G.147 (US\$10.00), 2003 [www](#)
39. La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental, Rodrigo Núñez, (LC/L.1987-P; LC/IP/L.233), N° de venta S.03.II.G.148 (US\$10.00), 2003 [www](#)
40. Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2008-P; LC/IP/L.236), N° de venta S.03.II.G.169 (US\$10.00), 2003 [www](#)
41. Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2018-P; LC/IP/L.238), N° de venta S.03.II.G.179 (US\$10.00), 2003 [www](#)
42. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Iván Silva Lira, (LC/L.2019-P; LC/IP/L.239), N° de venta S.03.II.G.181 (US\$10.00), 2003 [www](#)
43. Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.2020-P; LC/IP/L.240), N° de venta S.03.II.G.182 (US\$10.00), 2003 [www](#)
44. La cuestión regional y local en América Latina, Luis Lira Cossio, (LC/L.2023-P; LC/IP/L.241), N° de venta S.03.II.G.187 (US\$10.00), 2003 [www](#)
45. Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin American countries, Ricardo Martner and Varinia Tromben, (LC/L.2145-P; LC/IP/L.244), Sales Number S.04.II.G.73 (US\$10.00), 2004 [www](#)

46. La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el “pecado original”, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2150-P; LC/IP/L.246), N° de venta S.04.II.G.75 (US\$10.00), 2004 **www**
47. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes, Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, (LC/L.2201-P; LC/IP/L.248), N° de venta S.04.II.G.126 (US\$10.00), 2004 **www**
48. Capital institucional y desarrollo productivo. Un enfoque de políticas públicas, Eugenio Lahera (LC/L.2223-P; LC/IP/L.251), N° de venta S.04.II.G.141 (US\$10.00), 2004

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org

www Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: Fax: E.mail: