

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS

PARA UNA NUEVA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO

ROBERT DEVLIN
GRACIELA MOGUILLANSKY



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Documento de proyecto

Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo

**Robert Devlin
Graciela Moguillansky**



Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Organizaciones.

Indice

Prólogo	5
Agradecimientos.....	7
PARTE I	
Estrategias y alianzas publicas-privadas, “primeros principios” de procesos institucionales eficaces	9
Introducción	11
I. El rezago de América Latina.....	17
A. El evasivo camino hacia la convergencia	17
B. América Latina y la reforma: ¿El consenso de Washington favoreció u obstaculizó el crecimiento?	23
C. Características que condicionan el crecimiento de América Latina: una breve descripción de los hechos estilizados	25
II. Estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo basadas en políticas industriales proactivas: el primer principio	39
A. El carácter de las estrategias de desarrollo	39
B. Las estrategias de desarrollo en la práctica.....	49
III. Segundo principio: la alianza público-privada es clave para la formulacion e implementacion de estrategias nacionales eficaces	65
A. El papel de las alianzas público-privadas	65
B. Campo de acción de las alianzas público-privadas	67
C. Construcción de consensos	74
D. Las alianzas en la práctica	76
IV. Los primeros principios que sustentan el liderazgo del sector público	81
A. Tercer principio: Asegurar el liderazgo de los ministerios y organismos encargados de actividades y sectores en la economía real	82
B. Cuarto principio: Promover una cultura de pensamiento estratégico a mediano y largo plazo	85
C. Quinto principio: Para ejecutar las estrategias es importante que en cada área o actividad prioritaria haya uno o varios organismos dedicados a su ejecución	87

D. Sexto principio: Cuanto más estructurada y específica sea la estrategia, mayor será el desafío de coordinación entre ministerios y la exigencia de instrumentos múltiples para este efecto	89
E. Séptimo principio: La eficacia de las políticas depende de un servicio civil no politizado y caracterizado por el profesionalismo y la capacidad técnica	94
Anexo IV.1 Liderazgo sin raíces institucionales: el ejemplo de la autoridad de tecnología y desarrollo de las arenas petroleras de Alberta (AOSTRA, Canadá).....	97
Anexo IV.2 La comunidad autónoma de Andalucía: otro caso subnacional.....	99
V. Primeros principios sobre la gestión de programas e incentivos	101
A. Octavo principio: La eficacia de los incentivos debe evaluarse no solo por la forma en que se gestionan individualmente, sino también por la forma en que se articulan para lograr un efecto sistémico.....	101
B. Noveno principio: La eficacia de los programas e incentivos están íntimamente vinculados a la forma en la cual éstos están gestionados.	105
C. Décimo principio: Para que las estrategias sean eficaces, es preciso evaluar su aplicación y su impacto en relación con los objetivos.	110
D. Undécimo principio: Las alianzas público-privadas estructuradas pueden minimizar el riesgo de que el gobierno se vea capturado por el sector privado.	112
Anexo V.1 Eficiencia de los créditos tributarios a la investigación y el desarrollo.....	114
Anexo V.2 Finlandia: evaluación del programa para el sector de la electrónica y las telecomunicaciones	115
PARTE II	
¿Son relevantes para América Latina los “primeros principios” inducidos de los casos exitosos?	117
VI. Estrategias a mediano y largo plazo sustentadas en alianzas publico-privadas	119
A. De una tradición estratégica y estructural al consenso de Washington.....	119
B. Las alianzas público-privadas contemporáneas: logros y limitaciones.....	132
Anexo: Síntesis de estrategias nacionales de desarrollo.....	149
VII. Implementación de una visión estratégica	157
A. En busca de un alto grado de liderazgo en los ámbitos político y técnico.....	157
B. La necesidad de coordinación	163
C. Programas e incentivos integrales en el marco de la estrategia o plan nacional de desarrollo	166
D. Prevención de la captura del estado: importancia de la transparencia y la evaluación	170
VIII. Los tres principales pilares resultantes de nuestros primeros principios	173
A. Contexto del que surgen las conclusiones	173
B. Los tres pilares.....	175
C. ¿Por dónde comenzar?	181
Bibliografía.....	183

Prólogo

La magnitud de la crisis financiera y económica global que estalló en el segundo semestre de 2008 ha conmocionado a los expertos y a la opinión pública mundial, por lo que no resulta sorprendente que el debate económico se haya centrado en la crisis financiera internacional y su impacto en la economía real. Este debate ha girado en torno a las medidas de corto plazo para enfrentar la crisis y a la manera de superarla de la mejor forma posible.

Llama la atención que este libro invite desde su inicio a asumir un enfoque de largo plazo y que insista en la necesidad de contar con una visión estratégica del futuro para la región. Existe un creciente consenso en América Latina y el Caribe acerca de que para tener éxito en la internacionalización de las economías en la era de la globalización, los fundamentos de estabilidad macroeconómica, si bien son una condición necesaria, no son suficientes para el desarrollo de los países de la región.

A partir de esta constatación, los autores del libro, al igual que Fernando Fajnzylber en su época, orientan su mirada hacia un conjunto de países exitosos fuera de la región y a las consecuencias que las estrategias de mediano y largo plazo para la transformación productiva y el escalamiento exportador han tenido en su desarrollo.

La importancia de la investigación que sustenta este libro radica no solo en el análisis de las estrategias en sí mismas, que se relacionan con un contexto económico, político y cultural que no es posible reproducir, sino además de los principios comunes que guían la formulación y la implementación de esas estrategias.

Un primer elemento que se destaca es el grado y la naturaleza de la colaboración entre gobierno y sector privado, que inciden en el desarrollo de las estrategias de largo plazo y en la forma en que se implementan a través de programas e incentivos, en un marco de bien público. Esto es lo que los autores llaman “alianza público-privada”, tema fundamental desarrollado en este libro. Las experiencias seleccionadas muestran que la formulación de estrategias consensuadas e inteligentes, y la institucionalidad público-privada que la acompaña, tienen íntima relación con la eficacia de las políticas y programas que las sustentan.

¿Qué relevancia tiene esto para América Latina y el Caribe?

Mientras que en la región se ha progresado en materia de estabilidad y, en cierta forma, de crecimiento exportador con respecto a la era previa a la crisis de la deuda, los países de la región han quedado rezagados respecto de sus competidores extrarregionales en más de un aspecto: crecimiento de la productividad, diversificación de las exportaciones e incorporación de valor agregado en las exportaciones y las actividades relacionadas. Esto puede explicar la vulnerabilidad frente a cambios

imprevistos en los precios de los bienes primarios y la amenazadora competencia de los bajos salarios en países emergentes de Asia, Europa oriental y otras regiones que podrían repositionarse en el futuro. También explica por qué los países de América Latina y el Caribe no han podido encaminarse en un proceso sostenido de reducción de la brecha de ingresos con respecto a los países ricos del mundo.

Si bien los países de fuera de la región han dado prioridad a los fundamentos macroeconómicos, también han estado permanentemente reorientando sus políticas y revisando su estrategia para ascender en la jerarquía de producción y exportación mundial. Incluso esta actitud proactiva de mediano y largo plazo permite, después de la crisis internacional, que muchos países puedan recuperar rápidamente sus economías y repositionarse con mayor competitividad.

Respecto de América Latina y el Caribe, los autores señalan que, además del reciente estímulo económico frente a la recesión mundial, en muchos casos los programas públicos constituyen “edificios arqueológicos” heredados de un gobierno a otro, más que una constelación coherente de políticas resultantes de una estrategia con visión de futuro. Es más, muchas veces estos programas no disponen de recursos para su implementación y los equipos técnicos carecen de solidez, sufren de excesiva politización y no son fruto de un diálogo consistente e integrado con los actores privados. Si bien existen muchos factores que pueden explicar la falta de competitividad y desarrollo exportador de América Latina y el Caribe con relación a sus competidores, esta falta de enfoque estratégico y el carácter efímero de las alianzas público-privadas, junto con el debilitamiento de la capacidad del Estado, constituyen hechos que merecen una mayor atención en la región.

El resultado de la investigación muestra un serio esfuerzo por examinar en profundidad el “cómo”, es decir, la dimensión microoperacional, incluido el apoyo específico de los programas e incentivos públicos. Los autores constatan que los detalles operacionales del desarrollo y la implementación de las estrategias son tan importantes como las estrategias mismas. Ciertamente, el enfoque en el “cómo” es la mayor novedad del estudio y constituye una dimensión a la que es más difícil acceder.

Por último, cabe señalar la relevancia de la metodología inductiva empleada por los autores, que ha permitido descubrir, sobre la base de experiencias reales, algunos “primeros principios”, positivos y negativos, en el desarrollo y la implementación de las estrategias y de las alianzas público-privadas de países exitosos fuera de la región.

Sin duda, este libro constituye un aporte muy relevante al debate acerca de las alianzas público-privadas como elementos estratégicos necesarios para dar un salto importante hacia el desarrollo de América Latina y el Caribe.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica
para América Latina
y el Caribe

Agradecimientos

Deseamos agradecer el respaldo recibido para este estudio, que obtuvo apoyo financiero de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile, el Gobierno de la República de Corea y el proyecto ProLíder, financiado a su vez por la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la SEGIB y la CEPAL.

Corresponde también agradecer a los autores de los estudios de caso extrarregionales, quienes respondieron a nuestras numerosas preguntas: Annette Hester, Antonio Bonet, David O'Donovan, Heikki Kotilainen, Nigel Haworth, Piero Formica, Shankaran Nambiar, Sharon Siddique, Sree Kumar, Terry Cutler, Thomas Andersson, Vladimir Bená ek y Yoo Soo Hong.

Extendemos un reconocimiento similar a los autores de los estudios de caso de países de América Latina: Anamaría Guerra, Basil Springer, Carlos Américo Pacheco, Gustavo Baruj, Hernando José Gómez, Hugo Chávez, Ilan Bizberg, José Segura, Joseph Ramos, Juan José Palacios, Luis Chang y María Alejandra Botiva.

También deseamos agradecer el crucial respaldo recibido de varias personas: José Luis Machinea, Alicia Bárcena, Enrique Iglesias, Osvaldo Rosales, e Inés Bustillo y Carlos Álvarez de CORFO, Directores de diferentes Divisiones y funcionarios de CEPAL, así como de embajadores del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, quienes de una u otra forma nos brindaron muy generosamente palabras de aliento y respaldo logístico durante el proceso de investigación y redacción. De Agustín Cornejo, Alfonso Finot y Raúl Holz recibimos una muy competente asistencia técnica.

Parte I
Estrategias y alianzas públicas-privadas,
“primeros principios” de procesos
institucionales eficaces

Introducción

Como región, América Latina y el Caribe (en lo sucesivo América Latina) no ha obtenido históricamente buenos resultados económicos. Desde la era colonial, pese a rachas episódicas de crecimiento registradas por algunos países, la región ha tenido que contemplar que sucesivos países la dejaran atrás en términos de PIB per cápita; muchos de ellos, cuya situación era de extrema pobreza, pasaron a ocupar los peldaños más altos en la escala de ingresos mundiales. Un país latinoamericano, Argentina, ha gozado de la distinción de figurar entre los países más ricos del mundo a comienzos del siglo XX, pero en décadas subsiguientes se dio el hecho sorprendente de que se deslizó en forma sostenida hasta alcanzar la poco descollante condición de país de ingreso medio.

En la última mitad del siglo XX el fortalecimiento y el mejoramiento de la calidad de la inserción internacional de un país ha sido un pilar significativo para que pudiera participar con éxito en un proceso de cerrar la brecha de ingresos con respecto a los países ricos (en adelante a este proceso lo denominaremos “de equiparación”). En ese contexto el desarrollo de la exportación ha sido un instrumento importante para estimular la inversión, la innovación y el crecimiento. El papel de la exportación se vio respaldado por las tasas de crecimiento del comercio y el financiamiento internacional, que alcanzaron niveles sin precedentes. Sin embargo, casi todos los países que lograron equipararse en esa era (que no fueron, en modo alguno, muy numerosos) abordaron la cuestión de la integración y el desarrollo de la exportación por vías diferentes. En una descripción bastante estilizada, cabe decir que algunos dieron prioridad al objetivo de dotarse de capacidades industriales en el mercado interno, y recién después de alcanzar cierto umbral de fortaleza competitiva, se aventuraron más resueltamente en los mercados internacionales de exportación. Ello ha sido más factible para los países con grandes mercados internos. Otros países que intentaron crecer aceleradamente y cuyos mercados internos eran muy reducidos, trataron de mejorar en forma proactiva sus economías, su exportación y su crecimiento, al mismo tiempo que, desde el comienzo, mantuvieron una estrecha integración con los mercados internacionales. Otros han combinado ambos enfoques, desarrollando intensamente la exportación pero además dando atención preferente, en forma sucesiva, a la creación de condiciones para el surgimiento de nuevos sectores y actividades en el mercado interno, que ulteriormente (a menudo en forma muy rápida) alentaron a hacerse competitivos y contribuir al desarrollo de la exportación.

En la actualidad los mercados y las empresas privadas predominan en la actividad económica mundial. Para que las empresas obtengan las capacidades necesarias para ser agentes de transformación y crecimiento económicos la transformación económica debe cumplir muchos requisitos y condiciones. Además de un entorno macroeconómico habilitante, se requiere, entre otras cosas, acceso a información sobre mercados y tendencias; incentivos a la búsqueda de nuevas actividades, más avanzadas y riesgosas y la realización de inversiones en ellas; aprendizaje sobre la manera de innovar a través de

imitación o adaptación creativa de tecnologías para aplicaciones comerciales; acceso al crédito; un sistema educativo que genere mano de obra calificada; disponibilidad de bienes públicos esenciales; un entorno de negocios propicio, coordinación y articulación sectorial, y técnicas de comercialización y diferenciación de productos.

Las fuerzas de mercado no necesariamente generan en forma espontánea respuestas eficaces frente a todos esos desafíos, especialmente en países en desarrollo cuyos mercados e instituciones son gravemente incompletos. En América Latina, todos esos ingredientes, aunados a fallas del sector público, han constituido, en diferente medida según el país y las circunstancias, serias restricciones al crecimiento.

En los últimos 20 años de política pública en América Latina han predominado los ajustes, en gran medida de corto plazo, basados en el consenso de Washington, la consolidación de equilibrios macroeconómicos y reformas institucionales orientadas por el mercado, con fuertes disuasivos a las intervenciones del Estado en actividades productivas. En la actualidad, en cambio, dada la desilusión reinante con respecto al consenso de Washington, está surgiendo en América Latina el interés en intervenciones públicas proactivas más sistémicas, que puedan ayudar al sector privado a superar las restricciones estructurales a la innovación, la transformación productiva y el desarrollo de la exportación. En principio, el cambio de orientación favorable a la aceptación de un Estado más proactivo —intensificado ahora por el impacto de la gran recesión económica mundial de 2008-2009— constituye un paso útil hacia el pragmatismo en la política pública, tras muchos años de preponderancia del fundamentalismo del mercado inducido por el consenso de Washington, en que el Estado se convirtió en un tipo de “bien de inferior”. De hecho, la adopción de una política pública más proactiva y estratégica parecería ser un objetivo razonable para América Latina, ya que la “mano visible” de las intervenciones públicas puede percibirse en mucho de los casos de éxito en Asia, Oceanía, Europa, y aun en América del Norte. Existen, por lo tanto, precedentes modernos para la aplicación, en América Latina, de una política pública encaminada a respaldar la transformación y el crecimiento económicos. No obstante, subsiste la cuestión de qué tipo de intervencionismo gubernamental se requiere, y cómo puede actuar eficazmente.

En el período interbélico y en los primeros años de la posguerra, América Latina tenía una tradición de activa intervención gubernamental en la economía, aunque con un enfoque vertical, de predominio del sector público, orientado hacia una industrialización centrípeta mediante sustitución de importaciones, en que las empresas públicas cumplieron un papel importante. Fue esa una era en que la eficiencia y una integración internacional eficaz para lograr el crecimiento no eran objetivos primarios en la región, como lo son hoy. La industrialización mediante sustitución de importaciones de esa era ha sido considerada como el mal por antonomasia, lo que es injusto, pues en ella, en materia de desarrollo, se lograron importantes avances, algunos de los cuales en realidad fueron desmantelados por las reformas del consenso de Washington (Ocampo, 2006). No obstante, creemos que este enfoque tradicional con respecto a la intervención del Estado no debe resurgir en la era actual de renovado interés en un Estado proactivo.

Existe una amplia literatura teórica y basada en casos sobre la intervención del Estado en respaldo de las transformaciones productivas y el desarrollo de la exportación. En los últimos años, el pensamiento de quienes ven con buenos ojos las intervenciones selectivas del Estado que caracterizan al enfoque de la política industrial ha evolucionado hacia lo que algunos denominan una política industrial “moderna”. Esto lleva a hacer hincapié en que las estrategias e intervenciones más exitosas surgen, *inter alia*, de un *proceso* social de estrecha alianza entre el sector público y el sector privado (en que el alcance de este último varía en función de la participación de la sociedad civil). Esto obedece a que en el mundo cambiante y competitivo de la globalización cada parte tiene (o podría crear), en cierta medida, la información necesaria para identificar las restricciones de mercado, institucionales y de aptitudes que deban superarse a través de estrategias de apoyo, pero ello involucra necesariamente una comprensión menos completa que la que puede lograrse uniendo esfuerzos y llevando a cabo una labor coordinada. Además, el gobierno de la alianza debe estar al servicio del bienestar público, lo que significa que si bien el Estado debe colaborar estrechamente con el sector privado, debe someterse a procedimientos y mecanismos que eviten su captura por intereses especiales.

Abundan las ideas acerca de lo que constituye la política industrial y el contenido de los denominados programas de respaldo de “ mejores prácticas ”. Pero el ámbito en que la literatura es mucho menos desarrollada es el de un cuadro más detallado del “ cómo ” de las políticas industriales. Es decisivo el “ cómo ” organizar el proceso social de una alianza y la organización interna del sector público para orientar ese proceso y formular y aplicar estrategias públicas que respalden la transformación productiva. Sin duda es importante aplicar una política acertada, pero no lo es menos, para obtener resultados reales, prestar atención al proceso social y a la organización para discernir y ejecutar eficazmente una estrategia, además de estar alerta frente a la necesidad de introducir correcciones sobre la marcha.

En este libro se examinará el “ cómo ” de 10 países extrarregionales que experimentaron procesos contemporáneos de equiparación sostenida o que, con una dotación similar de recursos, lograron mejores resultados que América Latina¹. Aunque difieren en muchos aspectos en cuanto a historia, cultura, sistema político, estructura económica, nivel de desarrollo y ubicación geográfica, la mayoría de ellos comparten, aunque con diferencias de alcance, especificidad y profundidad del contenido, cierto elemento, consistente en que sus autoridades aplicaron activamente una estrategia de desarrollo a mediano o largo plazo (con un enfoque que ha abarcado toda la economía o en la escala más limitada de determinados sectores o actividades), basándose, en creciente medida, en una visión que va bastante más allá de los temas coyunturales de corto plazo. En la mayoría de esos países se está realizando una labor proactiva encaminada a crear una visión hacia el futuro que pueda orientar una estrategia de mediano y largo plazo con metas específicas respaldadas por incentivos públicos que estimulen directamente el cambio estructural y el crecimiento de la productividad.

En general, esas estrategias no son creación exclusiva del gobierno central, sino que surgen de alianzas público-privadas que contienen elementos de orientación política, participación de la sociedad civil y creación de consenso o, como mínimo, conocimiento público. Este fenómeno ha adoptado diferentes formas en los distintos países, con diferentes grados de eficacia. Si bien el éxito de una estrategia de ese tipo depende de factores políticos y del diseño técnico, no es menos importante la existencia de un marco institucional público apropiado que pueda aplicarse. En ese marco, más que hacer hincapié en la eficiencia en todos los aspectos, se centra la atención en la coherencia y la eficacia en relación con metas establecidas, con la posibilidad de realizar experimentos con iniciativa, flexibilidad, corrección de errores, y la posibilidad de que la aplicación de la estrategia no esté constreñida por los ciclos políticos.

En esta obra no se pretende demostrar la existencia de una relación causal entre, por una parte, las estrategias y su contenido y, por otra parte, los resultados alcanzados en los países en relación con el cambio estructural y el crecimiento económico. Creemos que la asociación entre ambos aspectos en los casos de éxito que consideramos, y en otros casos recogidos en la literatura, sin desconocer las inconclusas críticas analíticas negativas, es un argumento persuasivo suficiente para que América Latina experimente en forma más sistemática con estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo respaldadas por una política industrial moderna. No obstante, nuestro objetivo más fundamental consiste simplemente en reportar analíticamente información y conocimientos, extraída de nuestros casos de éxito extrarregionales, sobre el “ qué ”, pero principalmente el “ cómo ”, de la formulación y aplicación de estrategias y de las estructuras institucionales públicas conexas. El enfoque en el “ cómo ” es una de las novedades de nuestro estudio.

Desde el punto de vista metodológico tenemos plenamente presente que América Latina no debería tratar de reproducir las estrategias, instituciones o procesos de nuestros casos de éxito

¹ En cuanto a nuestros estudios de caso, desde la década de 1960 España, Finlandia, Irlanda, Malasia, la República de Corea y la República Checa (tan solo recientemente una economía de mercado) alcanzaron procesos de equiparación. Suecia lo logró bastante antes de 1950, y se convirtió tempranamente en un país rico, lo que en términos relativos también cabe decir de Australia y Nueva Zelandia. En las últimas décadas esos dos últimos países han quedado bastante a la zaga de sus cohortes de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), pero en general han logrado resultados mejores que los obtenidos por países sudamericanos ricos en recursos naturales. Finalmente, examinamos también casos subnacionales de alianza en una de las comunidades autónomas de España, y otro de innovación en el sector de los hidrocarburos de la provincia canadiense de Alberta.

extrarregionales. Evidentemente, son demasiadas las especificidades culturales, políticas, económicas e históricas como para que ello fuera posible o acertado. No obstante, un hecho interesante es que si bien muy diferentes en su forma, la sustancia misma del funcionamiento operativo del sector público y las alianzas fue bastante similar entre los países exitosos estudiados. Por lo tanto, llevar las experiencias específicas de la organización institucional y los procesos operativos —especialmente en cuanto al “cómo”— a una perspectiva con dimensiones más abstractas permitió detectar “Primeros Principios” genéricos sobre los temas institucionales. En la parte I del libro se presentan “10 + 1” Primeros Principios extraídos por inducción de los estudios de caso extrarregionales. Además, esos principios se ilustran en relación con las diferentes vías en que los casos de éxito que consideramos los aplicaron en mayor o menor medida.

Nuestro análisis contó con el apoyo de 10 estudios de caso de referencia sobre los casos de éxito considerados. Esos estudios, que comenzamos a realizar en 2007, señalan, además, en gran medida, el período límite al que corresponden nuestras ilustraciones sobre el “cómo” en países que se encuentran en una evolución institucional continua. Desde el punto de vista metodológico se hizo hincapié principalmente en la profundización del análisis del “cómo” orientado institucionalmente de la organización del sector público para la elaboración de estrategias, alianzas operativas y políticas y programas de apoyo relacionados con la ejecución. Para mantener un enfoque manejable limitamos principalmente el análisis a ilustrar el proceso de desarrollo exportador, centrando la atención fundamentalmente en los agentes públicos y en los procesos vinculados con los procesos de captación de inversión extranjera directa, internacionalización de pequeñas y medianas empresas, promoción de exportaciones e innovación. Aunque limitado, el enfoque basado en el desarrollo de la exportación tuvo la virtud de apuntar a una dimensión central de la estrategia de transformación económica de los países².

Una vez examinado el “cómo” de los casos de éxito extrarregionales a través del prisma de los Primeros Principios, tratamos de determinar, en la parte II, en qué medida nueve países latinoamericanos y del Caribe lograron resultados exitosos en relación con algunos de los más importantes Principios.

En cuanto a los aspectos más específicos de la estructura de la obra, en el capítulo I se examina la situación de una América Latina históricamente retrasada en materia de desempeño económico, y su situación contemporánea. En el capítulo II se presenta el Primer Principio inicial: la urgencia de elaborar una estrategia de mediano y largo plazo para una transformación productiva sustentada en políticas industriales. Se examina el debate referente a esas políticas y se exponen las razones que nos llevan a creer que los modernos argumentos sobre ellas son relevantes en el caso de América Latina. Teniendo en cuenta esa motivación se examinan a continuación las características de las estrategias aplicadas a lo largo de las décadas por los países que constituyen nuestros 10 casos de éxito extrarregionales.

En el capítulo III se centra la atención en el Primer Principio, según el cual las estrategias de transformación productiva con políticas industriales modernas deben basarse en alianzas público-privadas eficaces, surgidas de condiciones locales. En ese capítulo se crea una tipología de las alianzas establecidas en los casos de éxito que consideramos, analizándolos e ilustrándolos con cierto detalle. En el capítulo IV se presentan e ilustran los Primeros Principios 3 a 6, que se refieren al “cómo” del liderazgo del sector público en la alianza público-privada y la formulación y ejecución de estrategias. En el capítulo V, a su vez, se presentan e ilustran los Primeros Principios 7 a 11, que se refieren al manejo, por parte del sector público, de los programas de apoyo y los incentivos.

En el capítulo VI de la parte II la atención pasa a concentrarse en América Latina. Se examinan las características, anteriores y actuales, de las estrategias de desarrollo aplicadas en la región, y se señalan sus virtudes y defectos como instrumentos de orientación de una transformación productiva. Utilizando conceptos y principios elaborados en la parte I se examinan luego, en forma crítica, la

² Profundizar la consideración del “cómo” no fue fácil, ya que los autores de los estudios de antecedentes a los que acudimos estaban acostumbrados, como ocurre generalmente en las ciencias sociales, a centrar el análisis en el “qué” más que en el “cómo”.

función y las características de las alianzas público-privadas emergentes que respaldan las estrategias contemporáneas. En el capítulo VII se sigue la senda de los Primeros Principios 3 a 11 mediante una evaluación crítica de las características del liderazgo dada por el sector público para la ejecución de estrategias y las modalidades de gestión de programas e incentivos. Finalmente, en el capítulo VIII se exponen nuestras conclusiones cardinales, consistentes en que si bien América Latina ha venido sembrando la semilla de los Primeros Principios observados por los casos de éxito extrarregionales, persiste la necesidad de una labor considerable a ese respecto. Quizá los organismos multilaterales de desarrollo, en la era posterior al consenso de Washington, pueden brindar un respaldo más solidario y sistemático, para que América Latina esta vez adopte y profundice modalidades modernas de políticas industriales para la transformación productiva.

I. El rezago de América Latina

A. El evasivo camino hacia la convergencia

El desarrollo puede definirse como el proceso orientado a “alcanzar” el nivel de ingresos de los países “líderes”. La idea es que a lo largo de cualquier período prolongado, cuanto más rezagado esté el desarrollo de un país, mayor será su potencial para lograr un progreso veloz que cierre la brecha que separa su ingreso del de los países líderes³. La historia nos brinda ejemplos de este proceso, siendo uno de los más notorios el de los Estados Unidos, que alcanzó y finalmente superó el nivel de ingresos de Gran Bretaña durante el siglo XIX. En este capítulo veremos que también hay ejemplos modernos de dicho proceso. Sin embargo, en el caso de América Latina, el tener un PIB per cápita inferior al de los países líderes, e incluso ser superado por países más pobres, se ha vuelto casi un “estilo de vida”.

Hace tiempo que América Latina apareció en el escenario mundial. Para comienzos del siglo XVI, ya estaba bastante avanzada la colonización española y portuguesa de México, Centroamérica, América del Sur y algunas zonas del Caribe. Los británicos empezaron a colonizar América del Norte 100 años más tarde. Pese al tardío nacimiento de las colonias británicas, los siguientes 300 años más o menos fueron testigos de cómo los ingresos de estas colonias, y posteriormente de su heredero, los Estados Unidos, alcanzaron y luego superaron los de América Latina. Para el año 1900, el ingreso per cápita de los Estados Unidos (en términos de paridad del poder adquisitivo) era unas cuatro veces la media de las ocho mayores economías latinoamericanas. Tal como sostiene Coatsworth (1998, pág. 26), América Latina se transformó en una región subdesarrollada entre el comienzo del siglo XVIII y finales del XIX. Atribuye gran parte de este retraso al inferior

³ El proceso de cierre de esta brecha (*catch up*) es posible, en principio, porque el rezagado puede acceder potencialmente a nuevos capitales en la frontera tecnológica para reemplazar el capital de tecnología anticuada e incrementar así su productividad. Los países líderes no pueden mejorar su economía de manera similar, porque ya han llegado a la frontera tecnológica (Abramovitz, 1986). Los países muy rezagados también pueden aumentar su crecimiento mediante la disponibilidad de una oferta elástica de mano de obra (Lewis, 1955) que, en conjunto con la industrialización, permite pasar de una agricultura de subsistencia poco productiva a actividades de mayor productividad.

marco institucional iberoamericano y a la lentitud para adoptar reformas tras las declaraciones de independencia a principios del siglo XVIII⁴.

En términos más generales, según los datos sobre el PIB per cápita publicados por Maddison (2006.), América Latina viene quedando rezagada detrás de los que hoy son los países desarrollados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) desde el año 1500 y solo logró una recuperación parcial del crecimiento impulsado por las exportaciones entre 1870 y 1913, y durante la Gran Depresión. La región exhibió un rendimiento algo mejor si comparamos su PIB con el PIB per cápita del resto del mundo —especialmente durante el período que medió entre las dos guerras mundiales—, pero a fines del siglo XX la región no estaba mucho mejor posicionada que a comienzos del siglo anterior (véase el cuadro I.1)⁵. Incluso durante la gran bonanza de precios de los productos primarios al inicio de la década de 2000, América Latina ocupó el último puesto en los cuadros que representaban el crecimiento de las regiones en desarrollo (Devlin y Moguillansky, 2009), pese a su buen desempeño económico sin precedentes en los últimos 40 años (CEPAL, 2008a).

Tal vez haya pasado la peor vergüenza contemporánea al ser comparada con los países asiáticos. Desde las primeras décadas del siglo XX, América Latina había atravesado un proceso más intenso de industrialización mediante sustitución de importaciones detrás de barreras protectoras internas, que se amplificaron durante la Gran Depresión⁶. Durante la década de 1950, los países de Asia oriental eran mucho más pobres que sus pares latinoamericanos. Tras observar el éxito relativo de América Latina entre las dos guerras mundiales y el surgimiento de influentes teorías sobre el desarrollo, que sugerían que la promoción por parte del Estado de la industrialización mediante sustitución de importaciones podía conducir al crecimiento, los países asiáticos también pusieron en práctica distintas formas de esta industrialización impulsada por el Estado⁷. No obstante en los años sesenta, ante la liberalización de las restricciones impuestas entre las dos guerras mundiales por los países industrializados y el nuevo florecimiento de la globalización y el comercio mundial a un ritmo sin precedente (Crafts, 2000), varios de estos países asumieron una postura pragmática al combinar la industrialización mediante sustitución de importaciones con una estrategia de crecimiento impulsado por las exportaciones⁸. Por el contrario, América Latina, por ser quizás una víctima de la “dependencia del sendero previo” derivada de su propio éxito anterior, profundizó en forma relativamente más doctrinaria el proceso clásico de industrialización mediante sustitución de importaciones. No fue sino hasta los albores de la segunda mitad de la década de 1980, en tiempos de la histórica crisis de la deuda y la puesta en marcha de reformas estructurales liberalizadoras bajo la atenta mirada del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, que América Latina emprendió una incursión deliberada para internacionalizar sus economías⁹.

⁴ Se suele admitir que la colonización europea repercutió a largo plazo sobre la naturaleza del subdesarrollo. A menudo se culpa a las instituciones y los sistemas jurídicos superiores de las colonias británicas del rezagado desempeño de las ex colonias españolas, portuguesas y francesas. Pero incluso dentro de un grupo determinado de colonias, las decisiones de sus autoridades respecto de los tipos y la intensidad de sus inversiones podían traer aparejadas consecuencias a largo plazo (Huillery, 2009). De todos modos, otros autores, como por ejemplo Furtado (1970) y Thorp (1998), brindan una descripción más completa de la “dependencia del sendero previo” seguido por América Latina, al atribuirle la responsabilidad, *inter alia*, a la interacción de las condiciones iniciales de las colonias, la naturaleza de sus exportaciones y sus repercusiones en los mercados locales, el acceso al progreso tecnológico, las políticas públicas y los factores externos, incluidos los capitales extranjeros y las intervenciones de los gobiernos.

⁵ Durante la Gran Depresión, América Latina había aumentado de manera pronunciada la protección externa mediante los aranceles, las barreras no arancelarias y la devaluación. También incumplió sus obligaciones con los acreedores extranjeros, los que adoptaron escasas represalias a causa de sus dificultades para organizar una respuesta coordinada. La protección —junto con una transferencia positiva de recursos debida al incumplimiento de los pagos y a los dinámicos presupuestos expansionistas elaborados por los gobiernos— sirvió de estímulo para uno de los mayores niveles de crecimiento en esta difícil época (Ocampo, 2006.). De hecho, Díaz-Alejandro (1985) describió el espíritu de esta época contrastando la desesperanza y el desaliento de Wall Street con el ajetreo de las fábricas de San Pablo.

⁶ La intensificación fue una respuesta al colapso de los mercados internacionales y un frenesí de proteccionismo internacional (Ocampo, 2006).

⁷ Prebisch (1949), Rodenstein-Rodan (1943), Lewis (1955), Nurske (1967) y Hirschman (1958).

⁸ Véase el caso de la República de Corea en Hong, 2008a.

⁹ Chile fue la excepción: comenzó a internacionalizar su economía durante el régimen de Pinochet, a mediados de la década de 1970.

CUADRO I.1
AMÉRICA LATINA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

	1820	1870	1913	1929	1950	1965	1973	1980	1990	2000
PIB PER CÁPITA, POR REGIÓN										
Europa occidental	1 232	1 974	3 473	4 111	4 579	8 441	11 416	13 197	15 966	19 002
Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia y Canadá	1 202	2 419	5 223	6 673	9 268	12 967	16 179	18 060	22 345	27 065
Japón	669	737	1 387	2 026	1 921	5 934	11 434	13 428	18 789	21 069
Asia (sin incluir al Japón)	577	550	658		634	936	1 226	1 494	2 117	3 189
América Latina	692	681	1 481	2 034	2 506	3 439	4 504	5 412	5 053	5 838
Europa oriental y la ex U.R.S.S	688	941	1 558	1 570	2 602	4 333	5 731	6 231	6 455	4 778
África	420	500	637		894	1 164	1 410	1 536	1 444	1 464
Mundo	667	875	1 525		2 111	3 233	4 091	4 520	5 157	6 012
DISPARIDADES INTERREGIONALES (en porcentajes)										
América Latina/Estados Unidos	55,1	27,9	27,9	29,5	26,2	25,6	27	29,1	21,8	20,8
América Latina/mundo	103,7	77,8	97,1		118,7	106,4	110,1	119,7	98,0	97,1
América Latina/África	164,8	136,2	232,5		280,3	295,4	319,4	352,3	349,9	398,8
América Latina/Asia (sin incluir al Japón)	119,9	123,8	225,1		395,3	367,4	367,4	362,2	238,7	183,1
Participación de América Latina en la producción mundial (en porcentajes)	2,2	2,5	4,4		7,8	8	8,7	9,8	8,3	8,4

Fuente: J. A. Ocampo, "Latin America and the world economy in the long twentieth century", *The Long Twentieth Century: The Great Divergence: Hegemony, Uneven Development and Global Inequality*, K. S. Jomo (comp.), Nueva Delhi, Oxford University Press, 2006.

De todos modos, en repetidas ocasiones entre la década de 1960 y la de 1990 los países asiáticos habían quedado por encima de sus pares latinoamericanos en las cifras de crecimiento. Este proceso se dio en etapas e involucró a países como por ejemplo Singapur, la República de Corea, Malasia, Tailandia, Indonesia y la provincia china de Taiwán. La última ronda estuvo protagonizada por China, la India y Viet Nam (véanse los gráficos I.1 a, b y c)¹⁰. Si se tratara solamente de clasificaciones basadas en el crecimiento, el desempeño quedaría limitado a una cuestión de posiciones relativas. Pero lo que reviste mayor gravedad es que los países que dejaron rezagados a sus pares latinoamericanos han logrado una marcada y sostenida reducción de la pobreza que América Latina, por el contrario, no ha podido alcanzar (Devlin, Estevadeordal y Rodríguez-Claire, 2006).

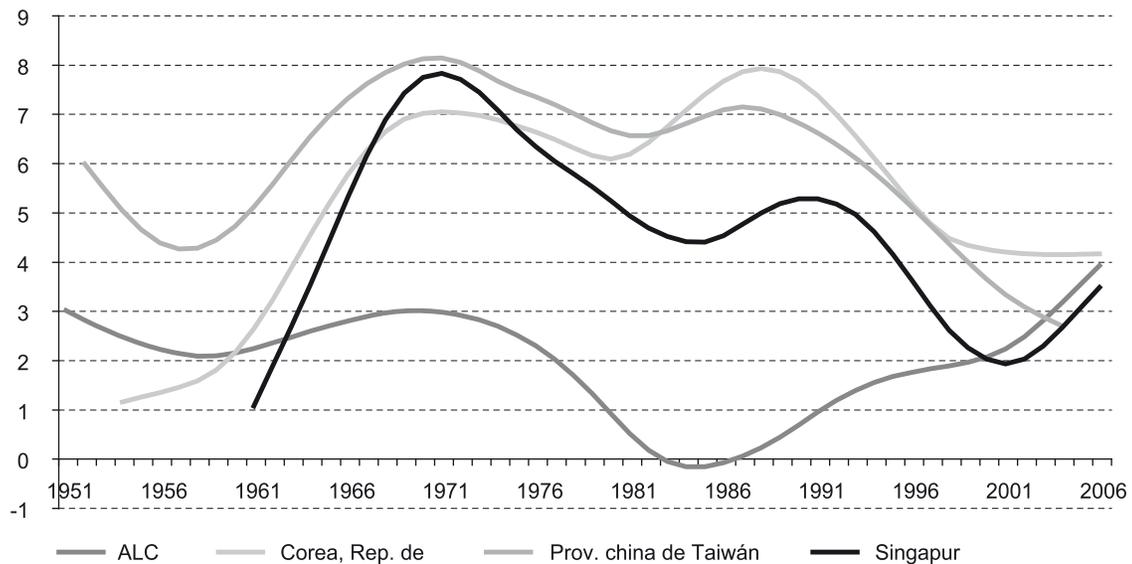
Si analizamos los países latinoamericanos en forma individual, vemos que desde 1960, salvo escasas excepciones, han sufrido retrasos en el camino hacia la convergencia. Al comparar década por década el PIB per cápita como un porcentaje del PIB per cápita promedio de los países ricos

¹⁰ Tal como puede verse en estos gráficos, las tasas de crecimiento de América Latina y de Asia sudoriental comenzaron a converger hacia fines de la década de 1990, lo cual se debió en gran medida a los efectos exógenos de la crisis financiera y al contagio de estos países asiáticos al finalizar los años noventa, así como a las tasas de crecimiento inusualmente elevadas de América Latina provocadas por los altos precios de los productos primarios durante el sexenio que precedió a la crisis económica mundial de 2008. Durante la recesión mundial de 2008 y 2009, los niveles de producción de América Latina deberían sufrir una caída menos pronunciada que los de muchas de las economías de Asia oriental, que exhiben una mayor apertura que la región latinoamericana. Sin embargo, lo que importa es el desempeño a largo plazo en el contexto de globalización renovada, un fenómeno que pocos cuestionan.

de la OCDE (es decir, sin tomar en cuenta ni a México ni a la República de Corea), se observa un desempeño mediocre. Los gráficos de barras que representan el PIB per cápita de la mayoría de los países brindan una imagen que no simboliza “una escalera al cielo”, sino todo lo contrario: aunque tal vez no sea “una escalera al infierno”, la imagen encarna al menos otro descenso más desde las altas cumbres de la economía mundial (véanse los gráficos I.2 a, b y c).

El patrón resulta notable. Desde fines de la década de 1980, Chile es el único país que ha ido zanjando la brecha de manera constante, pero, incluso así, su ingreso promedio per cápita como un porcentaje del ingreso de los países ricos de la OCDE fue solo marginalmente superior al de 1960. La brecha de ingresos dejó de ensancharse en los primeros años del siglo XXI en el Perú, Costa Rica y Panamá¹¹. También debe tenerse en cuenta que durante los años anteriores a la crisis mundial de 2008 se dio un entorno externo increíblemente favorable que realizó un aporte exógeno muy significativo al sólido crecimiento de la región (BID, 2008,); además, no cabe esperar que uno de los componentes fundamentales de dicho crecimiento —los altísimos precios de los productos primarios— se repita en el futuro cercano (Banco Mundial, 2008).

GRÁFICO I.1.A
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE COMPARADOS CON DETERMINADOS PAÍSES DE ASIA:
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA*



¹¹ Si utilizamos un indicador alternativo del bienestar —el índice de desarrollo humano—, vemos que América Latina ha tenido mejor suerte, pues logró una convergencia considerable al achicar la brecha que la separa de los países de la OCDE desde 1950 hasta finales del siglo. No obstante, esto no resulta sorprendente, dado que el índice descuenta el ingreso y le otorga un peso significativo a las tasas de mortalidad, que suelen bajar a causa de las tendencias globales en la tecnología y la salud pública (Crafts, 2000).

GRÁFICO I.1.B
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE COMPARADOS CON DETERMINADOS PAÍSES DE ASIA:
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA*

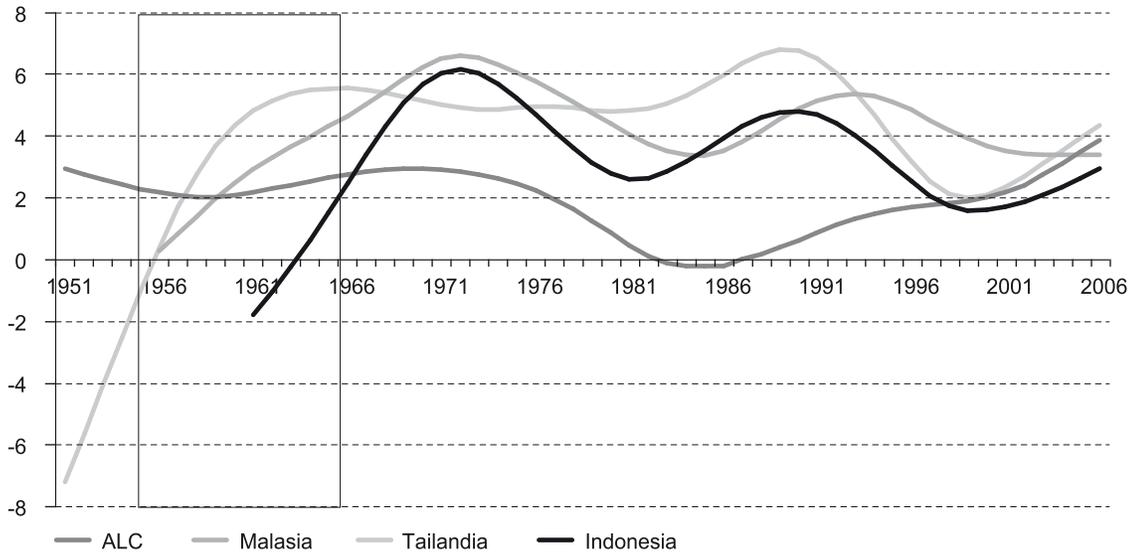
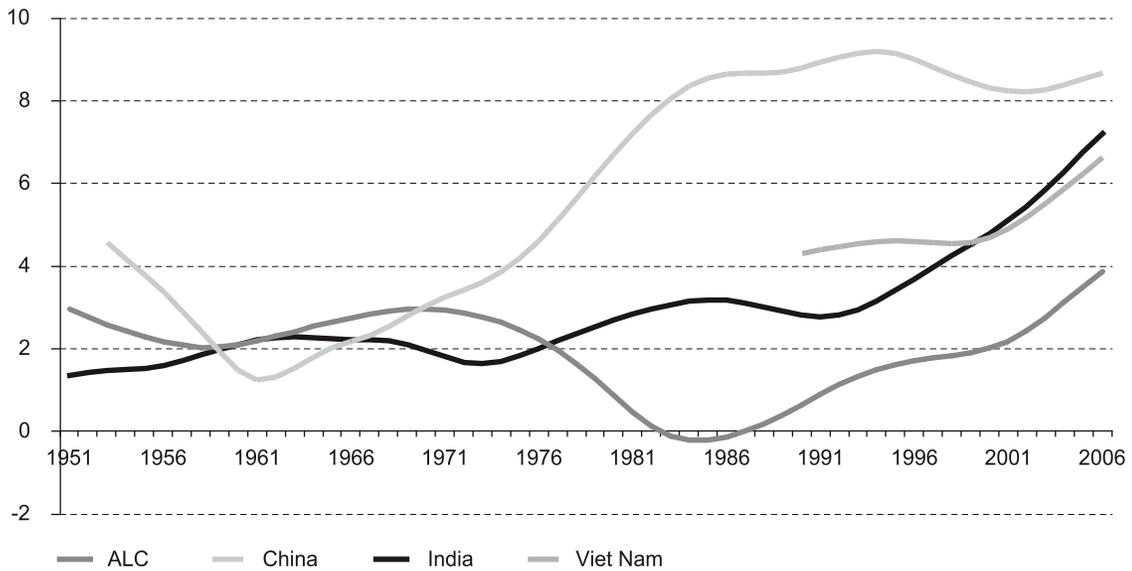


GRÁFICO I.1.C
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE COMPARADOS CON DETERMINADOS PAÍSES DE ASIA:
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA*



Fuente: Penn World Tables [en línea] < http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php >; y Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea].

* Filtro de Hodrick-Prescott.

GRÁFICO I.2.A
ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: PIB PER CÁPITA COMO PORCENTAJE DEL PROMEDIO DE LA OCDE*

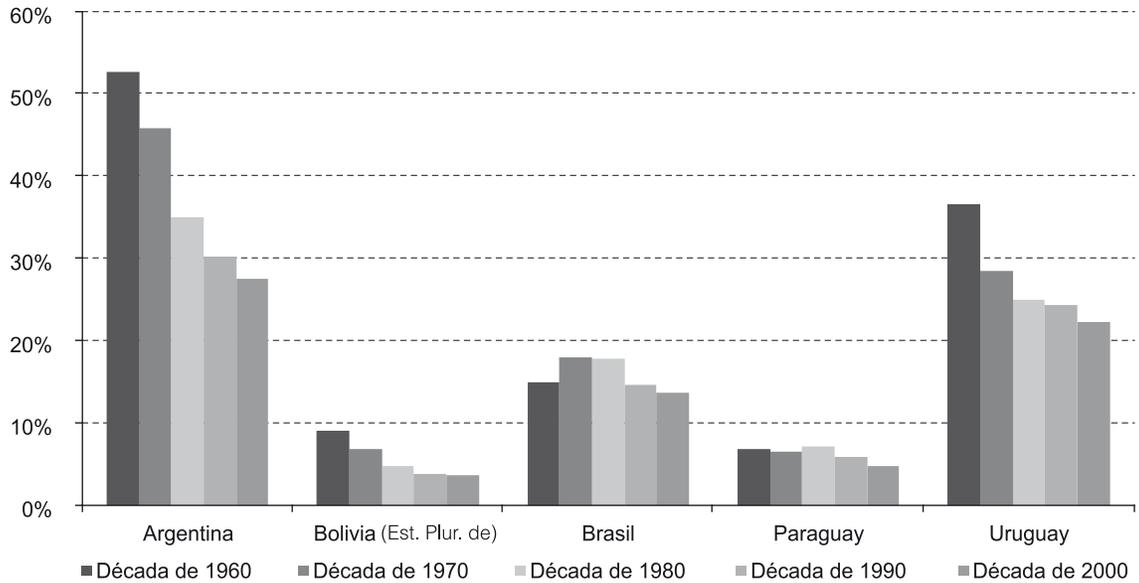


GRÁFICO I.2.B
ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: PIB PER CÁPITA COMO PORCENTAJE DEL PROMEDIO DE LA OCDE*

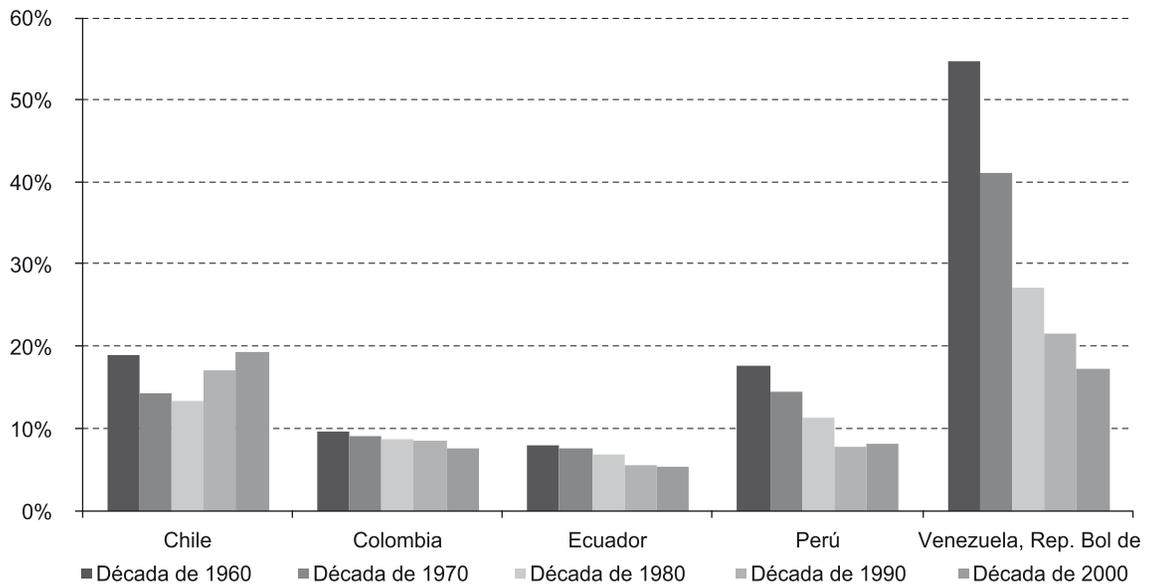
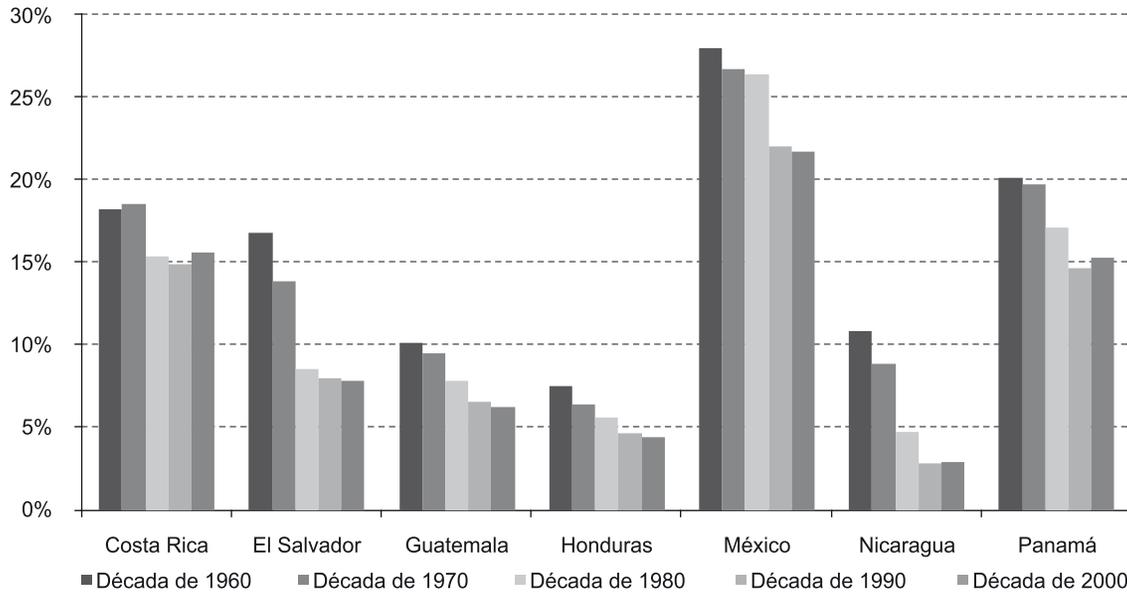


GRÁFICO I.2.C
ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: PIB PER CÁPITA COMO PORCENTAJE DEL
PROMEDIO DE LA OCDE*



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea].

* Sin incluir a México ni a la República de Corea.

B. América Latina y las reformas: ¿El consenso de Washington favoreció u obstaculizó el crecimiento?

Al analizarlo desde una perspectiva contemporánea, el rezago en el crecimiento puede resultar difícil de entender. Ello se debe a que los países latinoamericanos estaban entre los mejores discípulos del consenso de Washington que, durante la década de 1990, fue para muchos el patrón de oro para medir las reformas en las políticas y las perspectivas de alcanzar y sostener el crecimiento¹². Rodrik (1996) señala que las reformas alcanzaron su punto más fuerte y más sostenido en América Latina y que resulta llamativo ver cuántos países de la región casi cumplieron con todos los requisitos del consenso de Washington. En realidad, la evaluación sistemática inicial de desempeño llevada a cabo de conformidad con el consenso de Washington reflejaba este hecho (Williamson, 1990). Además, la mayoría de los índices que medían el proceso de reforma sugieren un esfuerzo considerable desde mediados de la década de 1980 hasta 2000 (Morley, Madrazo y Pettinato, 1999; y Lora, 2001).

¹² Para entender mejor estas ideas, recordemos que el nombre “consenso de Washington” fue acuñado por Williamson (1990) en uno de sus trabajos. El consenso de Washington fue definido como el acuerdo de lo que constituía una buena política de reforma estructural entre los políticos, las autoridades responsables y los tecnócratas de Washington, entre otros, que trabajaban para el gobierno de los Estados Unidos, instituciones multilaterales, como por ejemplo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, grupos de expertos y otras organizaciones similares. Dejando de lado el hecho de si se llegó realmente o no a un verdadero consenso en Washington (no lo hubo, aunque quienes estaban cerca del poder solían prestarle poca atención al diseño), el estudio representó un esfuerzo por averiguar en qué medida los gobiernos latinoamericanos compartieron dicho punto de vista y siguieron sus directrices al hacerle frente a la crisis y efectuar los ajustes necesarios durante la década de 1980. El nombre consenso de Washington sintetizaba las opiniones de quienes se sentían fuertemente identificados con las ideas de reforma liberalizadora de la época, algunas de las cuales tenían un tono y un contenido mucho más ideológico que las ideas originales de Williamson.

Sin embargo, los patrones son elásticos. Uno podría argumentar, como otros lo han hecho (Krueger, 2004; y Singh y otros, 2005), que el decepcionante crecimiento contemporáneo de América Latina se debió a que los países simplemente no avanzaron lo suficiente con sus reformas. Los esfuerzos por instrumentar reformas sí amainaron después del año 2000. Empero, muchos han esgrimido una causa alternativa al sugerir que el concepto de las reformas adolecía de graves defectos¹³. Nosotros compartimos ese punto de vista.

Por un lado, el impulso inicial de la reforma aglutinó los fundamentos de la macropolítica de estabilización con la liberalización doctrinaria, para detrimento de las “herramientas no liberales”, como un Estado proactivo que interviene en el mercado, —como el de los países de Asia oriental— para superar las restricciones del mercado y de otro tipo, respecto a los cambios estructurales, la transformación industrial microeconómica y las altas tasas de crecimiento sostenido (Rodrik, 1996). Por otro lado, la segunda ola de reformas impulsada desde Washington se centró en una larga lista de instituciones de “mejores prácticas” que estaban teñidas por lo que Rodrik (2006, pág. 979) y muchos otros denominaban el “fundamentalismo de las instituciones”, que erróneamente confundía la forma institucional con la función. En esencia, se toleraba poco la realidad histórica de que una multiplicidad de formas institucionales pudiera satisfacer un mismo objetivo de mercado, incluso en las economías capitalistas avanzadas (Jung-En Woo, 1999; Hall y Siskice, 2001). En síntesis, el consenso de Washington esperaba que un conjunto de “precios correctos” e “instituciones correctas” impulsaran por sí solos y de manera espontánea la estabilización, la transformación económica y el crecimiento.

Rodrik (2006, pág. 974) observó que ya nadie cree en el consenso de Washington. En la cumbre del Grupo de los Veinte (G-20) llevada a cabo en abril de 2009, Gordon Brown declaró que el antiguo consenso de Washington ha llegado a su fin (Weisman y MacDonald, 2009). No obstante, esto es cierto solo en parte.

En América Latina, el legado del consenso de Washington —un nombre que, para bien o para mal, definió el período de mayores reformas— ha tenido ciertos aspectos positivos, pues instaló una conciencia crítica del papel de la estabilidad macroeconómica en el crecimiento (Stallings y Studart, 2006). De manera gradual, la región ha mejorado su equilibrio fiscal, le ha prestado mayor atención a la deuda pública, ha evitado sus tradicionales episodios de hiperinflación, se ha protegido de las tasas negativas de interés real y ha reforzado progresivamente la regulación pública. Asimismo, se ha puesto más atención en la integración internacional, el desarrollo de exportaciones y la sabia creación de un colchón de reservas internacionales suficientes como para hacerles frente a las contingencias externas. El desarrollo del capital humano y la protección social también han adquirido mayor importancia en las políticas de muchos países (CEPAL, 2006). Todas estas medidas han tornado más ágiles a la mayoría de las economías latinoamericanas. De hecho, las economías de la región han incrementado su resistencia a la crisis hasta el punto de haber podido capear la terrible recesión que asoló el planeta en 2008 y 2009. Además, incluso tras el surgimiento en años recientes de gobiernos que habitualmente estarían “en el extremo izquierdo” del espectro político, la supremacía del equilibrio macroeconómico y la integración internacional no ha sido objeto de cuestionamientos profundos. Y mientras que la economía mundial evite una depresión económica, es probable que pocos gobiernos critiquen el principio básico de que la internacionalización de la economía puede reportar beneficios. Por ende, el consenso de Washington sí contribuyó con algunos beneficios a América Latina.

No obstante, el legado del consenso de Washington, al menos en las interpretaciones más populares, resulta menos sólido en otras áreas que, según se ha demostrado, revisten importancia

¹³ Véanse algunos ejemplos en la vasta obra de French-Davis (2005), Rodrik (2006), Stiglitz (2003a y b), Ocampo (1998 y 2001), Jung-En Woo (1999) e Ibarra (2004).

crítica para lograr tasas elevadas de crecimiento sostenido¹⁴. Durante el proceso para definir el marco de las políticas del consenso de Washington, hubo menos acuerdo entre sus defensores respecto del diseño de las políticas. Eso despertó una masa crítica de apoyo para políticas que resultaban, según ya se había demostrado, en una aventura económica muy riesgosa: por ejemplo, tasas de interés real liberalizadas pero exorbitantemente altas, tipos de cambio anclados sobrevaluados sin estrategias de salida y apertura simultánea de la cuenta corriente y de capital. Tal como recuerda Ffrench-Davis (2005), el control permisivo de estos fenómenos creó macroprecios atípicos “erróneos” que, de hecho, alentaron una perspectiva cortoplacista y un ambiente “hostil” para alcanzar el desarrollo mediante la transformación productiva y el crecimiento sostenido a mediano y largo plazo. Por otra parte, la formulación de macropolíticas de la época ciertamente produjo vulnerabilidad a la crisis, la que se manifestó en lugares como México (1994), el Brasil (1999) y la Argentina (2002)¹⁵. También se subestimó el alcance de la capacidad local en lo que concierne al desarrollo y la gestión de instrumentos, así como las oportunidades para un diseño de políticas e instituciones eclécticas. Además, también se subestimó la importancia de las fallas del mercado y de otras restricciones que minaban los incentivos microeconómicos de la transformación productiva: del papel del desarrollo de capacidades para que un Estado proactivo pueda abordar y reducir dichas restricciones, y de cuán apropiada puede resultar la selectividad en la aplicación de los instrumentos de las políticas. Por último, se les prestó poca atención a la gradualidad y a las posturas intermedias de las políticas adoptadas por numerosos países que cerraron la brecha productiva, de los cuales China figura entre los más recientes (Devlin, 2008). Así, mientras que algunos aspectos del consenso de Washington tal vez hoy no resulten totalmente irrelevantes, como algunos sostienen, en América Latina muchas de sus dimensiones constituye en gran medida un recuerdo muy lejano o poco añorable¹⁶.

C. Características que condicionan el crecimiento de América Latina: una breve descripción de los hechos estilizados

El deficiente desempeño de América Latina no resulta sorprendente dadas muchas de las características de su crecimiento que, en repetidas ocasiones, han sido puestas de relieve por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Muchas no fueron directamente

¹⁴ Williamson (2009, pág. 1) recientemente hizo los comentarios siguientes sobre las numerosas críticas al consenso de Washington. En primer lugar, tal como fue concebido en sus orígenes, el consenso de Washington no recomendaba solo la liberalización microeconómica, sino también la disciplina macroeconómica y la apertura (globalización). En segundo lugar, según la versión alternativa defendida por Joe Stiglitz, el consenso de Washington era un manifiesto neoliberal. Sin embargo, suele considerarse que el neoliberalismo abarca otras doctrinas —como el monetarismo, la reducción de la presión fiscal progresiva, la oposición a que el Estado redistribuya los ingresos y la minimización del papel del Estado—, más que tan solo un conjunto de (micro) reformas liberalizadoras. Estas doctrinas adicionales nunca obtuvieron un consenso en Washington, por lo que no creo que constituyan un verdadero consenso de Washington.

¹⁵ El participante más conspicuo de estas aventuras fue el alumno ejemplar del consenso de Washington: la Argentina, lo cual resulta irónico, pues había cierto consenso en la literatura académica de que la terrible crisis económica sufrida por los países del Cono Sur a fines de la década de 1970 estaba relacionada precisamente con estos tipos de políticas. Véanse los problemas relacionados con el diseño de políticas en esa época en la CEPAL (1998).

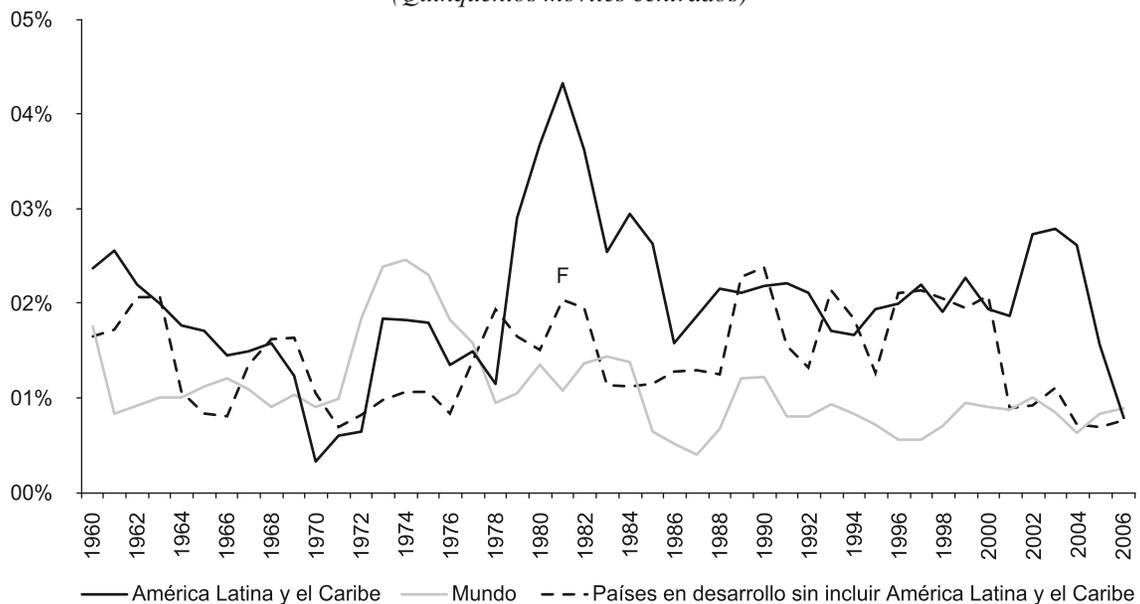
¹⁶ Chile, el país con el mejor desempeño de América Latina, podría ser considerado el verdadero alumno ejemplar del consenso de Washington. Sin embargo, sobre todo desde la transición democrática, ha mostrado un mayor eclecticismo de aquello por lo que se la ha dado crédito. Un ejemplo fue la difundida —y entonces controvertida— utilización de los controles de capital de corto plazo, ampliamente criticados en los círculos de Washington. Más recientemente, adoptó una ambiciosa estrategia para promover la innovación en ciertas aglomeraciones productivas reales o potenciales. Es probable que Ffrench-Davis (2005) sea quien haya llevado a cabo uno de los análisis más exhaustivos de lo que constituiría un proceso de reforma más eficaz. Véase también Ocampo (2005).

abordadas por el consenso de Washington, tal vez debido a las presuntas respuestas automáticas a los precios e instituciones “correctos”. Veamos a continuación algunas de estas características¹⁷.

1. Tasas volátiles de crecimiento

El crecimiento de América Latina ha sido muy volátil (véase el gráfico I.3). Esta situación se debe en parte a los repetidos choques externos (demanda, aspectos financieros, términos de intercambio y gestión de la política internacional), pero se vio agravada por decisiones relativas a las políticas endógenas, como un tipo de cambio fijo y sobrevaluado, una política monetaria y fiscal procíclica, un marco reglamentario rezagado y una secuencia cuestionable de reformas, por ejemplo, entre la apertura de la cuenta corriente y de capital (CEPAL, 1998)¹⁸. Esta alta volatilidad afecta las expectativas futuras de tal manera que alienta las medidas a corto plazo y desalienta el compromiso de asumir riesgos y realizar inversiones a mediano y largo plazo. Y por supuesto, también derrocha los recursos financieros y humanos.

GRÁFICO I.3
DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB
(Quinquenios móviles centrados)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile, 2008.

¹⁷ En muchos casos, el espacio limitado nos obliga a utilizar cifras promedio; no obstante, en décadas recientes solo Chile sobresale sistemáticamente del resto de los países. Salvo que se indique lo contrario, el material utilizado para elaborar estas descripciones procede de la CEPAL (2008a), mientras que las actualizaciones y aclaraciones fueron introducidas por los autores.

¹⁸ Un choque exógeno de enorme importancia para las políticas fue el cartel de bancos comerciales, prestamistas multilaterales y gobiernos acreedores que diseñó los paquetes de rescate, dada la incapacidad de la región de atender el servicio de la deuda externa en la década de 1980. El rescate tuvo como objeto a los bancos comerciales más que a América Latina. De hecho, estos paquetes de medidas “transfirieron” una cantidad de recursos sin precedentes históricos de América Latina a los bancos durante la mayor parte de la década de 1980, que los salvó de la quiebra. Sin embargo, la transferencia fue uno de los mayores factores que contribuyó a una década sin crecimiento. Además, algunos de los ajustes impulsados por el cartel también debilitaron —en lugar de fortalecer— las perspectivas para que la región creciera en el mediano plazo. Véanse los detalles en Devlin (1989).

2. Escaso dinamismo de la inversión y de la productividad

Las tasas de ahorro e inversión han sido bajas durante estos años. Las mejores tasas medias de inversión bruta fija apenas superaron el 20% (véase el cuadro I.2). Los bajos niveles de inversión dificultan la incorporación de avances tecnológicos. Además, las inversiones que sí se llevaron a cabo se concentraron en el sector exportador, pero para alcanzar altas tasas de crecimiento sostenido se requiere un patrón de inversión más diversificado. Las inversiones no fueron solamente escasas sino que el aporte de la productividad total de los factores al crecimiento fue modesto, sobre todo en comparación con los tigres de Asia oriental. De 1960 a 1990, contribuyó entre un 20% y 30% del crecimiento, mientras que en América Latina fue solo responsable del 5% (Crafts, 2000). Asimismo, el peor desempeño de la región en cuanto a la productividad total de los factores en la posguerra se vio durante la etapa de las reformas (véase el cuadro I.3). Es probable que esto explique por qué el coeficiente entre el capital y la producción ha tendido a subir durante varias décadas: promedió el 3,8% de 1950 a 1980, pero alcanzó el 6,7% de 1990 a 2002.

CUADRO I.2
ALGUNOS INDICADORES DE LA ECONOMÍA DE AMÉRICA LATINA (1)

	Extensión territorial	Población	Crecimiento del producto per cápita (porcentaje anual, en dólares constantes del 2000) ^a		PIB per cápita (en dólares constantes de 2000) ^a		Ahorro interno bruto (porcentaje del PIB) ^b		Inversión extranjera directa (porcentaje del PIB)		Inversión Bruta Fija (porcentaje del PIB) ^c	
			Miles de km ²	2007 (millones)	1980 - 1989	1990 - 2007	1980	2007	1980 - 1989	1990 - 2007	1980 - 1989	1990 - 2007
México	1 943 950	105,3	0,1	1,7	5 114,2	6 532,9	25,7	20,5	1,2	2,5	20,2	19,5
Costa Rica	51 060	4,5	-0,5	2,8	3 184,0	5 022,1	17,1	14,5	1,5	3,6	20,0	19,1
El Salvador	20 720	6,9	-3,0	2,2	1 897,9	2 326,1	6,9	13,0	0,3	1,9	12,8	16,7
Rep. Dominicana	48 380	9,8	1,6	3,3	1 477,4	2 881,4	14,9	20,3	1,0	3,4	22,0	22,1
Panamá	74 430	3,3	-1,3	3,6	3 176,3	5 190,2	28,6	23,2	0,0	5,9	17,6	18,9
Colombia	1 109 500	46,1	1,3	1,8	1 621,0	2 461,5	20,3	16,3	1,3	2,7	17,4	18,5
Perú	1 280 000	27,9	-2,0	2,5	2 256,5	2 750,7	25,8	20,8	0,1	3,0	23,6	19,8
Chile	748 800	16,6	2,7	4,0	2 520,1	6 152,7	19,0	22,5	2,0	5,4	17,2	22,7
Argentina	2 736 690	39,5	-2,2	2,9	7 550,8	9 357,0	22,4	17,5	0,7	2,5		18,5
Uruguay	175 020	3,3	0,1	2,5	5 282,2	7 496,6	16,8	13,3	0,5	1,8	14,1	13,3
Brasil	8 459 420	191,6	0,8	0,9	3 557,5	4 212,3	23,4	16,3	0,7	2,1	21,0	17,4
Venezuela	882 050	27,5	-2,9	1,5	5 820,0	5 787,1	25,0	28,5	0,2	2,3	20,8	20,4
Barbados	430	0,3	1,4	0,0	7 809,9	8 453,6	19,8	15,3	0,5	0,8	19,2	16,7
ALC ^c	20 156 480	562,8	-0,3	1,6	3 651,9	4 527,9	23,0	18,7	0,8	2,5	20,1	18,7

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators (base de datos en línea) y Naciones Unidas, Base de datos estadísticas sobre el comercio de mercaderías, COMTRADE

^a promedios calculados para años disponibles.

^b Barbados (hasta 2003).

^c República Bolivariana de Venezuela, Uruguay, Argentina, Chile, Colombia, El Salvador y Costa Rica (hasta 2006); República Dominicana (hasta 2001).

^d Barbados (1991-2002).

^e ALC: América Latina y el Caribe

CUADRO I.3
ALGUNOS INDICADORES DE LA ECONOMÍA DE AMÉRICA LATINA

	Gasto total en investigación y desarrollo (porcentaje del PIB) ^a	Crecimiento de las exportaciones (porcentaje anual, en dólares constantes de 2000) ^b		Exportaciones de mediana tecnología (porcentaje de las exportaciones de manufacturas) ^c		Exportaciones de alta tecnología (porcentaje de las exportaciones de manufacturas) ^c		Importaciones y exportaciones (porcentaje del PIB) ^d	
	1996 - 2005	1980 - 1989	1990 - 2007	1986 - 1989	1990 - 2007	1986 - 1989	1990 - 2007	1980 - 1989	1990 - 2007
México	0,41	9,7	9,8	25,4	37,1	5,6	22,2	19,5	51,6
Costa Rica	0,33	5,7	9,2	5,5	11,2	3,1	18,1	48,0	85,5
El Salvador	0,08	-6,6	10,2	6,6	13,1	3,5	5,6	32,5	59,9
Rep, Dominicana		-1,6	6,4		18,5	5,1	0,5	77,3	89,8
Panama	0,32	-0,1	5,1	2,0	2,2	1,6	2,2	159,0	156,2
Colombia	0,22	5,3	6,3	6,1	12,1	0,5	1,9	24,8	36,1
Perú	0,11	-0,8	7,9	3,4	2,4	0,4	0,5	21,6	33,6
Chile	0,57	6,9	8,2	2,6	5,1	0,4	0,5	39,1	59,9
Argentina	0,43	3,2	7,6	11,3	16,0	2,2	2,3	10,0	19,9
Uruguay	0,27	3,7	6,6	25,3	9,8	0,7	1,5	23,0	37,3
Brasil	0,87	10,5	7,2	25,3	26,3	4,2	6,6	10,7	20,6
Venezuela	0,37	-0,2	1,0	3,2	6,0	0,1	0,4	38,5	46,5
Barbados			1,8	20,8	18,9	15,2	9,9		105,3
ALC	0,56	4,2	7,2	15,8	23,8	3,0	11,4	19,6	37,6

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea] y Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercancías (COMTRADE), sobre la base de la clasificación de Lall.

^a Costa Rica nd 2001-2002; El Salvador 1998; Colombia1996-2001; Perú 1997-2004; Chile1996-2004; Argentina 1996-2006; Uruguay 1996-2002, nd 2001; Brasil 1996-2005,nd1997-1999; LAC1996-2005, nd 1997-1999

^b Barbados hasta el 2003

^c Venezuela, Uruguay, Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Costa Rica hasta el 2006; Rep. Dominicana hasta el 2001

^d Barbados 1991-2002

CUADRO I.3
AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO Y PRODUCTIVIDAD, 1950-2002

	1950-1980	1980-1990	1990-2002
Crecimiento del PIB			
Promedio ponderado	5,5	1,1	2,6
Promedio simple	4,8	1	2,9
PIB per cápita			
Promedio ponderado	2,7	-0,9	1
Promedio simple	2,1	-1,2	0,9
PIB por trabajador			
Promedio ponderado	2,7	-1,7	0,1
Promedio simple	2,4	-1,9	0
Productividad total de los factores ¹			
Promedio ponderado	2	-1,4	0,2
Promedio simple	1,9	-1,4	0,6

Fuente: J. A. Ocampo, “Latin America and the world economy in the long twentieth century”, *The Long Twentieth Century: The Great Divergence: Hegemony, Uneven Development and Global Inequality*, K. S. Jomo (comp.), Nueva Delhi, Oxford University Press, 2006.

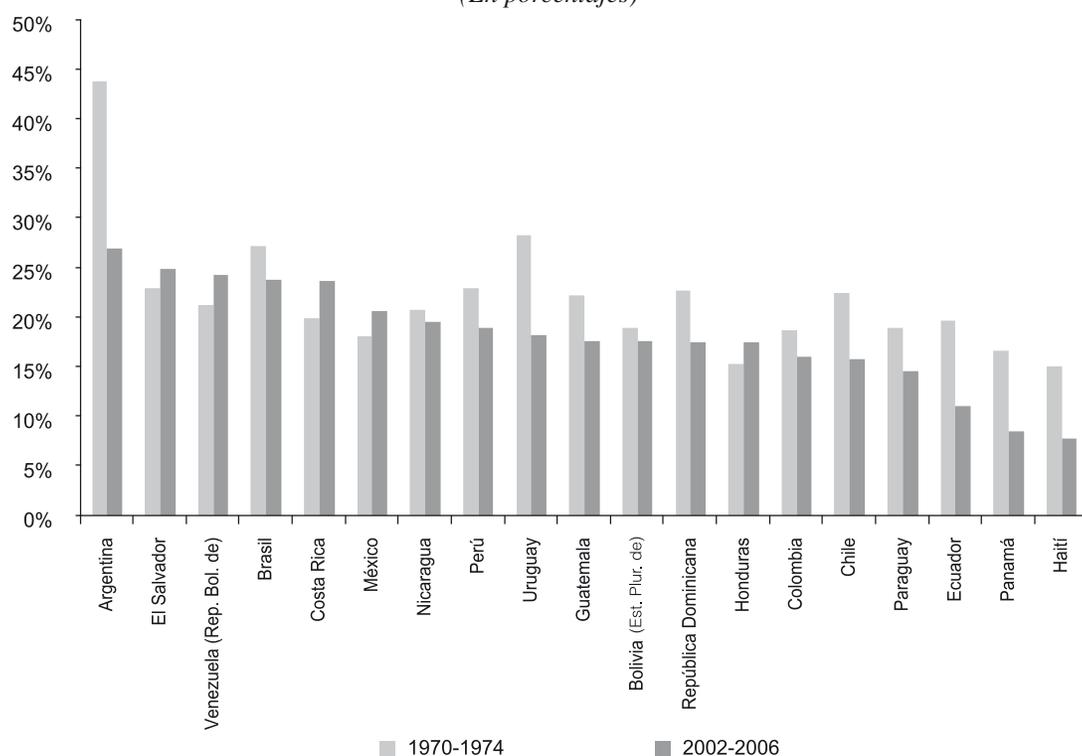
¹ Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela

3. Menor participación de las manufacturas

Otro punto saliente es, según la CEPAL (2008b), la reducción aparentemente prematura —al menos en relación con el producto por habitante— de la participación del sector manufacturero en el valor agregado total, lo que se registra en la gran mayoría de los países de la región (véase el gráfico I.4). Esta constituye una consideración significativa, pues la industria manufacturera suele ser un baluarte de aprendizaje, innovación y desarrollo tecnológico. Sin lugar a dudas, el fenómeno representa en parte la racionalización de la asignación de los recursos a la luz de los cambios en los precios relativos y el creciente surgimiento en Asia de exportadores de bajos salarios.

GRÁFICO I.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DEL SECTOR MANUFACTURERO EN
EL VALOR AGREGADO TOTAL

(En porcentajes)



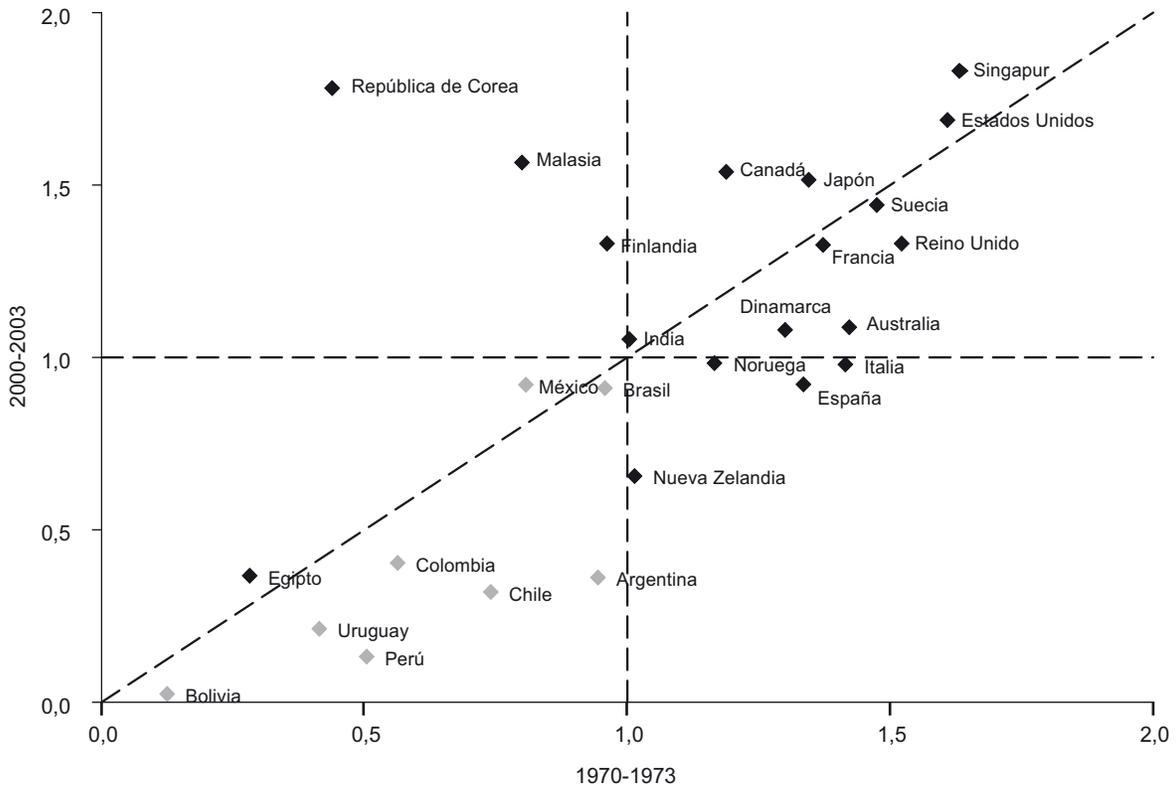
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile, 2008.

No obstante, este fenómeno tal vez haya sido magnificado por el resultado de la veloz y relativamente indiscriminada liberalización comercial de fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, y los episodios de sobrevaluación del tipo de cambio, que contribuyeron a aniquilar algunas de las actividades de la era de la industrialización mediante sustitución de importaciones que podrían haber sobrevivido. Esto acercó las economías aún más hacia su ventaja comparativa estática en el sector de los recursos naturales.

4. Menor participación de las industrias con uso intensivo de ingeniería y reducidas inversiones en investigación y desarrollo

El sector manufacturero no solo perdió su posición en numerosas economías sino que además, según la CEPAL, la participación de las industrias manufactureras con uso intensivo de ingeniería también sufrió una contracción en casi todos los países de comienzos de la década de 1970 a comienzos de la década de 2000. Además, la manufactura con uso intensivo de ingeniería se encuentra por debajo del promedio mundial: 1,0 (véase el gráfico I.5). Incluso al compararlas con otras economías basadas en los recursos naturales, como por ejemplo Australia y Nueva Zelanda, las industrias latinoamericanas basadas en la ingeniería exhiben un desempeño deficiente. Esto resulta problemático, porque los países que se han diversificado al alejarse de los recursos naturales y desarrollar industrias de mayor valor agregado han utilizado las ganancias generadas por aquellas para fortalecer los sectores que hacen un uso intensivo de la ingeniería (y la ciencia) y los conocimientos de las actividades propias del sector de los recursos naturales (Stijns, 2001). Al mismo tiempo, las bajísimas inversiones llevadas a cabo en investigación y desarrollo en todos los países de América Latina (con excepción de Brasil) son una causa del bajo nivel de innovación en la región (véase el cuadro I.2).

GRÁFICO I.5
PARTICIPACIÓN DE LAS INDUSTRIAS CON USO INTENSIVO DE INGENIERÍA EN EL PRODUCTO MANUFACTURERO EN RELACIÓN CON EL PROMEDIO MUNDIAL



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile, 2008.

5. Insuficiente crecimiento de las exportaciones

En la era de la liberalización (es decir, de mediados de la década de 1980 a mediados de la de 1990), el volumen de exportaciones alcanzó un crecimiento sólido y sostenido al promediar entre un 7,5% y un 8,0% anual (en comparación con el 4%-5% de décadas anteriores). Sin embargo, en términos del valor, el desempeño fue menos sólido debido, en parte, a la dependencia de los productos primarios por parte de la mayoría de los países que hasta la bonanza de comienzos de la década de 2000 habían encontrado precios relativamente deprimidos (Banco Mundial, 2008). Asimismo, las importaciones aumentaron a mayor velocidad que las exportaciones, lo que reflejó una alta elasticidad ingreso de la demanda y una baja elasticidad de los precios. Por ende, la región no escapó a su tradicional restricción externa sobre el crecimiento hasta la bonanza transitoria de los productos primarios que acabamos de mencionar. Parecería que la mayor parte de América Latina necesita que las exportaciones crezcan a tasas sostenidas más similares a las de los “tigres” asiáticos para alcanzar un crecimiento que le permita converger con los países ricos (véanse los cuadros I.2 y I.4).

CUADRO I.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Y ASIA ORIENTAL: CRECIMIENTO DE LAS
EXPORTACIONES
(En porcentajes)

	Década de 1960	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	Década de 2000
República de Corea	30,1	22,8	11,5	14,2	12,2
Malasia	6,0	8,2	9,2	12,7	7,0
Singapur			12,0	9,4	8,4
Tailandia	10,3	10,4	13,6	10,4	7,7
China		22,5	6,1	11,9	24,4
Argentina	7,3	6,3	3,2	8,4	6,2
Brasil	6,7	8,6	10,5	5,3	9,3
Chile	3,8	10,0	6,9	9,7	6,2
Colombia	3,5	5,7	5,3	7,1	4,4
Costa Rica	10,1	8,0	5,7	11,9	6,2
México	6,0	10,1	9,7	12,5	6,4
América Latina y el Caribe	5,3	5,0	4,2	7,9	6,3

Fuente: Calculado sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

La era de la liberalización fue testigo de cómo la región incrementó su participación a alrededor del 5% del comercio mundial a mediados de la década de 2000, en comparación con algo más del 4% en 1990. No obstante, este crecimiento no le bastó para volver a los niveles de 1960, que llegaron al 6%. Además, este incremento se debió en gran parte a que México aumentó sus exportaciones enormemente gracias al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Asia oriental, por el contrario, exhibió un crecimiento constante: del 1% en 1960 alcanzó casi el 6% a mediados de la década de 2000.

6. Débil posicionamiento del mercado exportador

La CEPAL ha elaborado una matriz de competitividad para las exportaciones, dividida en cuatro categorías:

Estrellas nacientes: Productos dinámicos de creciente demanda mundial y en que, además, la competitividad del país le ha permitido aumentar su participación de mercado;

Oportunidades perdidas: Productos dinámicos desde el punto de vista de la demanda mundial pero en los cuales el país no es suficientemente competitivo en relación con el resto del mundo, de manera que su participación de mercado disminuye;

Estrellas menguantes: Productos que pierden importancia en el mercado mundial (demanda estancada) pero en cuyo comercio se incrementa la participación del país en cuestión; y

Retroceso: Productos estacionarios en el comercio mundial y en los cuales la participación del país disminuye.

La mayoría de las exportaciones de América Latina están representadas por productos cuya participación en el mercado está experimentando una merma. Entre 1985 y 1995, el 60% de las exportaciones se encontraban en estas categorías estáticas. Esta cifra sufrió una leve caída en toda la región entre 1995 y 2004, a causa de Brasil, pero sobre todo debido al pronunciado aumento de

las exportaciones dinámicas de México como signatario del TLCAN. Brasil incrementó su segmento dinámico de aproximadamente un 30% a más del 60%, mientras que México lo expandió de algo más del 30% a más del 50%. Ambos países —sobre todo México— alcanzaron estas metas como “estrellas naciendo”. La participación de los países andinos y Chile en los mercados dinámicos sufrió una contracción, pero Chile sí aumentó marcadamente su presencia en los mercados de “estrellas menguantes”. Durante ambos períodos, Centroamérica incrementó su participación en el mercado de las exportaciones menos dinámicas.

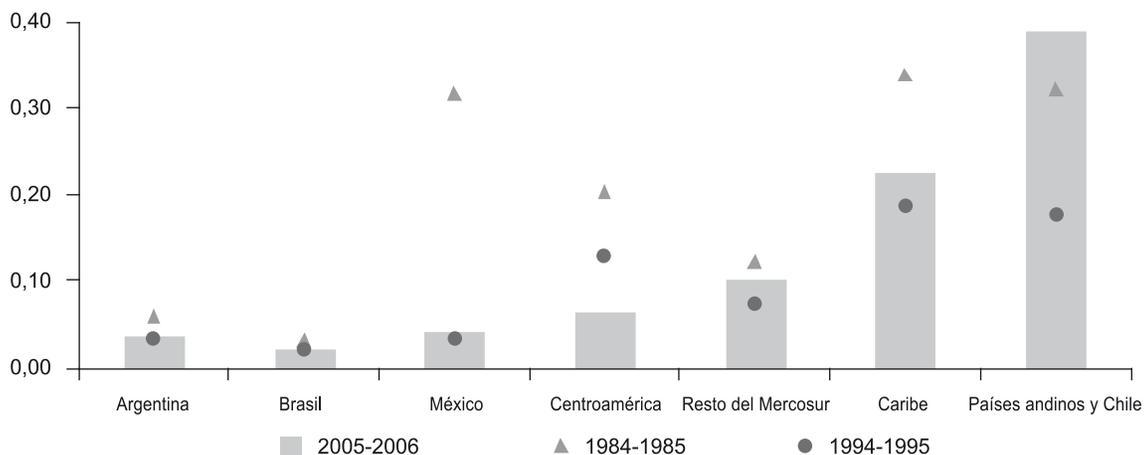
7. Rezago en la diversificación

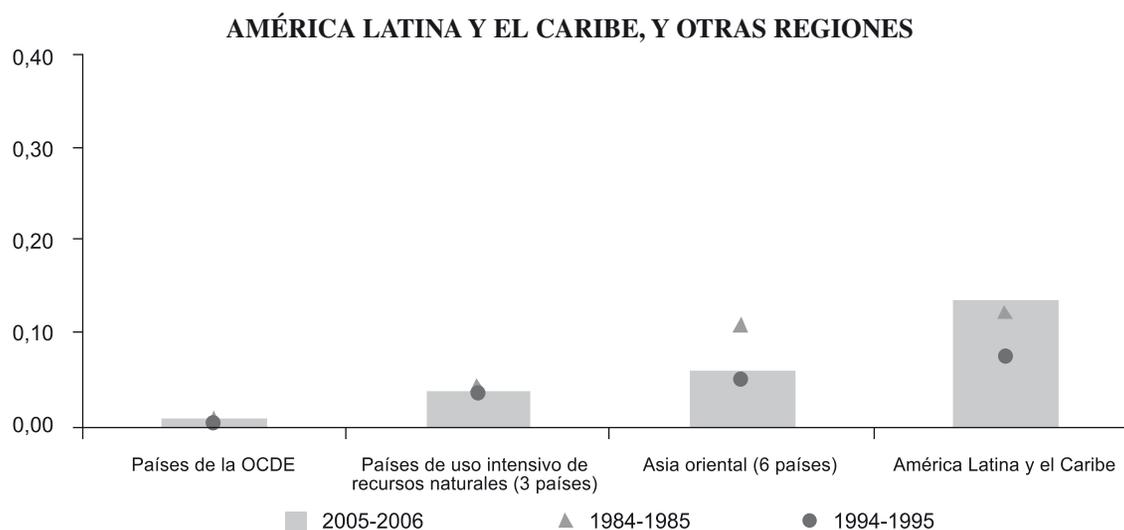
Recientes estudios empíricos muestran que a medida que suben sus ingresos, los países abandonan un patrón centrado en la producción y la exportación y evolucionan hasta alcanzar mayores grados de diversificación. No obstante, cuando tienen un nivel de ingresos relativamente alto y se acercan a la frontera tecnológica, la especialización vuelve a dominar las actividades en las que descuellan. Este patrón empírico tiene la forma de una U invertida (Imbs y Wacziarg, 2003; Klinger y Lederman, 2004) y sugiere que, para desarrollarse, los países primero tienen que diversificar su capacidad para producir y exportar mediante la imitación y la adaptación detrás de la frontera tecnológica.

Al diversificar la producción y las exportaciones se obtienen dos grandes ventajas de índole práctica para el crecimiento económico. Por un lado, se produce un efecto de cartera que reduce la vulnerabilidad a las oscilaciones en los precios y la demanda externa. Por otro lado, la inversión y el hecho de “aprender haciendo” mediante la implementación de nuevas actividades pueden traer aparejado un efecto dinámico favorable para toda la economía (Agosin, 2009).

América Latina, en general, ha alcanzado logros en lo que respecta a la diversificación de sus exportaciones (véase el gráfico I.6). Los países con la mayor diversificación son Brasil y México, mientras que los menos diversificados son los de la región andina, los cuales se vieron perjudicados por la bonanza de los productos primarios que precedió a la recesión global de 2008. No obstante, la diversificación de la mayoría de los países permanece rezagada detrás de los países emergentes de Asia y de lo que cabría esperar dados sus niveles de ingresos (CAF, 2006).

GRÁFICO I.6
CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN PRODUCTOS, MEDIDA SEGÚN EL
ÍNDICE DE HERFINDAHL-HIRSCHMAN,
1984-1985 A 2005-2006





Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile, 2008.

8. Bajo contenido tecnológico de las exportaciones

En general, puede decirse que, en comparación con los productos de bajo contenido de tecnología o basados en recursos naturales, la producción y exportación de bienes de contenido tecnológico medio o alto requieren de un nivel más elevado de capital físico y humano e involucran actividades más intensas de innovación¹⁹.

Estos últimos productos también pueden integrarse mejor a las redes globales de producción, con oportunidades de escalar las cadenas de valor. La demanda de estos bienes también suele experimentar un crecimiento relativamente más dinámico, por lo que aspirar a diversificarse y comenzar a exportarlos puede representar una manera de estimular el crecimiento económico.

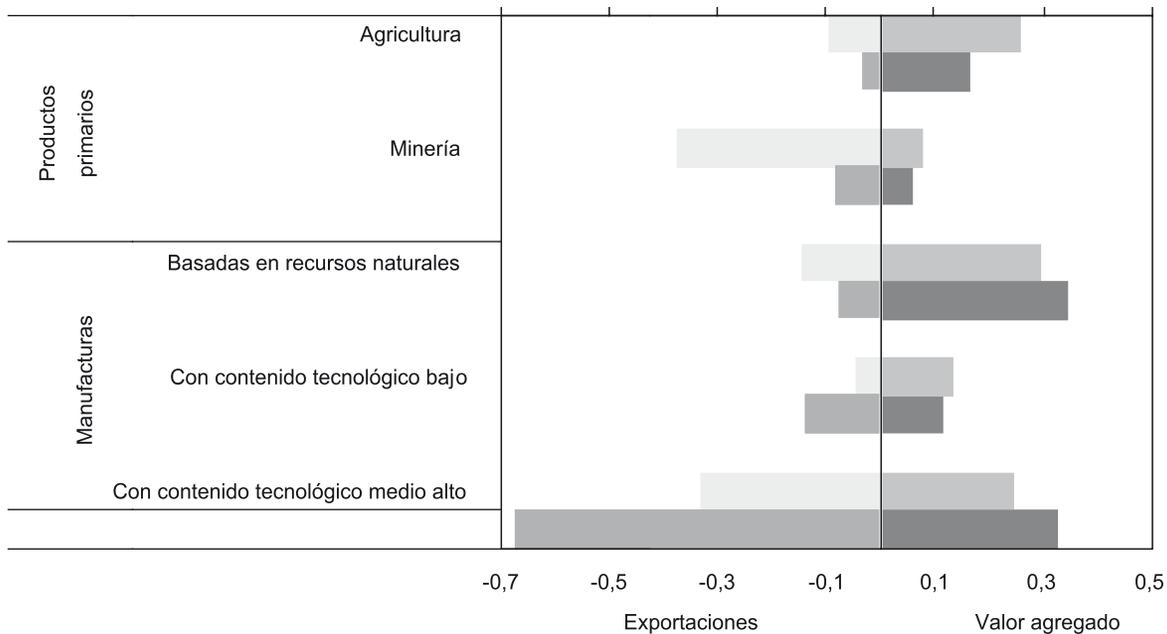
México y Centroamérica han demostrado una diversificación muy notoria en este sentido gracias a las zonas especiales de procesamiento de exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa (IED) y los regímenes de preferencias comerciales otorgados por los Estados Unidos. La Argentina también incrementó su exportación de bienes de contenido tecnológico medio (véase el cuadro I.2).

Sin embargo, en México y Centroamérica el valor de las exportaciones de bienes de contenido tecnológico medio y alto como un porcentaje del valor total es considerablemente más elevado que su valor agregado como un porcentaje del valor agregado total de las exportaciones. México constituye un buen ejemplo (véase el gráfico I.7). A su vez, esto refleja la realidad de que la exportación de muchos productos con un contenido tecnológico medio y alto es el resultado final del procesamiento de partes y componentes importados, donde el principal valor agregado es la mano de obra. Las manufacturas procesadas representan entre el 50% y el 60% de las exportaciones de Centroamérica y la República Dominicana, y entre el 70% y el 80% de las de México. Si bien en numerosos países de Asia oriental el procesamiento de exportaciones constituyó una plataforma inicial para agregar

¹⁹ Sin embargo, es posible agregar conocimiento y valor a la exportación de recursos naturales por medio de la innovación. Como ejemplos, podemos mencionar a Australia y Nueva Zelandia, dos países que han alcanzado el nivel de ingresos de los países desarrollados mediante la exportación de productos basados en los recursos naturales.

valor en forma paulatina, este fenómeno tuvo un desarrollo más lento en América Latina²⁰. Los datos sugieren que en años recientes el valor agregado mediante el procesamiento de exportaciones por México, Centroamérica y la República Dominicana permaneció relativamente estable en el 22%-24% del valor total de estas exportaciones. El principal componente local es la mano de obra. A mediados de esta década, el sector de procesamiento de exportaciones empleó casi 2,5 millones de trabajadores en México y más de 600.000 en Centroamérica y la República Dominicana.

GRÁFICO I.7
MÉXICO: PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES Y VALOR AGREGADO,
POR TIPO DE EXPORTACIÓN
(En porcentajes)
México



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile, 2008.

9. Alta desigualdad

América Latina ha sido víctima de una profunda desigualdad desde la época colonial (Coatsworth, 1998). Si bien en años recientes algunos países, como por ejemplo México, Colombia y el Brasil, han tenido un éxito modesto al abordar el problema, los países de la región continúan estando entre los más inequitativos del mundo. Además de ciertas consideraciones de índole normativa, la desigualdad ciertamente impide aprovechar al máximo el capital humano de un país y ha constituido una fuente subyacente de disturbios sociales y de incertidumbres políticas que pueden afectar las inversiones y los riesgos que se asuman. De hecho, a menudo se considera que la desigualdad es uno de los

²⁰ En un informe del Banco Mundial (2006) sobre China se señala que la canasta comercial de este país continúa diversificándose a toda velocidad, mejorando su calidad y ofreciendo nuevas variedades de sus productos año tras año, un proceso que viene impulsado por un sector privado en crecimiento. Además, la substitución de importaciones está expandiendo las cadenas de suministro doméstico al tiempo que el procesamiento de exportaciones está sufriendo una caída ininterrumpida como porcentaje de las exportaciones totales que, según el Banco Mundial, ahora representa el 50%. Asimismo, Preeg (2006) sostiene que los equipos de telecomunicaciones e informática de alta tecnología son uno de los principales motores de la exportación y observa que el valor agregado por China a las exportaciones de tecnología de la información pronto llegará al 70%.

principales obstáculos para que América Latina crezca, transforme su economía y pueda converger con los países ricos (Thorp, 1998; Domínguez, 2008; y Fukuyama, 2008).

10. Baja competitividad

Si bien los indicadores de competitividad siempre adolecen de defectos, el índice de competitividad global del Foro Económico Mundial (2008) logra poner en evidencia el azote que asuela la región²¹. De los 131 países, Chile es el único que se encuentra entre los primeros 50 puestos y también el único que superó a China (véase el cuadro I.5). Los principales países latinoamericanos, incluso los que gozan de una mayor competitividad relativa, también obtuvieron un puntaje bajo en las pruebas de lectura y matemáticas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OCDE, lo cual indica que pese a haber logrado una mayor cobertura, existen graves deficiencias en la calidad de los sistemas educacionales de América Latina.

CUADRO I.5
CLASIFICACIÓN SEGÚN EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL, 2007-2008^a

Rankings	.1-25	26-50	51-75	75-100	100-131
Países		Chile	Mexico	Jamaica	Ecuador
		Barbados	Panama	Honduras	Bolivia
			Costa Rica	Trinidad & Tobago	Nicaragua
			El Salvador	Argentina	Surinam
			Colombia	Peru	Paraguay
			Brazil	Guatemala	Guyana
			Uruguay	Rep. Dominicana	
				Venezuela	

Fuente: Elaborado sobre la base de Foro Económico Mundial, *Global Competitiveness Report 2007-2008*, 2008.

Nota: En negritas aparece Chile, el único país latinoamericano que ha superado a China.

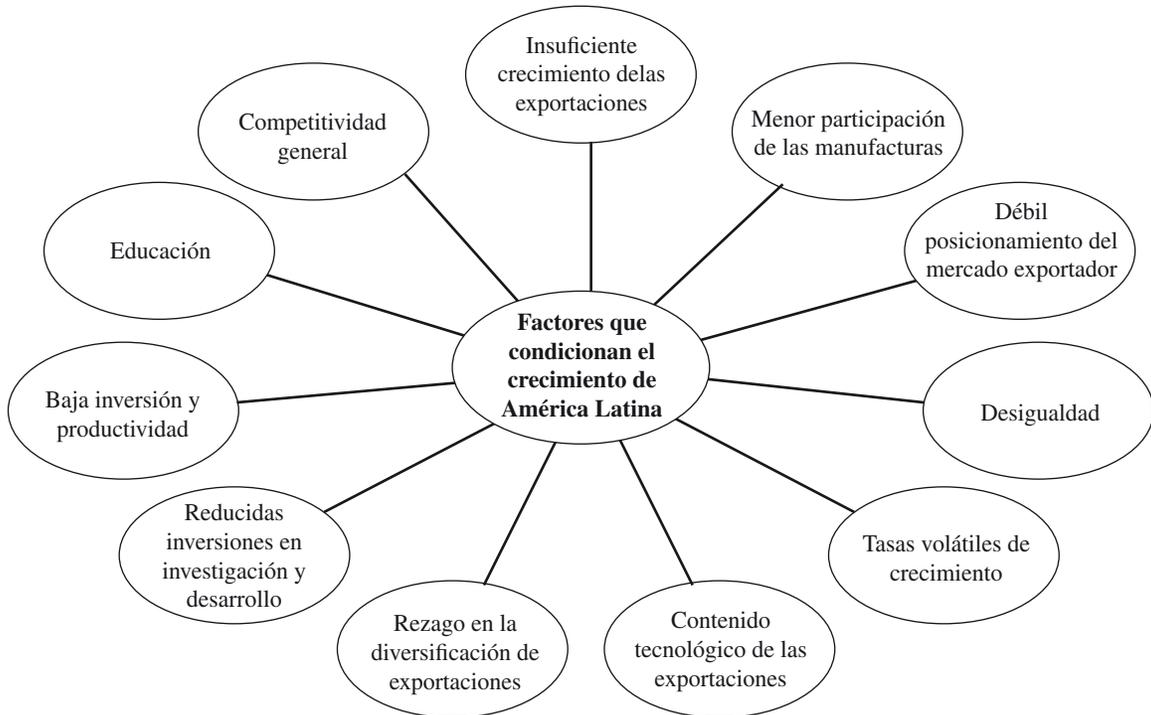
^a Total de 131 países.

En síntesis, resulta evidente a la luz de esta breve descripción de las características de su desempeño económico que el hecho de que América Latina esté “quedando rezagada” no es un mero accidente sino una consecuencia bastante bien merecida. La lista de defectos es un árbol de espeso follaje (véase el gráfico 8). Las reformas de los tiempos del consenso de Washington realizaron un aporte positivo en ciertas dimensiones de la política económica pero, en términos generales, las fallas mencionadas han tenido un papel decisivo. A raíz de este deficiente desempeño y las repercusiones de la recesión económica mundial de 2008 y 2009, la pregunta es hacia dónde se dirige América Latina. No hallaremos una respuesta útil en la cultura de medidas a corto plazo que ha tendido a dominar las políticas formuladas en años recientes. Para delinear un sendero futuro que permita poner en práctica políticas congruentes orientadas a realizar cambios estructurales, lograr la transformación productiva

²¹ El índice abarca 12 “pilares” e incluye numerosos subindicadores: instituciones, infraestructura, estabilidad macroeconómica, salud y educación primaria, educación superior y formación, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, sofisticación del mercado financiero, preparación tecnológica, tamaño del mercado, sofisticación empresarial, e innovación.

y alcanzar altas tasas de crecimiento sostenido, hay que ir más allá de las decisiones a corto plazo y adoptar un enfoque más estratégico que incorpore una perspectiva a mediano y largo plazo. Este es el tema que abordaremos en el próximo capítulo.

GRÁFICO 8
FACTORES QUE CONDICIONAN EL CRECIMIENTO DE AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaboración de los autores.

II. Estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo basadas en políticas industriales proactivas: el primer principio

En un mundo tan competitivo como el actual, consideramos que para cerrar la brecha de ingresos es imprescindible articular las políticas de desarrollo en torno a una estrategia de transformación económica. Por ello, la primera sección de este capítulo se centra en el porqué de esta y de las políticas industriales que la acompañan. En la segunda sección se aborda el examen de las estrategias de transformación productiva y fortalecimiento de la inserción internacional actualmente aplicadas por algunos países exitosos en esta materia.

A. El carácter de las estrategias de desarrollo

1. Una instantánea inicial

Expresa o tácitamente, los gobiernos en general disponen de una estrategia de desarrollo. Por estrategia se entiende una matriz para la acción o un plan formal destinado a alcanzar objetivos especiales. No obstante, las estrategias de desarrollo pueden tener muy diferentes características. Simplificando la exposición con fines ilustrativos, cabe decir que en las economías de mercado las estrategias se diferencian principalmente en función del supuesto acerca del ritmo que imprime el mercado a la transformación económica, lo que a su vez afecta al contenido de los objetivos primarios establecidos y a la modalidad (el alcance, los tipos y la cantidad) de las intervenciones públicas realizadas para alcanzar esos objetivos.

Por una parte, existen estrategias que hacen hincapié principalmente en intervenciones del sector público destinadas a liberar y fortalecer la acción autónoma de fuerzas del mercado, de lo que son ejemplos las políticas monetarias y fiscales coyunturales cuyo único fin es lograr la estabilidad macroeconómica; la protección de los derechos de propiedad y las instituciones jurídicas en que estos se basan; la liberalización del comercio exterior y la inversión, y el suministro de determinados bienes públicos fundamentales, como la seguridad, la educación y la infraestructura. Este enfoque con respecto a la intervención del Estado, del cumplimiento del papel de “custodio” en la terminología de Evans (1995), refleja confianza en que el funcionamiento relativamente libre de las fuerzas del

mercado tomadas en conjunto promoverá una adecuada transformación económica. De ahí que la acción del Estado consista principalmente en supervisar reglas basadas en el mercado y establecer un entorno macroeconómico “sólido”. Ello, a su vez, respaldará los incentivos de precios basados en el mercado para que las propias empresas orienten un proceso de transformación económica cuyo fundamento consistirá en las ventajas comparativas internacionales de que goza el país. Además, aun cuando se admite que los precios del mercado pueden diferir de las valoraciones sociales (las llamadas “fallas del mercado”), la creencia en el carácter limitado de su alcance y en la limitada capacidad del gobierno de manejarlos (en virtud de problemas de identificación y captación indebida de rentas, entre otros) aconseja abstenerse de aplicar estrategias de intervención proactivas (Krueger, 1990; Noland y Pack, 2002; Pack y Saggi, 2006).

En consecuencia, en esta perspectiva los objetivos y el alcance de las intervenciones públicas deberían ser relativamente limitados y deberían tomar cierta distancia *arm's length* del funcionamiento autónomo del mercado. En la medida en que las intervenciones públicas sean inevitables, se promueven las intervenciones horizontales (o funcionales), en contraposición con las selectivas (o verticales), que se basan en sectores o actividades específicos. En definitiva, en esta perspectiva, un plan ambicioso de intervenciones públicas, aun en un contexto de posibles fallas del mercado, no ofrece otra probabilidad que la de crear distorsiones que inhiban el aprovechamiento de una ventaja comparativa internacional y obstaculicen el crecimiento y el desarrollo. Como ilustración de este punto de vista, Pack y Saggi (2006, pág. 293), en relación con políticas industriales, consideran que atenerse a los principales fundamentos del consenso de Washington (pese a reconocer sus fallas) podría resultar una mejor inversión de competencia y legitimidad gubernamental limitada que las estrategias, extraordinariamente complejas, que requieren la nueva o la vieja política industrial²².

En el otro extremo se encuentran las estrategias que desconfían de determinadas señales del mercado. En la práctica, este enfoque se basa en la creencia de que en ciertas circunstancias las señales de precios del mercado pueden ser guías muy poco confiables para la asignación de recursos en respaldo de la transformación económica, ya que promueven un aprovechamiento insuficiente de las oportunidades de mejorar la actividad económica y, en realidad, pueden incluso consolidar en las economías una ventaja comparativa de bajos salarios (Cimoli, Dosi, Nelson y Stiglitz, 2006)²³. El fundamento de esa perspectiva consiste, por una parte, en la creencia, respaldada por algunas pruebas, de que en el mercado existen fallas, y que estas son, en realidad, muy significativas, especialmente en los países en desarrollo (Harrison y Rodríguez-Claire, 2009)²⁴. Por otra parte, la perspectiva puede ampliarse, no limitándose a las fallas del mercado, que tienen un punto de referencia de equilibrio general teóricamente estático, y pasar a un marco más propio del mundo real, en que se hace hincapié en factores dinámicos de mediano y largo plazo relacionados con el aprendizaje, la creación de capacidad, la innovación, y el papel decisivo que cumplen en la transformación económica. Además, algunas plataformas tecnológicamente específicas de sectores y actividades son más eficaces que otras para hacer alcanzar a esos factores dinámicos su pleno potencial, pero el acceso a ellas no es espontáneo, dada la presencia de graves obstáculos, económicos y no económicos (Fajnzylber, 1990; Katz y Kosacoff, 1998; Lall, 2000; Cimoli, Dosi, Nelson y Stiglitz, 2006; y Peres y Primi, 2009, entre otros).

En definitiva, las intervenciones del sector público deben realizarse en el contexto de una estrategia de mediano y largo plazo que enfrente los obstáculos existentes en una gama de frentes (microeconómico, mesoeconómico y macroeconómico). Con ello se procura rectificar graves fallas de mercado o hacer frente a los obstáculos a la transformación en sentido amplio de procesos dinámicos de producción y desarrollo tecnológico, que el sector privado pueda no encarar espontáneamente en virtud del riesgo y la inercia provocados por la tranquilidad que infunde el cambio incremental. Además, en esos procesos y aplicaciones tecnológicas dinámicas existe cierto grado de especificidad

²² Más abajo destacaremos algunas de las más nuevas dimensiones de la política industrial.

²³ Fajnzylber (1990) señala que los obstáculos a la transformación económica pueden ser especialmente perjudiciales en economías basadas en los recursos naturales.

²⁴ Como señala Rodrik (2008), en la nueva teoría del crecimiento también se reconoce la existencia de múltiples fallas del mercado, y lo propio ocurre con la nueva teoría del comercio internacional. Véase también Lall (2000).

con el que deben alinearse las intervenciones públicas (Wade, 1990; Chang, 1994; Peres y Primi, 2009; Cimoli, Dosi, Nelson y Stiglitz, 2006); por lo tanto, existe una necesidad ineludible de proceder selectivamente en el diseño y la aplicación de por lo menos una parte del paquete de políticas, lo que también Hausmann y Rodrik (2006) expresan en el título de un estudio señalando que los gobiernos están “condenados a elegir”. En cualquiera de esos dos casos el objetivo consiste en acelerar la transformación y la convergencia económicas con los países ricos más allá de lo que haría posible el funcionamiento irrestricto de las fuerzas del mercado. Las estrategias que impliquen intervenciones proactivas de este tipo se caracterizan por el uso de lo que habitualmente se denomina “política industrial” (PI)²⁵.

Quienes proponen la política industrial reconocen las dificultades con que tropiezan en materia de capacidades disponibles del sector público, problemas de agente-principal, inercia en los conjuntos de políticas, intereses sectoriales, y corrupción (Nelson, 1987; Pérez, 1992; Kosacoff y Ramos 1999; Lall, 2000), pero creen que identificar ámbitos de intervenciones de políticas es una labor menos temible de lo que se presume, y que la selectividad es menos peligrosa de lo que se cree. De hecho, tal como señala Rodrik (2008), aun en el contexto de los objetivos del consenso de Washington los gobiernos han venido identificando constantemente intervenciones para el suministro de bienes públicos en ámbitos sociales no necesariamente menos complejos que los de la política industrial, y además han procedido en forma selectiva al asignar recursos y elaborar programas para esos fines. Por su parte Rodrik (2004) señala también que un sistema disfuncional de captación de rentas, así como la corrupción, constituyen un riesgo que no es exclusivo de la política industrial, sino que afecta a todos los ámbitos de la política pública, y que además puede mitigarse a través del diseño del marco institucional y de las modalidades de la política industrial (Wade, 2004; Todesca y Besmedrisnik, 2006; Amsden, 2007; Devlin y Mougillansky, 2009). Por lo tanto, aunque sin subestimar las dificultades que supone una aplicación eficaz de la PI, quienes la proponen creen que los gobiernos en efecto pueden, en diferentes grados, en función de sus circunstancias, proceder en forma más estratégica, en la formulación de las políticas de lo que el fundamentalismo del mercado probablemente admitiría.

En cuanto a las medidas del Estado en este marco más proactivo, existen tres potenciales modalidades que también Evans (1995) ha definido con acierto. Una es la del “demiurgo”, o del Estado como productor. Aunque todos los Estados producen cosas, una modalidad de acción del Estado, en el espíritu de un demiurgo, se basa en el amplio supuesto de que el sector privado es incapaz de llevar a cabo actividades económicas. La segunda modalidad es la de la “partera”, en que también se duda de la capacidad del sector privado, pero se cree posible crearla, por lo cual, en lugar de hacerse cargo directamente de la nueva actividad problemática, el Estado ayuda al sector privado a adquirir esa capacidad. Otra de las modalidades es la de “facilitador” husbandry en virtud de la cual el sector privado es muy capaz de realizar nuevas actividades complejas, pero el Estado lo ayuda a navegar en las aguas tormentosas de la globalización y el cambio tecnológico. Esas modalidades pueden coexistir en la matriz de políticas del Estado, pero una o más de ellas pueden predominar en determinado momento y grado de desarrollo, como más abajo veremos en este capítulo. En cuanto a los instrumentos de la PI, el clásico ha sido el de la protección arancelaria, pero en realidad los instrumentos son muchos y variados, y la gama no cesa de ampliarse²⁶. Algunos de los instrumentos efectivamente utilizados para el desarrollo de la exportación se destacarán en capítulos posteriores.

²⁵ Existen numerosas definiciones de política industrial (véase Chang, 1994; y Peres y Primi, 2009). A nuestro juicio, esta supone, fundamentalmente, que el Estado, con una perspectiva de mediano y largo plazo, intervenga estratégica y proactivamente en los mercados con diversos instrumentos para promover, o directamente crear, nuevas capacidades industriales y tecnológicas de mayor orden que las imperantes en una economía, para acelerar la transformación y el crecimiento económicos. Aunque las políticas “horizontales” forman parte del paquete de medidas, el atributo clave es que estas últimas se combinen con acciones selectivas en consonancia con prioridades estratégicas. La PI habitualmente se refiere a la industria, debería versar también sobre los servicios. También podría ayudar a “morir” a industrias en declinación, a fin de liberar recursos para nuevas actividades con los mínimos perjuicios posibles para las capacidades acumuladas que puedan seguir contribuyendo al buen desempeño de la economía.

²⁶ La República de Corea ha utilizado una amplia batería, que comprende muchos de los instrumentos, de los que Chang (1994, págs. 115-116) ofrece una reseña sintética.

Finalmente, las estrategias de la mayoría de los países en realidad no reflejan estrictamente la aplicación de ninguno de los dos enfoques generales arriba descritos, pero contienen elementos de ambos (Evans, 1995; UI Haque, 2007). De lo que se trata, más bien, es de los mecanismos utilizados y del enfoque predominante aplicado para orientar las políticas públicas.

En realidad existe un acalorado debate en torno a los dos enfoques de la estrategia de desarrollo arriba descritos, que data de los primeros días del capitalismo²⁷. En la era contemporánea, los proponentes de la primera alternativa de políticas fueron conocidos como “monetaristas” en los años sesenta, y como “neoclásicos” o “neoliberales” en la actualidad, en tanto que los del segundo grupo fueron conocidos inicialmente como “estructuralistas” o “dirigistas” y actualmente se les rotula como abogados del “neoestructuralismo” o del “desarrollismo”. El debate contemporáneo surgió de la famosa discrepancia, en la esfera de la economía del desarrollo, entre monetaristas y estructuralistas en el período de industrialización mediante sustitución de importaciones anterior a 1980, de la que América Latina fue un puntal importante²⁸. En esos días los estructuralistas predominan en el debate sobre el desarrollo. El surgimiento de la ideología antiestatista de Reagan y Thatcher, en los años ochenta, aunado a la grave crisis de la deuda que afectó a América Latina y a otros países en desarrollo, quitó legitimidad a la política pública proactiva estructuralista y contribuyó a llevar el péndulo en forma pronunciada hacia el denominado enfoque neoliberal, tal como se expresó en el influyente consenso de Washington mencionado en el capítulo I. No obstante, frente al desempeño insatisfactorio, tardío o vacilante de los más destacados estudiosos del consenso, los resultados mucho más exitosos logrados en algunos países con políticas gubernamentales más proactivas y la crisis manifiesta reinante en el Norte debido a la fe irrestricta en la eficiencia de los mercados, la política industrial, “ha regresado”²⁹. De hecho, como veremos en capítulos posteriores, las estrategias de desarrollo basadas en la política industrial despiertan creciente interés en América Latina³⁰. Además, en comparación con sus enunciados anteriores, los proponentes contemporáneos del neoestructuralismo han aportado al enfoque de la política industrial abundante “valor agregado”, cuestión a la que nos referiremos algo más abajo.

Las políticas industriales tienen una larga historia. De hecho, en los últimos siglos pocos países se han enriquecido sin atravesar un período de utilización de la política industrial, muy notablemente la de protección de las industrias incipientes, entre otros instrumentos, antes de alcanzar el estadio propio de una economía “liberal” (Bairoch, 1993; Fajnzylber 1990 y 1988; Chang, 2003; Reinert, 2004 y 2009)³¹. Los estudios sobre los efectos de la política industrial en materia de desarrollo, formulados por partidarios y críticos de esa política son numerosos, pero no han acallado el debate. Wade (2004, pág. 345) capta certeramente parte de la dinámica del asunto:

El debate en torno al papel del Estado en el desarrollo económico demuestra el poder de una repetición infinita como arma del saber moderno. La cuestión normalmente se plantea en términos de “magnitud” de la intervención del Estado o de “tamaño”

²⁷ En algunos aspectos, en *La riqueza de las naciones* de Adam Smith (1776) se cuestionaban las ideas del activismo estatal y del mercantilismo, cuyo inspirador fue el célebre Ministro de Hacienda de Luis XIV, Jean-Batiste Colbert. Al mismo tiempo, Alexander Hamilton, de los Estados Unidos, y Friedrich List, de Alemania, fueron, en el siglo XVIII, célebres antagonistas de la teoría del *laissez faire* de Smith.

²⁸ Véase Oliviera Campos (1964).

²⁹ Así lo señalan también autores como Sabel (2009). Michael Porter (2009), que anteriormente adujo que solo las empresas, no los países, tienen estrategias, admite ahora que los Estados Unidos necesitan una estrategia, para no sufrir un retroceso.

³⁰ En Di Flippo (2009) aparece una interpretación de la opinión de América Latina sobre el estructuralismo.

³¹ Chang (2003) y otros alegan que los países exitosos se vuelven partidarios del libre comercio recién después de llegar a la cima, y que con ello en realidad tratan de privar a otros países, más atrasados, de la “escalera” de la política industrial que ellos habían usado para ponerse a la cabeza. Pero aun después de la llegada a una categoría propia de una economía liberal están presentes los restos de la política industrial, aunque en forma más sutil. Tal como lo comentó recientemente el director del fondo estratégico de inversiones de Francia: Consideramos legítimo que la autoridad pública se preocupe de las características y la evolución de la trama industrial de nuestro país... el Estado tiene derecho a tener una visión. (*Financial Times*, 2009, pág. 7).

del sector público. La escuela neoclásica dice que en los casos más exitosos la intervención en el mercado es relativamente escasa, en tanto que en los casos menos exitosos (los del Brasil y México, en comparación con el de Asia oriental; o el del África subsahariana en el nivel más bajo de la escala) la intervención es amplia, y usa esas pruebas para instar a los gobiernos a reducir el tamaño del Estado y eliminar del mercado muchas de las intervenciones. En la esfera de la economía política se afirma que los neoclásicos padecen errores de hecho; los casos más exitosos muestran una intervención “fuerte” o “activa”. Se concluye, a partir de esas pruebas, que en algunas circunstancias los gobiernos pueden (destaque del autor) orientar el mercado hacia un mejor desempeño industrial más eficazmente de lo que lo haría un mercado libre, aun en ausencia de una falla del mercado de tipo neoclásico. No obstante, ninguno de los dos bandos se ha mostrado perceptiblemente entusiasta en especificar con precisión qué pruebas serían congruentes o incongruentes con su posición. En ambos campos ha habido una desatención selectiva de los datos que pudieran trastocar su perspectiva de los hechos. Por lo tanto, el debate sobre el papel del Estado no es tanto un debate sino el caso de dos paradigmas.... que hablan sin escucharse uno al otro.

A este respecto, el problema no solo es una profesión de fe en determinados paradigmas, sino que reside en la real dificultad de medir con precisión los impactos de la política industrial. El análisis general contemporáneo más riguroso está centrado principalmente en Asia oriental, en que la mayoría de los participantes por lo menos coinciden categóricamente en que los gobiernos han sido de alguna manera intervencionistas proactivos en los mercados. En general se abordan tres temas: el de si los sectores focalizados recibieron un significativo respaldo financiero; el de si la estructura industrial difirió de la prevista en función de los ingresos y la población de una economía, y el de si los resultados en materia de productividad de sectores que gozaban de respaldo estratégico resultó mejor que el de los sectores no estratégicos (Weiss, 2005; Harrison y Rodríguez-Claire, 2009).

No obstante, para evaluar los resultados hay que superar numerosos problemas. Sea cual fuere el modelo, los mecanismos exactos de transmisión dinámica de la política industrial pueden ser extremadamente complicados y difíciles de comprender plenamente. De hecho, efectuar una evaluación rigurosa del impacto de determinado programa de incentivos focalizados sectorialmente en, por ejemplo, la productividad, constituye una labor muy ardua (Hughes, 2007), para no mencionar perspectivas más agregadas. Es sumamente difícil elaborar hipótesis contrafácticas sólidas para establecer cuáles habrían sido los resultados a falta de la política industrial, en especial cuando se trata de examinar un desempeño económico extremadamente sólido. Además, pueden existir graves problemas de datos dentro de un mismo país y entre distintos países (por ejemplo con respecto al capital nacional), y también suele ser difícil, en conjuntos de datos, aislar la instrumentación de la política industrial de otras motivaciones de economía política (McClelland, 1975). Al evaluar el nexo causal de las correlaciones se plantea el complicado problema de la endogeneidad. Por otra parte, los resultados del modelado estadístico son también muy sensibles a los períodos seleccionados, por ejemplo en la contabilidad del crecimiento, tal como lo demuestra Sarle (1996) para el debate sobre Asia oriental. Además, algunas intervenciones, como la orientación administrativa y la “persuasión moral”, ni siquiera pueden cuantificarse fácilmente a los efectos del modelado. Finalmente, existe un amplio acervo de estudios de casos relativos a los “tigres” asiáticos. En muchos de ellos se llega a conclusiones positivas sobre la eficacia de la política industrial en relación con los incentivos a la inversión, el aprendizaje, la adaptación tecnológica y el desarrollo industrial y de la exportación, pero en otros las conclusiones son menos favorables. Finalmente, como es natural, la labor relativa a los estudios de casos no es suficientemente general como para que a muchos economistas les resulte convincente. Por lo tanto, el examen de los resultados globales de los numerosos estudios emprendidos suele llevar a conclusiones que se describen con términos tales como “resultados heterogéneos”, “resultados no concluyentes” o “agnosticismo” con respecto a los efectos de la política industrial (Wade, 1986 y 1990; Weiss, 2005; Rodrik, 2008; Harrison y Rodríguez-Claire, 2009; Sarle, 1996).

La falta de pruebas empíricas concluyentes lleva a los economistas del desarrollo a tener que optar, en un contexto de incertidumbre, por una orientación de política recomendable para el crecimiento y la transformación económica recurrir a un argumento de “asociación”, conforme al cual en casi todos los casos de países exitosos que han logrado cerrar la brecha de ingresos, han estado presentes estrategias de mediano y largo plazo con un eje centrado en la política industrial, y correr el riesgo de incurrir en lo que Wade (2004, pág. 348) denomina la “falacia darwiniana”, consistente en suponer que la existencia de una cosa hace que esta sea indispensable para la supervivencia del organismo o de la sociedad en que existe; bien caer en lo que Wade denomina “falacia de Ptolomeo” y suponer que las experiencias exitosas en materia de crecimiento solo pueden atribuirse a políticas congruentes con el paradigma neoliberal.

Como se señaló, son pocos los casos históricos de países que han logrado cerrar la brecha de ingresos en que no hayan estado presentes políticas industriales. Al mismo tiempo, los casos contemporáneos de países en desarrollo que hayan dado alcance a países ricos versan sobre un conjunto relativamente selecto de naciones. Desde 1960 a esta parte, 15 países (de un universo de 106 de los que se dispone de datos) han reducido en no menos de 10 puntos porcentuales la brecha de ingresos medida por el PIB per cápita que los separaba de los Estados Unidos (véase el cuadro II.1). De ellos, solo Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) se acercaría nítidamente al paradigma neoliberal en cuanto a intervenciones gubernamentales. A esto se agrega que más de la mitad de esos países utilizan, o han utilizado, planes nacionales estratégicos de desarrollo formales para orientar la política. Otros países en desarrollo, como Malasia, la República Checa y China, no han alcanzado el referido umbral, pero han logrado acortar considerablemente las distancias mediante la utilización de políticas industriales estratégicas. Naturalmente, son muchos los países que han utilizado políticas industriales de uno u otro tipo generadoras de resultados económicos insatisfactorios o sumamente mediocres. No obstante, por lo general es fácil identificar la causa del problema no como propia de la política industrial, sino como fruto de errores de diseño y de ejecución, o de perturbaciones exógenas. Por lo tanto, siendo nosotros economistas del desarrollo, por las mencionadas razones, aunadas al considerable número de estudios de caso en que se llega a conclusiones favorables sobre el impacto de la PI en los casos de éxito, hemos decidido arriesgarnos (con prudencia) a incurrir en la falacia darwiniana. Así creemos que para América Latina es una buena “apuesta” cultivar y profundizar la capacidad del Estado de comprometerse y ejecutar eficazmente una estrategia explícita de desarrollo a mediano plazo, respaldada por una moderna política industrial.

CUADRO II.1
PAÍSES EN QUE SE REDUJO EN NO MENOS DE 10 PUNTOS PORCENTUALES LA BRECHA
DEL PIB PER CÁPITA EN RELACIÓN CON LOS ESTADOS UNIDOS, 1960-2007^a
(PIB per cápita como porcentaje del PIB per cápita estadounidense)

	Década de 1960	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	2000-2007
España	31,9	40,0	38,0	40,5	42,6
Portugal	18,9	26,6	27,3	31,0	31,0
Austria	55,2	66,6	69,0	70,3	69,6
Omán ^b	9,6	21,5	24,7	25,2	26,0
Finlandia	54,0	64,4	69,9	65,0	71,1
Islandia	74,2	86,8	98,9	88,8	93,8
Malta	7,9	13,8	20,8	26,6	27,9
Rep. de Corea	8,3	12,3	17,8	28,4	34,9
Noruega	78,5	88,5	100,5	105,8	109,8
Japón	66,0	99,8	108,7	117,1	106,0
Irlanda	37,0	41,7	44,3	57,1	80,1
Luxemburgo	93,1	95,2	97,5	122,8	141,0
Hong Kong (RAE)	27,5	40,6	61,0	76,8	78,9
Singapur	17,7	31,2	44,4	60,4	69,4
Taiwán (provincia china de)	12,8	21,0	32,7	49,9	56,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del Banco Mundial.

^a Dólares constantes de 2000.

^b Omán: datos hasta 2006.

2. Coda: ampliación de las razones por las que creemos que las estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo son importantes para América Latina

Existen abundantes estudios sobre políticas industriales. No tenemos la intención de examinarlos aquí. Los lectores interesados pueden acudir a otras fuentes (por ejemplo, Peres y Primi, 2009; Harrison y Rodríguez-Claire, 2009; Nolan y Pack, 2002). Lo que destacaremos a continuación son los ámbitos de la defensa de la política industrial que consideramos especialmente convincentes para América Latina y que a nuestro juicio justifican una apuesta inteligente con respecto a mejorar la capacidad del Estado para utilizar las políticas industriales, y asumir responsablemente los riesgos que entrañan.

En términos generales, la actitud mental o la cultura intelectual de los escépticos y de quienes recomiendan una política industrial (PI) son muy diferentes, y esa diferencia también influye sobre la concepción de los procesos de desarrollo³². Creemos que quienes proponen la PI promueven un proceso intelectual más adecuado para los responsables de políticas de América Latina que deseen operar con éxito en el mundo dinámico y cada vez más competitivo de la globalización, para intensificar las transformaciones económicas, el crecimiento y el proceso de disminución o cierre de la brecha de ingresos. Consideramos especialmente influyentes las siguientes dimensiones de esa actitud mental:

- a) *Un sesgo dinámico favorable a la producción industrial basado en una noción de eficacia.* Muchos de quienes ven con escepticismo la PI se valen de un marco estático neoclásico de eficiencia como el de Pareto, de especial protección del bienestar del consumidor, y en el que incluso se ven con recelo las pérdidas temporales de consumo provocadas por

³² Toda cultura intelectual tiene su propia terminología y sus propias normas, que influyen sobre el pensamiento referente a la política económica, lo estimulan y le imponen restricciones (Jung-En Woo, 1992).

las “distorsiones” inducidas por la política industrial³³. Aparte de que, en sus propios términos el óptimo de Pareto de por sí no garantiza el máximo bienestar posible, en las interpretaciones más modernas de la política industrial se hace hincapié en que la transformación económica se basa en la “eficacia” con que se promuevan procesos de inversión y se profundice una industrialización que, en forma continua y acumulativa, facilite el acceso a conocimientos, codificados y tácitos, que respalden nuevas capacidades de producción y tecnología³⁴. En esta opinión, tal como lo señalan Cimoli, Dosi, Nelson y Stiglitz (2006), en cierta circunstancia de aprendizaje, la eficacia puede ir en detrimento de la eficiencia.

- b) *Una estrategia prospectiva de mediano y largo plazo.* Como señaló Montaigne hace largo tiempo, “no hay viento a favor para el que no tiene puerto de destino” (Frame (1958), pág. 243). Por su propio carácter, la adopción de la PI alienta a los países a organizar estratégicamente y priorizar objetivos orientados hacia el plazo mediano y el largo plazo que movilicen la atención y los esfuerzos de un país hacia la creación de capacidades que aceleren la transformación económica de su economía³⁵. El alcance de la PI puede variar: utilizando la terminología de Hausmann, Rodrik y Sabel (2008), la PI puede ser “de pequeño alcance”, limitada a promover aportes públicos tendientes a mejorar la productividad de las actividades existentes, o “de gran alcance”, en que se opta por un programa de establecimiento de nuevas industrias. Creemos que en América Latina el crecimiento económico y el desarrollo se verían favorecidos si la estrategia gubernamental rebasara en forma enérgica y coherente la esfera de la gestión macroeconómica de corto plazo, relativamente consolidada, que en la actualidad gravita tan fuertemente sobre la política en la región, y se la combinara con una estrategia de transformación económica cada vez más vigorosa, de mediano y largo plazo, orientada por objetivos.
- c) *Ambición.* Como señala Evans (1995), el enfoque de la PI refleja intensa preocupación por el sitio de un país en la jerarquía productiva mundial, actitud que se basa en el supuesto de que esa posición no está fijada irreversiblemente por la estructura existente de ventajas comparativas estáticas, sino que existe margen para intervenciones públicas que ayuden a aumentar la escala de la economía o a acelerar el proceso de consecución de esa meta. En otros términos, las ventajas comparativas son “hechas por el ser humano” (Fajnzylber, 1983 y 1990; Adelman, 1990). Por lo tanto, la PI infunde una “cultura” que no se contenta con una dotación de recursos “venida del

³³ Por ejemplo, en algunos estudios se deja de lado la iniciativa de desarrollo de la industria pesada de la República de Corea de los años setenta, aunque ella, si bien con errores, a la larga resultó en gran medida exitosa para respaldar la transformación económica y la rentabilidad. Esta crítica obedece a que a la fecha el programa ambicioso distorsionó los precios relativos y distrajo recursos de la industria liviana, lo que (temporalmente) redujo la competitividad neta del sector manufacturero y la eficiencia global (En Jong-ho (1990) y Kim (1990)). Desde una perspectiva diferente de PI, el éxito del cambio de la economía de la industria liviana a la pesada representó la creación de nuevas capacidades, así como la generación de señales públicas que alentaron una política de inversión en nuevas actividades mejoradas y en aprendizaje. De acuerdo con la célebre observación de Amsden (1989) las políticas para promover la equiparación de ingreso per capita con los países ricos, desde la perspectiva neoclásica, frecuentemente han implicado el uso de señales de precios “incorrectos”. Jong-ho y Kim también atribuyen una inestabilidad macroeconómica en los años ochenta a la fuerte orientación favorable a la industria pesada. No obstante, otros señalan que los problemas temporales no obedecieron a la PI como tal, sino más bien a perturbaciones externas y a una apertura excesivamente rápida de la cuenta de capital (Wade, 2004).

³⁴ Lo expresado podría examinarse desde la perspectiva de una eficiencia “dinámica” en que se compararían, considerando una tasa de descuento, las pérdidas de consumo temporales de las políticas de PI con los beneficios provenientes de esta (Harrison y Rodríguez-Claire, 2009). No obstante, la precisión, aunque conceptualmente impecable, se ve confrontada con todos los problemas de medición del impacto de la PI ya mencionados.

³⁵ Los asiáticos, por ejemplo, han mantenido una actitud orientada muy categóricamente hacia objetivos y estrategia. Como ilustración contemporánea cabe mencionar el objetivo de los chinos de hacer de Shanghai un centro internacional de la moda a más tardar en 2015; otra de sus metas es aumentar el gasto en investigación y desarrollo del país hasta llevarlo al 2% del PIB a más tardar en 2020 (Devlin, 2008). Singapur, por su parte, se propone aumentar, del 2% al 3% del PIB, su gasto en investigación y desarrollo durante la presente década.

cielo” y una ventaja comparativa estática, aun en un contexto de desempeño económico respetable, sino que hace hincapié en la experimentación basada en la noción de que es posible aprender y mejorar. Esta “cultura” ambiciosa reviste especial importancia en gran parte de América Latina, en que las rentas de los recursos naturales, o rentas de la economía política tales como las preferencias comerciales de los países ricos, pueden llevar a los países latinoamericanos a contentarse con lo que tienen —lo que en efecto sucede en muchos casos— y en definitiva contribuir a un desempeño subóptimo y a la vulnerabilidad económica (CEPAL, 2008).

- d) *Emulación*. En la PI moderna el pensamiento teórico se basa en la consideración de actividades realizadas en los países más ricos y avanzados y, como expresión adicional más precisa de ambición, se encamina, por diferentes vías a lo largo del tiempo, hacia una imitación estratégica a esos países, para adquirir y crear nuevas capacidades mejoradas (Reinart, 2009). Como se mencionó en el capítulo anterior, se ha observado empíricamente que a medida que obtienen mayores ingresos los países experimentan una evolución que los hace pasar de un alto grado de especialización en la producción y la exportación a una etapa de diversificación, tras la cual vuelven a comenzar a especializarse en niveles relativamente altos de ingresos y mayor proximidad a las fronteras tecnológicas (Imbs y Wacziarg, 2003; Klinger y Lederman, 2006). Esto lleva a pensar, como lo señalan Fajnzylber (1988); Fajnzylber (1990); Lall (1997) y Rodrik (2004), que la política de desarrollo debe promover la diversificación, porque permite realizar nuevas actividades que generan aprendizaje y nuevas capacidades que respaldan la transformación económica y el crecimiento. En relación con este criterio en el capítulo anterior se observó que América Latina está retrasada en materia de diversificación.

No obstante, no todas las actividades son iguales. Por una parte, ciertos productos pueden requerir aptitudes y capacidades específicas que se asemejan en cierta medida a las de otros procesos de producción y que facilitan la migración a nuevas actividades, en tanto que otros productos exigen aptitudes tan específicas que están aislados, lo que dificulta la migración (Hausmann y Rodrik, 2006)³⁶. Cuanto más aislado sea el conjunto de aptitudes con que cuenta un país en la esfera de la producción tanto más decisivo será que su política industrial promueva la diversificación, porque las fuerzas del mercado no han de tender fácilmente puentes asequibles a nuevas actividades. Por otra parte, los vínculos entre las distintas actividades de producción se encuentran en jerarquías tecnológicas en que están ubicadas ciertas tecnologías básicas específicas de industrias o actividades que promueven en forma excepcionalmente dinámica el aprendizaje, la productividad y la “creación” de ventajas comparativas nuevas y mejoradas (Lall, 1993; Pérez, 2001; Cimoli, Dosi, Nelson y Stiglitz, 2006). Esas tecnologías surgen de la frontera tecnológica y se difunden. Como lo que un país produce hoy determina la acumulación de conocimientos, aptitudes y ventajas comparativas mañana, es importante centrar la atención en el desarrollo paulatino de capacidades nacionales, que a través de imitación o innovación den acceso a producción y actividades que entrañen la utilización de esas tecnologías dinámicas. Esto no sucederá necesariamente en forma espontánea por acción de las fuerzas del mercado: de hecho, los mercados que respaldan determinadas actividades estratégicas quizá no sean completos, o falten por completo en la economía local.

- e) *Actitud de alerta estratégica frente a la interdependencia económica y sus efectos de derrame*. Entre los que proponen la PI existen opiniones dispares sobre la pertinencia de la óptica consistente en centrar la atención exclusivamente en las denominadas fallas del mercado, y no en la cuestión, más general, de la acumulación de capacidades y conocimientos a través de una promoción selectiva de determinados procesos y

³⁶ Además, una vez introducido, el aprendizaje de una nueva actividad puede ser intenso, lo que permite a los países ascender con bastante rapidez por la escala de la calidad. Un buen ejemplo de aprendizaje es el de los automóviles de la República de Corea, especialmente los de Hyundai Motors. Amparado por un mercado externo fuertemente protegido, ese sector se convirtió, en el término de 30 años, en un importante protagonista en la industria automotriz internacional.

actividades de producción³⁷. No obstante, si se hiciera abstracción de una noción de equilibrio estático de la discrepancia entre los precios sociales y los del mercado, las diferencias con respecto a la importancia potencial de las interdependencias y los efectos de derrame provocados por las actividades de los agentes del mercado probablemente serían de pequeña escala. Desde una perspectiva “cultural”, en el paradigma neoliberal se presta mucho menos atención a este tema, dados sus supuestos básicos de independencia de los agentes económicos.

Numerosos efectos de derrame pueden influir sobre el éxito de una economía en materia de crecimiento y transformación económica (Chang, 1994; Noland y Pack, 2002; Harrison y Rodríguez-Claire, 2009). Algunos parecen ser excepcionalmente importantes para América Latina. Tradicionalmente la PI se muestra muy alerta frente a las “industrias incipientes” con economías de escala intrasectoriales e intersectoriales que surgen de eslabones de producción y efectos de derrame del conocimiento. Esto se debe a que el aumento de la escala puede incrementar la productividad y reducir los costos de nuevas actividades, y por lo tanto aumentar su competitividad en medida suficiente como para crear una ventaja comparativa. Esos efectos ponen de manifiesto los problemas de coordinación que deben evaluarse y abordarse en la política industrial.

El segundo se refiere a los efectos de derrame de información que resultan de emprender nuevas actividades. Una nueva actividad exitosa realizada en una economía local genera nueva información, que promueve el ingreso de nuevos participantes, que imitarán y ampliarán el proceso de aprendizaje de los países. Recientemente Hausmann y Rodrik (2006) subrayaron que este tipo de efecto respecto de la información, en principio beneficioso para una economía, puede disuadir de realizar una inversión inicial en descubrimiento de una nueva actividad rentable. Ello obedece a que el primer participante prevé que si tiene éxito los imitadores reducirán las ganancias, en tanto que si la inversión falla, el nuevo participante soportará todos los costos. La receta consiste en el otorgamiento de subsidios de distintos tipos para promover el descubrimiento. No obstante, también puede demostrarse que el primer participante no se encuentra necesariamente en desventaja (Newfarmer, Shaw y Walkenhorst, 2009)³⁸. Sea como fuere, puede afirmarse con certeza que la información misma es un importante cuello de botella, por lo cual las intervenciones públicas encaminadas a ampliar el acceso a una información que facilite el descubrimiento y la inversión en nuevas actividades cumplen un papel valioso en materia de política industrial.

- f) *Pensamiento evolucionista*. En su mayor parte, la PI no está anclada en un paradigma estático válido para todos los momentos y lugares, sino que sus fundamentos conceptuales están enraizados en la evolución real de la economía nacional y la economía mundial. Por lo tanto, se observa una constante progresión del pensamiento, en consonancia con la realidad.

Por ejemplo, en los últimos años la organización industrial ha experimentado grandes cambios. Los sistemas de producción de las empresas y los sectores económicos se han descentralizado cada vez más en un mercado que se ha hecho mundial, lo que se ha visto facilitado por adelantos en tecnologías como las del transporte y la información. Aunque el conocimiento (que suele entrañar, tácitamente, organizaciones y actividades) y las nuevas capacidades siguen generándose en importante medida en unidades cerradas de empresas y sectores industriales, ha habido un aumento explosivo de redes nacionales e internacionales de colaboración relativamente móviles que sirven de base a actividades de producción y tecnologías que proporcionan conocimientos, crean capacidades y estimulan la innovación en actividades dinámicas (Cimoli, Dosi, Nelson y Stiglitz, 2006). Por lo tanto, en las estrategias para disminuir o cerrar la brecha de ingresos un país debe hacer cada vez más hincapié en la creación de oportunos instrumentos institucionales y políticas para ayudar al sector privado a crear capacidades de identificación, acceso y aprovechamiento de oportunidades que no necesariamente

³⁷ Véase Peres y Primi (2009). La discrepancia surge de preguntas sobre la pertinencia en el mundo real, para la política pública, del parámetro de referencia de eficiencia del paradigma neoclásico.

³⁸ Si una empresa exporta, el mercado mundial es suficientemente grande como para dar cabida a más de un participante. Además, los nuevos participantes pueden provocar efectos de derrame intrasectoriales.

surgen en forma lineal de actividades actuales. Esto es lo que Sabel (2009) denomina “política industrial abierta”. Ese concepto, a nuestro juicio, no niega la utilidad de perspectivas más verticales, pero no cabe duda de que debe pasar a formar parte del pensamiento estratégico. Como ejemplo adicional cabe mencionar que el surgimiento de la Ronda Uruguay de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha hecho más difícil utilizar determinadas formas más tradicionales de PI. Esta, sin embargo, no solo promueve la exploración pragmática de vacíos del mundo real en las normas de la OMC, sino que en ella además se ha hecho cada vez más hincapié en estrategias de inversión sobre temas e innovaciones de oferta en que el alcance de las normas es mucho menos general (Bora, Lloyd y Pangestu, 2000; DiCapprio y Gallagher 2000; Weiss, 2005).

Finalmente, quizá el aspecto más importante de la evolución del pensamiento sobre la PI es el papel de las alianzas público-privadas en materia de elaboración y aplicación de estrategias, cuestión que se analiza en detalle en el capítulo III.

- g) *Perspectiva integrada para la política.* En el contexto ideológico neoliberal se tiende a focalizar las políticas microeconómicas y macroeconómicas en compartimientos separados. La PI haría hincapié en la necesidad de completo alineamiento, en pensamiento y acción, entre ambos tipos de políticas. Por lo tanto, a través de la actitud mental propia de la PI se trataría de lograr que la gestión macroeconómica y los ajustes de corto plazo fueran congruentes con la estrategia de transformación productiva de mediano y largo plazo. La PI detectaría “señales de alarma” si surgieran tipos de cambio sobrevaluados, una gran afluencia de capital volátil a corto plazo, tasas de interés real internas sumamente elevadas, un sector público severamente desprovisto de recursos fiscales, la reducción de inversiones estratégicas que respalden la creación de capacidad nacional, etc. El paradigma mental neoliberal de la fe en las fuerzas del mercado tiende a causar mayor permisividad a este respecto. Esto es importante para América Latina ya que en la era de las reformas y durante la gran recesión económica mundial de 2008-2009, introdujo grandes ajustes macroeconómicos sin tener siempre en cuenta todas las consecuencias de mediano y largo plazo para la transformación económica.

B. Las estrategias de desarrollo en la práctica

1. Diez casos de éxito extrarregionales

Como se señala en la introducción, en este y en los siguientes capítulos de la primera parte del libro, se analiza el “cómo” de la formulación y aplicación de las estrategias de desarrollo de 10 países que denominamos “casos de éxito” porque han mantenido un proceso de convergencia económica con países ricos o porque su desempeño ha sido mejor que el de América Latina con una dotación de recursos similar a la de esta región. Además, nuestro enfoque, a lo largo de todo el presente capítulo y del resto de la parte I, se centrará en gran medida en las estrategias de desarrollo de la exportación³⁹. Dos razones nos llevan a ello: primero, el deseo de disponer de un vehículo manejable para ilustrar el “cómo” de estrategias de desarrollo que en general abarcan numerosas dimensiones. La segunda razón es que desarrollar la exportación ha sido un objetivo básico que ha guiado y estimulado el crecimiento y la transformación económica en los casos de éxito estudiados.

Antes de ingresar plenamente en el análisis de estrategias, se presenta a continuación una breve

³⁹ El desarrollo de la exportación tiene varias dimensiones, que naturalmente pueden combinarse mutuamente. Una de ellas puede consistir en la exportación, en mayor medida y con mayor productividad, de productos a los que ya corresponda cierta proporción del mercado mundial. Otra dimensión consistiría en una diversificación horizontal basada en ventajas comparativas existentes, que sea relativamente fácil identificar pero que por alguna razón no se aprovechen plenamente. Otra, en mejorar la calidad de los productos de exportación que ya se estén exportando, para aumentar los valores unitarios en ámbitos de producción existentes. Por último, profundizando el último de esos procesos, o de un proceso más independiente, pueden crearse ventajas comparativas verdaderamente nuevas.

descripción de algunos indicadores generales para describir a los países que se estudian en este capítulo. Se trata, en la mayoría de los casos, de economías pequeñas en cuanto a población y extensión territorial (véase el cuadro II.2). Las excepciones son los cuatro países de tamaño mediano siguientes, cuyo número de habitantes está comprendido entre 20 millones y 50 millones: Australia, España, Malasia y la República de Corea. Algunos países, como la República de Corea, Malasia, Singapur, España, Irlanda y Finlandia eran notablemente pobres en la década de 1950. Del cuadro se desprende también que en los últimos 25 años la tasa de crecimiento de casi todos esos países ha superado el promedio de la tasa de los países de altos ingresos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), lo cual, en pronunciado contraste con lo sucedido en la región de América Latina, ha dado lugar a sostenidos procesos de convergencia económica con países ricos (véanse los gráficos II.1 y II.2)⁴⁰. Las principales excepciones son las de Australia y Nueva Zelanda, cuyas trayectorias son divergentes; no obstante, ambos países lograron alcanzar y mantener la condición de países ricos sobre una plataforma de exportación de recursos naturales. En lo que se refiere a Suecia, desde mediados del siglo XX su ingreso ha sido uno de los más altos de los obtenidos por países de la OCDE.

CUADRO II.2
PAÍSES SELECCIONADOS: INDICADORES GENERALES

	Extensión territorial	Población	Crecimiento del producto per cápita (porcentaje anual, en dólares constantes del 2000)		PIB per cápita (en dólares constantes de 2000)		Ahorro interno bruto (porcentaje del PIB) ^a		Inversión extranjera directa (porcentaje del PIB) ^b		Inversión Bruta Fija (porcentaje del PIB) ^c	
			Miles de km ²	Millones (2007)	1980	1990	1980	2007	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Australia	7682	21,0	1,8	2,1	14 291	24 142	25,3	23,3	1,8	2,2	26,8	24,2
España	504	44,9	2,3	2,3	8 826	16 354	21,9	23,1	1,3	2,9	21,9	25,0
Finlandia	304	5,3	3,1	2,0	15 576	28 755	27,3	25,6	0,3	2,8	26,1	19,2
Irlanda	68	4,4	2,7	5,2	9 957	31 636	18,8	33,2	0,6	6,3	20,8	20,6
Malasia	330	26,5	3,1	4,0	1 848	4 715	30,2	41,7	3,2	4,6	29,5	30,2
Nueva Zelanda	270	4,2	1,1	1,6	10 265	15 033	23,2	22,6	3,1	3,6	23,6	21,0
República Checa	78	10,3	...	2,0	...	7408	...	27,7	...	5,6	...	27,3
República de Corea	99	48,5	6,4	5,0	3 221	14 540	30,9	34,4	0,3	0,7	29,6	32,9
Singapur	6,9	4,6	5,3	4,2	9 043	28 964	41,8	47,4	10,0	13,2	40,4	31,0
Suecia	449,9	9,1	2,0	1,8	19 330	31 764	21,7	23,4	0,4	4,8	20,5	17,3
Países de altos ingresos de la OCDE	...	...	2,3	1,8	17 340	29 805	22,2	20,9	0,6	1,9	22,3	20,8

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea].

^a OCDE, Irlanda y Nueva Zelanda hasta el 2006.

^b República Checa desde 1993

^c Irlanda, Nueva Zelanda y ECDE hasta el 2006

GRÁFICO II.1

⁴⁰ En algunos países, el ingreso en la Unión Europea (UE) coincidió con un proceso de convergencia. En Finlandia, la convergencia se vio interrumpida por la caída de la Unión Soviética, y cobró nuevo impulso en virtud de las reformas de esta última a mediados de la década de 1990, que también coincidieron con el ingreso de Finlandia en la Unión Europea. La recuperación de España también coincidió con su ingreso en la UE. En lo que atañe a Suecia y a la República Checa, el primero de esos países experimentó un largo proceso de pérdida de su situación más ventajosa, que comenzó a cambiar de signo en un período más o menos coincidente con el del ingreso de ese país en la Unión Europea (1995), en tanto que la República Checa dio muestras de convergencia cuando se preparaba para ingresar en la UE (2004). De todos modos, si bien el ingreso en la UE es un factor común, las políticas y estrategias de aprovechamiento de oportunidades son importantes, ya que países tales como Grecia y Austria no lograron la convergencia ni siquiera al ingresar en la UE.

PAÍSES SELECCIONADOS: PIB PER CÁPITA / PROMEDIO DE LA OCDE

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del Banco Mundial.

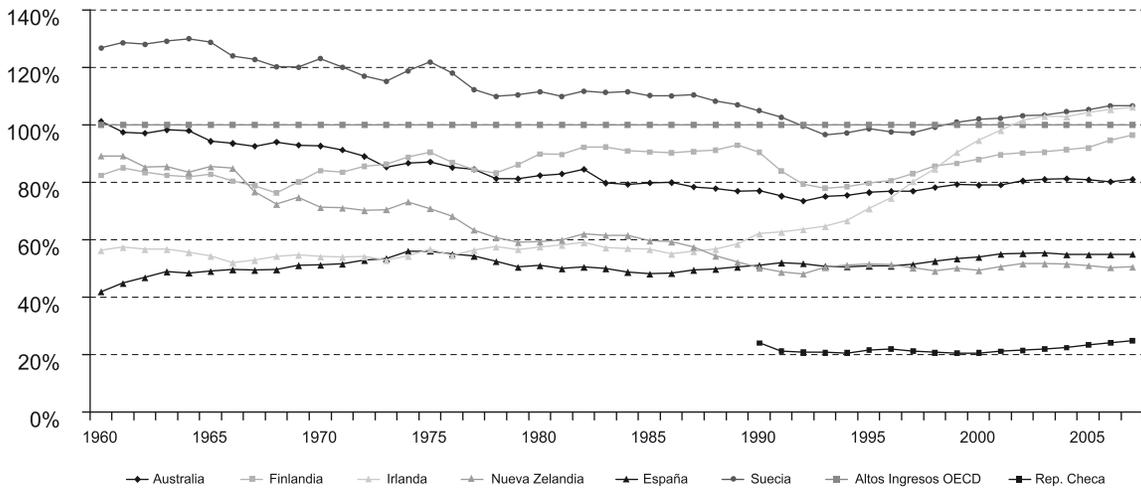
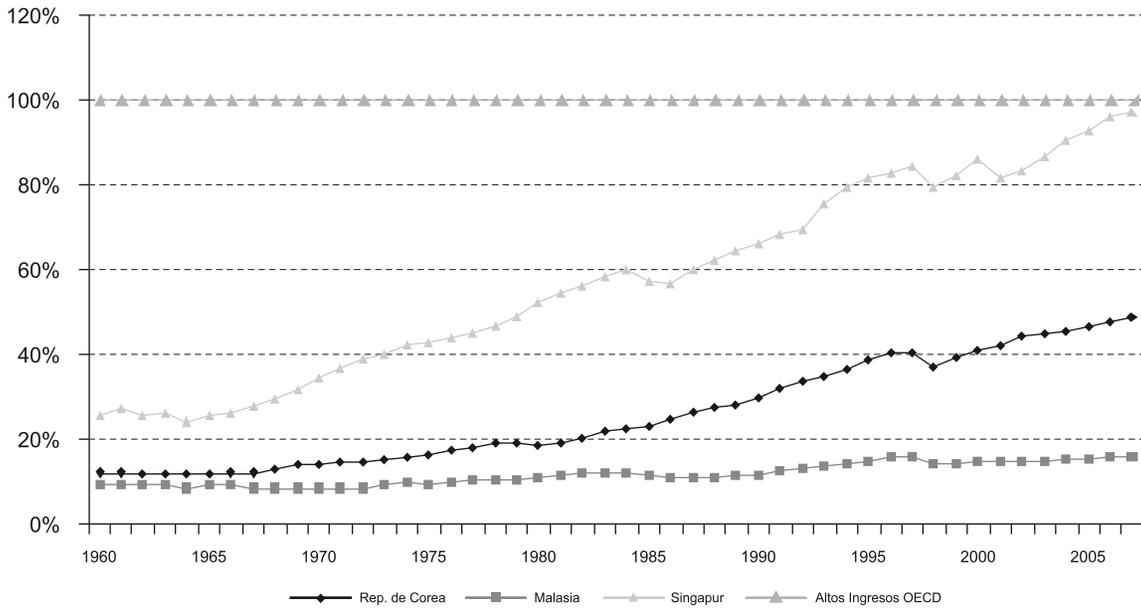


GRÁFICO II.2

PAÍSES SELECCIONADOS: PIB PER CÁPITA / PROMEDIO DE LA OCDE

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del Banco Mundial.



El cuadro II.2 muestra también que en relación con su PIB, todos los países tienen tasas de ahorro muy respetables o altas, con coeficientes de más del 40% en casos como los de Malasia y Singapur. Dicho cuadro pone también de manifiesto la importancia de la inversión extranjera directa (IED) para el proceso de aprendizaje de algunos países, en cuanto a cambio estructural y desarrollo de la exportación (especialmente en la República Checa, España, Irlanda, Malasia y Singapur). En la República de Corea y Finlandia (y Suecia), en cambio, hasta una etapa bastante tardía de sus procesos de desarrollo, en que las capacidades nacionales estaban bien desarrolladas, se desalentó la IED.

La última columna del cuadro II.3 muestra la proporción del PIB atribuible al comercio. Aunque ese porcentaje difiere considerablemente de un país a otro, sigue siendo significativo en todos ellos, y la apertura al comercio aumentó en los últimos 15 años. Ello es congruente con la importancia que reviste el crecimiento de la exportación en todos esos países, con tasas mayormente más altas que las de los países de altos ingresos de la OCDE y más de dos veces mayores que las de crecimiento del PIB. Dentro de la cesta de la exportación ha habido incrementos significativos en el caso de los productos de mediana y alta tecnología, salvo en países dotados de abundantes recursos naturales⁴¹.

Los esfuerzos realizados en materia de investigación y desarrollo (que en la mayoría de esos países forman parte de un enfoque estratégico encaminado a una economía del conocimiento) tienden a ser mucho más intensos (salvo en el caso de Malasia), que en los países latinoamericanos, observándose una tendencia positiva en los últimos años.

CUADRO II.3
PAÍSES SELECCIONADOS: INDICADORES DEL COMERCIO

	Gasto total en investigación y desarrollo (porcentaje del PIB) ^a		Crecimiento de las exportaciones (porcentaje anual, en dólares constantes de 2000) ^b		Exportaciones de mediana tecnología (porcentaje de las exportaciones de manufacturas) ^c		Exportaciones de alta tecnología (porcentaje de las exportaciones de manufacturas) ^c		Importaciones y exportaciones (porcentaje del PIB) ^d	
	1990-1999	2000-2006	1980-1989	1990-2007	1980-1989	1990-1989	1980-1989	1990-2006	1980-1989	1990-2007
Australia	1,6	1,7	5,3	5,6	6,5	10,7	2,7	6,1	24,5	38,9
España	0,9	1,0	5,2	7,4	32,8	42,0	6,5	9,8	25,8	52,9
Finlandia	2,8	3,4	3,4	7,5	26,9	26,8	6,0	20,8	43,8	67,6
Irlanda	1,3	1,2	8,3	11,4	15,4	12,8	24,2	36,8	79,8	146,7
Malasia	0,3	0,6	9,2	10,1	9,3	17,2	19,4	42,5	110,6	195,8
Nueva Zelandia	1,1	1,2	3,6	4,9	6,2	9,8	2,2	4,2	45,3	66,5
República Checa	1,1	1,3	...	9,8	...	38,6	...	12,8	...	118,8
República de Corea	2,4	2,7	11,5	13,3	30,7	36,1	14,7	29,6	36,9	70,5
Singapur ^e	1,7	2,2	...	13,9	21,8	19,3	28,1	50,7	...	...
Suecia	3,6	3,9	4,1	6,6	40,9	36,2	13,1	20,6	49,8	76,7
Países de altos ingresos de la OCDE	2,3	2,4	4,7	6,0	...	...	...	...	25,7	39,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de datos en línea] y de cifras de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

^a Finlandia hasta 2007; Australia y Malasia hasta 2004; Nueva Zelandia hasta 2005.

^b Irlanda, Nueva Zelandia y OCDE hasta 2006.

^c Comtrade basado en clasificación de Lall. Rep Checa de 1993 en adelante.

^d OCDE, Nueva Zelandia, Irlanda hasta 2006.

^e Promedio de crecimiento de las exportaciones para 1990, 1995, 2000, 2004-2007 <http://www.singstat.gov.sg/>

Finalmente, los antecedentes históricos de cada uno de esos países tienen características propias, sobre las que no pretendemos dar detalles aquí. No obstante, debemos destacar en términos generales su dinámica política en el período posbélico. Australia, Nueva Zelandia, Irlanda, Finlandia y Suecia son democracias occidentales en toda la línea. España y la República de Corea estuvieron regidos por regímenes autoritarios hasta los procesos de transición al sistema democrático en los años setenta y

⁴¹ Lo que no surge del cuadro II.3 es que Nueva Zelandia, y sobre todo Australia, lograron aumentos de productividad y valor agregado de bienes y servicios basándose en sus recursos naturales.

ochenta, respectivamente. A principios de la década de 1960 Gran Bretaña otorgó la independencia a Singapur y Malasia, que desde entonces están gobernados por regímenes de facto monopartidistas. La República Checa, por su parte, integró el bloque soviético hasta la década de 1990.

2. Las estrategias: hechos estilizados

El cuadro II.4 contiene descripciones resumidas de las estrategias aplicadas por los países seleccionados. En él se señalan hitos mediante grandes puntos de inflexión a lo largo del tiempo. (En el anexo II.1 aparecen detalles adicionales sobre las experiencias específicas de los países). Un análisis de esas estrategias revela la existencia de elementos comunes, así como factores diferentes, o específicos de determinado país. Los hechos estilizados en este caso son los siguientes:

- i) En general, las estrategias muestran que se hace creciente hincapié en políticas públicas proactivas destinadas a superar obstáculos (incluso fallas del mercado) que dificultan la creación de nuevas ventajas comparativas. En todas las economías, las políticas industriales fueron respaldadas por políticas fiscales que crearon espacio para la política pública proactiva.
- ii) Las estrategias han sido flexibles y dinámicas a lo largo del tiempo, en respuesta a la variación de las condiciones internas y externas. Singapur ha sido uno de los países que mejor ha actuado a ese respecto, lo que se refleja en las manifestaciones de su Primer Ministro (Lee, 2003, pág. 5): *Ningún sistema da buenos resultados eternamente. Al cambiar el entorno externo y al evolucionar las economías, las instituciones y políticas que daban buenos resultados pueden quedar anticuadas, o incluso volverse disfuncionales. Los países se van adaptando paulatinamente a esos cambios en forma incremental, pero con el tiempo esos cambios incrementales no bastan, y los países tienen que romper el molde y rehacerse, lo que constituye un proceso arduo, pero esencial*⁴².
- iii) Una tendencia general en la evolución de las estrategias revela un proceso común, cuyo ritmo varía de un país a otro, hacia el fortalecimiento de la integración con la economía mundial⁴³. También es general la importancia dada al desarrollo de la exportación. Aunque un cambio estructural dentro de un gran país ofrece mayores oportunidades en lo referente al mercado interno, los países de pequeña y mediana escala centran sus esfuerzos, como es natural, en actividades tendientes al desarrollo de la exportación⁴⁴. Aunque todos esos países son ahora economías abiertas, de todos modos ha habido considerables diferencias entre ellos en cuanto al grado, contenido y cronograma de liberalización comercial y financiera, y a la apertura a la inversión extranjera directa (IED). La gran recesión de 2008-2009 ha llevado a la mayoría de los países que representan casos de éxito a aplicar estímulos de corto plazo en sus economías, y a la vez a revisar sus estrategias a la luz

⁴² Singapur ha modificado pronunciadamente los atributos de su estrategia en varias ocasiones. Véase el cuadro II.4 y Kumar y Siddique (2008).

⁴³ Con exclusión de Suecia, que se industrializó en el siglo XIX y ya en 1970 era uno de los países más ricos del mundo (Andersson, 1980), en la era posbélica casi todos esos países iniciaron un proceso de apertura a la economía internacional, tras períodos de industrialización basada en sustitución de importaciones con mercados protegidos en la esfera interna. En algunos casos, especialmente los semejantes a la República de Corea y Finlandia, que no recurrieron a la IED, ese proceso de industrialización fue especialmente decisivo para crear capacidades de conocimientos y tecnológicas básicas que contribuyeron al avance paulatino de esos países hacia la frontera tecnológica.

⁴⁴ or supuesto, este fenómeno es de prever en países más pequeños, pero un hecho interesante es que también ha tenido lugar en países de pequeña escala, e incluso en países grandes, como China. El papel del desarrollo de la exportación como factor de crecimiento no resulta sorprendente, ya que durante décadas el mundo ha venido asistiendo a un acelerado proceso de globalización en que el comercio exterior en general ha venido creciendo mucho más aceleradamente que el PIB mundial. Esa evolución favorable ha dado a los países la oportunidad de promover directa e indirectamente el crecimiento penetrando en mercados externos. Amsden (2007) sostiene que en Asia el proceso que llevó de exportaciones de baja tecnología a exportaciones de tecnología mediana y alta se basó en comenzar por “practicar” en mercados internos protegidos. No obstante, las estrategias aplicadas en Asia presionaron en favor de la exportación en etapas tempranas del proceso de aprendizaje.

de una economía mundial que probablemente se caracterizará por mercados financieros mundiales menos florecientes y mayor protección (CEPAL, 2009). En algunos de ellos ya se está pensando activamente en introducir ajustes en preparación para la recuperación que traerá consigo una “nueva” economía mundial⁴⁵. No obstante, ninguno de esos países cuestiona su identificación con el principio de la integración internacional.

CUADRO II.4
ESTRATEGIAS NACIONALES: HITOS SELECCIONADOS

	Primer período	Segundo período	Tercer período	Cuarto período
Australia	1920	1983	2000 -	
	Sustitución de importaciones.	Comercio del tipo del consenso de Washington y liberalización política.	Avance en la esfera de la innovación y la atracción de IED	
España	1950	1978	1990	2005
	Políticas de protección orientadas hacia el interior	Liberalización del comercio, ingreso en la Unión Europea y adhesión a sus políticas. Iniciación de un proceso de internacionalización económica. Fuerte respaldo para el desarrollo de la infraestructura para la internacionalización de empresas de pequeña y mediana escala. Descentralización de ciertas responsabilidades económicas, que quedarían a cargo de las comunidades autónomas. Atracción de IED.	Promoción de la IED española	Fortalecimiento de la innovación.
Finlandia	1970	1993	2006 -	2008
	Industrialización basada en ramas que operan con gran intensidad de recursos naturales. Proteccionismo y subsidios para sectores emergentes. Continuo hincapié en la educación.	El país ingresa en la Unión Europea. Liberalización del comercio y las inversiones de capital externo, junto con mayor atención para las tendencias microeconómicas a largo plazo. Avance hacia la sociedad de la innovación. Fortalecimiento y coordinación de la industria y del sistema de innovación. Enfoque de investigación y desarrollo orientado por el crecimiento de la industria.	Fortalecimiento de la capacidad de renovación del sistema de innovación. Ampliación de la base de conocimientos. Mejoramiento de la calidad y los objetivos de las investigaciones científicas y tecnológicas. Intensificación de la comercialización de las innovaciones.	Hincapié en el papel de los usuarios y la demanda del mercado como impulsores igualmente importantes de la innovación, el crecimiento y la renovación y como elementos centrales de la política de innovación. También se promoverán innovaciones no científicas y no tecnológicas, como servicios, modelos de negocios, uso de marcas e innovaciones para la vida laboral.
Irlanda	1970	1986	1993	2006
	Cambio de una política de sustitución de importaciones y una economía protegida por un régimen de apertura al capital extranjero y al comercio exterior relacionada con el ingreso a la UE en 1973.	Programa de Recuperación Nacional adoptado para promover la estabilidad y la cohesión sociales. Política industrial basada en la atracción de IED orientadas por la exportación.	Creación de capacidad para realizar innovaciones en materia de competitividad, centrandose la atención en sectores o en nichos del mercado. Pymes con capacidad de exportación e incentivos para una atracción más selectiva de IED, además de un intenso programa de infraestructura básica y un plan de modernización del Estado.	Ingreso en una sociedad basada en el conocimiento, haciéndose hincapié en actividades de alto valor agregado. Vigoroso programa de incentivos para el desarrollo de la innovación y la internacionalización de empresas locales, así como el fortalecimiento de redes de producción, comercialización e innovación.

(continúa)

⁴⁵ También a este respecto una reflexión inteligente sobre el tema es la de Lee (2009). Irlanda ha emprendido una revisión formal de su estrategia, con reflexiones encaminadas a estabilizar la economía, aumentar la inversión en investigación y desarrollo (y los incentivos para que las multinacionales locales hagan otro tanto), incorporar un nuevo acuerdo “verde” en materia de combustibles fósiles y mejorar la infraestructura de los países para que adquiera categoría mundial (Gobierno de Irlanda, 2008).

Cuadro II.4 (continuación)

	Primer período	Segundo período	Tercer período	Cuarto período
Malasia	1960	1970	1980	1986
	Industrialización orientada hacia la sustitución de importaciones.	Nueva Política Económica (1970-1980). Política industrial basada en la atracción de IED orientadas por la exportación. Agregación de valor a las exportaciones de manufacturas e iniciación de la creación de corredores de tecnología.	Reorientación del proceso de industrialización, una vez más hacia la sustitución de importaciones (industria pesada). Elaboración de políticas de protección focalizadas, participación directa del Estado en el proceso de producción y el desarrollo de industrias complementarias.	Promoción de la exportación basada en la liberalización del comercio, la activa participación en acuerdos de libre comercio y el desarrollo industrial. 1986-1996: Revitalización de la exportación basada en la atracción de IED, disminución de los aranceles y una gestión del tipo de cambio encaminada a mantener la competitividad. 1996 en adelante: Desarrollo de la economía basada en el conocimiento orientada por una visión de largo plazo basada en el desarrollo de servicios internacionales, la tecnología de la información y la comunicación, el valor agregado en las manufacturas de exportación y corredores de innovación tecnológica.
Nueva Zelanda	1960	1984	2006	
	Industrialización orientada hacia la sustitución de importaciones.	Comercio del tipo del consenso de Washington y liberalización política.	Una agenda de transformación económica de 10 años de duración centrada en empresas globalmente competitivas, infraestructura de categoría mundial, estímulo para la innovación y la productividad, sostenibilidad ambiental y promoción de Auckland como ciudad en condiciones de competir en la escena mundial.	
República de Corea	1964	1970	1981	2001-
	Industrialización en bienes de baja tecnología, centrada en la exportación.	Industrialización basada en la industria militar y la industria pesada de doble propósito y aumento de los valores de la exportación. Hincapié en la importación de tecnología.	Estabilización, liberalización. Desarrollo del sector de la electrónica. Avance de una fase de imitación creadora a una fase de innovación.	Desarrollo económico basado en el conocimiento. Política industrial en que se hace hincapié en la innovación. Internacionalización de empresas de pequeña y mediana escala.
República Checa	Hasta 1989	1990	2005-	
	Industrialización de planificación centralizada.	Introducción de mecanismos de mercado. Privatización basada en el consenso de Washington e hincapié en el desarrollo de empresas. Atracción de IED. Desarrollo institucional y fortalecimiento de la competitividad.	Incentivos orientados hacia bienes y servicios de alta tecnología. Intensificación del desarrollo de microinstituciones. Fomento de la innovación, la institucionalización y la colaboración entre la industria y el mundo académico. Formulación de una estrategia de innovación y desarrollo de la exportación. Atracción más selectiva de IED.	

(continúa)

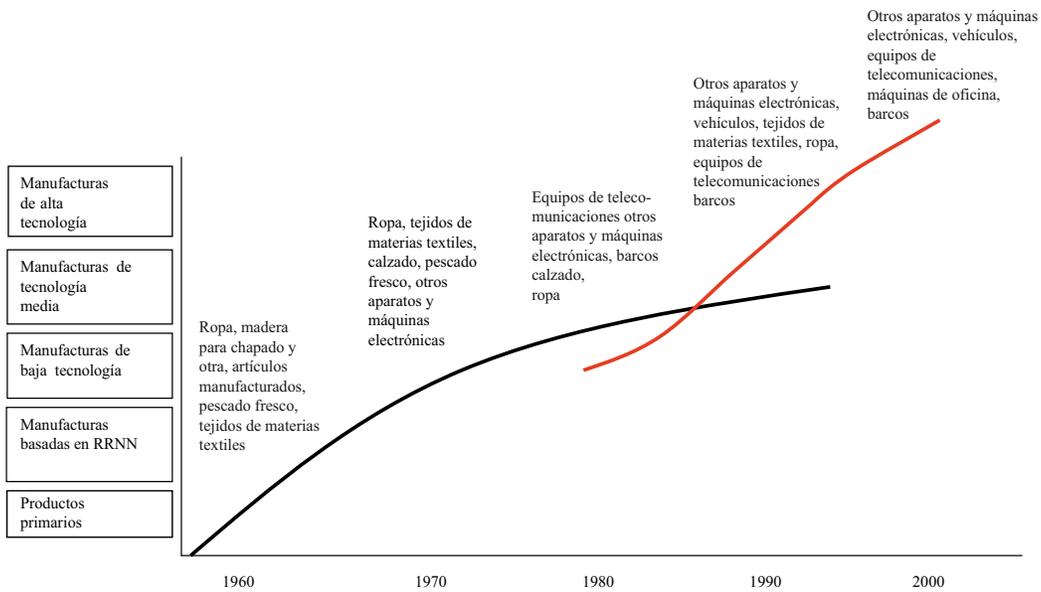
Cuadro II.4 (conclusión)

	Primer período	Segundo período	Tercer período	Cuarto período
Singapur	1965 Industrialización a través de sustitución de importaciones. Exportación de manufacturas ligeras y atracción de IED.	1979 Política de orientación hacia la industria y los servicios de mediana y alta tecnología. Aumento de salarios en sectores que operan con gran intensidad de trabajo, a fin de proporcionar incentivos para el logro del objetivo arriba expresado.	1990 Internacionalización del sector manufacturero orientado hacia países vecinos, seguida por expansión hacia China, India y el Oriente Medio. Iniciación de la creación de conglomerados industriales y de servicios (incluidas empresas locales con participación del Estado). Desarrollo de una plataforma de servicios financieros y de negocios.	2000 - Desarrollo de conglomerados existentes, identificación y creación de nuevos conglomerados mediante atracción de inversiones, fuerte respaldo para negocios innovadores, desarrollo tecnológico en ámbitos de capacidad existentes y en nuevas esferas seleccionadas. Internacionalización de pymes. Creación de nuevos espacios geográficos para inversiones y exportaciones.
Suecia	1900 Desarrollo industrial orientado por la exportación. Fomento de la exportación de productos básicos forestales y mineros.	1930 Construcción del Estado de bienestar. Exportación de materias primas procesadas. Desarrollo tecnológico endógeno. Diferenciación de productos de exportación. Liberalización del comercio, protección frente a la inversión extranjera.	1975 Política industrial destinada a dar respaldo a grandes compañías (inclusive a través de adquisiciones del Estado). Desarrollo de sectores de TIC y de servicios. Reducción de las políticas proteccionistas contrarias a las IED. Fomento de la exportación de los sectores de la electrónica, la maquinaria, la ingeniería, los servicios y la minería.	1990 Desarrollo e innovación tecnológicos. Fortalecimiento del sistema nacional de innovación. Desarrollo de los sectores de los productos químicos, los productos farmacéuticos y la biotecnología.

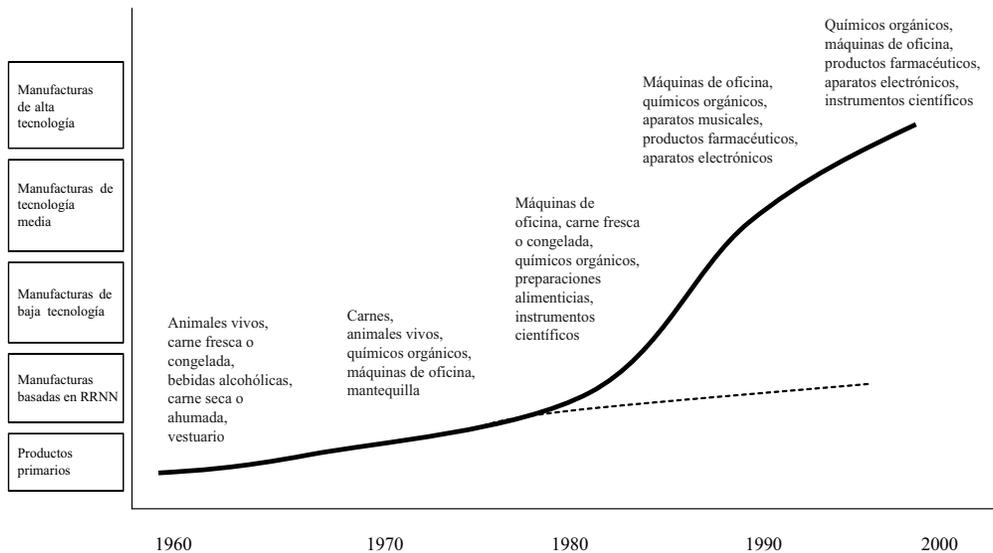
Fuente: Actualización sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades LC/G.2367(SES.32/3), Santiago de Chile, 2008

- iv) Salvo en Australia y Nueva Zelanda, el desarrollo de la exportación ha sido sinónimo del propósito de diversificar y escalar la producción para exportar, cada vez en mayor medida, líneas de productos más avanzados. En el gráfico II.3, que aparece a continuación, se ilustran dos casos de éxito paradigmáticos respecto al escalonamiento: los de la República de Corea e Irlanda.
- v) En todos los países, las estrategias mencionadas son de mediano o de largo plazo, pero con diferencias significativas en cuanto a alcance, profundidad, coherencia y grado de proactividad y a la orientación estructural de su visión del futuro. El alcance de las medidas públicas encaminadas a promover el desarrollo de la exportación, así como su grado de equilibrio entre una aplicación horizontal, en contraposición con una aplicación vertical, varía de un país a otro y de un ámbito prioritario a otro. Algunos países cuentan con políticas altamente específicas, claramente selectivas en determinados sectores, ramas de actividad o conglomerados, en tanto que otros tienen una combinación de políticas horizontales aunadas a un enfoque selectivo más limitado con respecto a ciertas ramas de actividad. Otras diferencias consisten en que la intervención esté focalizada en actores seleccionados o se aplique en forma general, versando la diferencia entre medidas orientadas a tipos específicos de empresas (transnacionales, sean genéricas o de determinado tipo; pequeñas y medianas empresas (pymes), centros de excelencia y universidades), y medidas no dirigidas a un agente en particular.

GRÁFICO II.3
REPÚBLICA DE COREA E IRLANDA: MEJORAMIENTO DE LA EXPORTACIÓN
A) REPÚBLICA DE COREA



B) IRLANDA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

- vi) Todas las estrategias están sustentadas en políticas macroeconómicas destinadas a mantener equilibrios fundamentales. No obstante, los países con políticas de transformación productiva más ambiciosas han tenido cuidado de armonizar su determinación de lograr equilibrio macroeconómico con objetivos de política industrial. Todos los países han experimentado episodios de inestabilidad en algún momento, pero

en las últimas décadas el logro de equilibrios macroeconómicos fundamentales ha sido una constante⁴⁶.

- vii) En todos los países, una base fundamental para la aplicación de la estrategia es el fortalecimiento de la educación básica y secundaria y también de la educación superior, pues todos ellos procuran, con creciente afán, ascender en la escala de producción mundial⁴⁷. El desarrollo educativo es un tema generacional, por lo cual se están llevando a cabo programas desde una etapa temprana de desarrollo, prestando atención al aumento de la cobertura y la calidad a lo largo de todas las diversas fases pertinentes, orientando programas a las necesidades de la estrategia de transformación productiva.
- viii) Algunas estrategias están vinculadas con procesos formales de planificación. En esos casos la estructura y la composición básica de esos planes varían, naturalmente, de un país a otro. El cuadro II.5 muestra qué países (la mitad de los estudiados) tenían planes nacionales. En la República Checa, Finlandia, Irlanda y la República de Corea (antes de 1997) los planes se crearon en un marco que refleja no solo objetivos y prioridades, sino también un compromiso plurianual (indicativo o firme) de asignación de financiamiento⁴⁸.

CUADRO II.5
PLANES NACIONALES

República de Corea (después de 1990)	Planes trienales
República Checa (antes de 1990)	Planificación centralizada
Finlandia	Planes trienales
Irlanda	Planes septenales
Malasia	Planes indicativos (complementarios e interactivos) que incluyen una “visión” de 30 años, un plan que abarca un marco de 10 años y un plan quinquenal presupuestado.
República de Corea (hasta 1993)	Planes quinquenales
República de Corea (1997 en adelante)	Dejaron de elaborarse planes nacionales, pero cada ministerio tiene planes indicativos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades LC/G.2367(SES.32/3), Santiago de Chile, 2008

Creemos que la existencia de planes indicativos formales ofrece algunas ventajas, en especial cuando esos planes van acompañados de asignaciones indicativas de recursos de los ministerios de finanzas y se mantiene cierta consistencia entre planes durante ciclos políticos. En primer lugar, constituyen un análisis nacional sistemático que ordena el pensamiento más allá de lo cotidiano, estableciendo objetivos y prioridades orientados hacia el futuro. En segundo lugar, no solo convalidan y estimulan la actividad de los organismos públicos encargados de las estrategias (organismos de desarrollo) y les confieren potestades para la ejecución de programas y políticas, sino que también pueden constituir una especie de mecanismo de coordinación indirecta. (Este ámbito institucional se analizará en un capítulo ulterior). La inclusión de objetivos con compromisos de financiamiento plurianuales puede contribuir a dar mayor credibilidad a la estrategia a los ojos del

⁴⁶ No obstante, esa determinación se flexibilizó recientemente en Irlanda y España, en que se permitió prosperar las burbujas inmobiliarias, lo que explica la mayor gravedad que tuvo la crisis de 2008-2009 para esos países.

⁴⁷ Países como Irlanda, Finlandia y la República de Corea se han esforzado en prever la demanda de mano de obra especializada, sobre la base de una planificación del desarrollo orientada hacia el futuro. En consecuencia, adaptan a ese objetivo el gasto en educación y las prioridades dadas a los diferentes niveles, en preparación de una nueva fase de transformación productiva.

⁴⁸ Los mecanismos de financiamiento varían considerablemente. En Irlanda, por ejemplo, la asignación de recursos es un compromiso presupuestario “firme”, en tanto que en Finlandia el volumen de los recursos asignados al plan, así como el propio plan, es tan solo una directriz para el gobierno, aunque muy influyente.

sector privado y reforzar los mandatos de los organismos ejecutores. Por último, aun suponiendo que exista flexibilidad, el plan puede constituir posteriormente un punto de referencia pública para evaluar la eficacia de las actividades de las autoridades, como evidentemente sucede en Finlandia e Irlanda.

- ix) Algunas estrategias, como la de Australia, surgen netamente de una plataforma política del gobierno y son, en esencia, muy vulnerables a los ciclos políticos. La estrategia nacional imperante hasta el cambio de la administración gubernamental de 2009 constituía, en cierta medida, simplemente un conjunto o marco de programas gubernamentales que ya se estaban ejecutando. En la estrategia adoptada en Nueva Zelandia en el gobierno anterior - reflejada en los componentes de la plataforma política de la administración de Helen Clark-, se combinó la esencia de la estrategia aplicada por una administración anterior con un enfoque nuevo, más estructurado, para el período de 10 años contado a partir de 2006. Esta iniciativa “de transformación económica” alcanzó el estadio de definición de objetivos, identificación de oportunidades y limitaciones y formulación de planes de acción indicativos; no obstante, está por verse qué hará el gobierno conservador electo recientemente (en 2009). Por otra parte, las estrategias de países como España y Suecia no se documentan: son de carácter informal o tácito y se reflejan implícitamente en programas gubernamentales.
- x) Las estrategias nacionales y sus componentes suelen superponerse a estrategias de nivel subnacional, con variados grados de vinculaciones. En países políticamente más centralizados las estrategias regionales se coordinan con la estrategia nacional. En otros casos los vínculos pueden ser más débiles, y las estrategias quizá sean un tanto independientes, como veremos en el caso de España. Inevitablemente, esa característica influye sobre la eficacia de la estrategia.

3. Cuatro orientaciones estratégicas

Aunque las estrategias nacionales abarcan un amplio espectro de temas de desarrollo, la integración del fortalecimiento estratégico con la economía mundial y el desarrollo de la exportación han sido invariablemente dos componentes clave. En casi todos los países seleccionados las estrategias encaminadas a alcanzar ese objetivo incluyen respaldo para captación de IED, internacionalización de empresas locales, promoción de exportaciones e innovación⁴⁹.

Las orientaciones estratégicas en ese ámbito pueden integrarse dentro de una estrategia nacional general o constituir estrategias relativamente independientes. Para organizar el análisis del libro solo se han examinado estrategias plurianuales, formalmente documentadas.

Como surge del cuadro II.6, la innovación constituye actualmente la orientación más general en los países seleccionados, y en realidad, en la mayoría de los casos es la estrategia principal. Además, el surgimiento de la innovación como polo estratégico para el desarrollo es un hecho relativamente reciente en la mayoría de los países. El surgimiento de un interés crucial en la innovación está orientado en parte por el objetivo estratégico de obtener acceso a nuevas y dinámicas tecnologías transversales (por ejemplo, biotecnología, tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y nanotecnología), pero también por la necesidad de aumentar la productividad de un país en sectores de bienes y servicios y de lograr mejoras en esos sectores, frente a la competencia de países en que se pagan mejores salarios. Otra característica importante es que esas orientaciones en general están firmemente vinculadas en las estrategias más globales.

⁴⁹ La situación varía considerablemente de un país a otro, especialmente en cuanto a la inversión extranjera directa: como ya se señaló, algunos países han tenido un historial de restricciones en esa esfera.

a) Captación de inversión extranjera directa (IED)

La captación de IED ha revestido importancia clave en las estrategias de países que inicialmente contaban con conjuntos limitados de especialidades. En la práctica, esos países han procurado rápidos avances en materia de industrialización y desarrollo de la exportación a horcajadas de la IED. Fue lo ocurrido en Irlanda, Malasia, Singapur, y España y, más recientemente, en la República Checa. Como ya se señaló, la captación activa de IED se dio en una etapa tardía del desarrollo de Suecia, Finlandia y la República de Corea, países que poseían las bases necesarias para emprender procesos nacionales de aprendizaje relativamente más autónomos⁵⁰.

CUADRO II.6
CUATRO ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS PARA FORTALECER LA INTEGRACIÓN CON LA ECONOMÍA MUNDIALA

	Captación de IED	Internacionalización de pymes	Promoción de exportaciones	Innovación
Australia	√			√
España		√ ^a	√ ^b	√
Finlandia				√
Irlanda	√	√	√	√
Malasia	√	√	√	√
Nueva Zelandia		√	√	√
República Checa	√		√	√
Rep. de Corea		√	√	√
Singapur	√	√	√	√
Suecia				√

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades LC/G.2367(SES.32/3), Santiago de Chile, 2008.

^a El √ indica una estrategia formalmente diseñada, que está en vigor.

^b Se refiere a comunidades autónomas.

El primer objetivo de los países que recurrieron desde el comienzo a la IED para poner en marcha sus economías consistió, habitualmente, en generar empleo. Pero a medida que iban obteniendo éxito en cuanto a captación de empresas y logro de credibilidad como plataforma de empresas extranjeras, las políticas de esos países se volvieron más discrecionales. En Singapur, por ejemplo, se reorientaron los incentivos, que dejaron de dirigirse hacia actividades de IED en procesos de producción con pago de bajos salarios y pasaron a aplicarse a sectores de mayor valor y especialización (por ejemplo el de la electrónica) y, más recientemente, a actividades situadas en la frontera tecnológica, o en sus proximidades. Ello ha requerido, además de pagar primas monetarias por el establecimiento o mejoramiento de IED, dar impulso a la educación superior y a la captación de expertos extranjeros, especialmente en ciencia y tecnología. Al mismo tiempo, los países que comenzaron a captar IED en una etapa tardía de desarrollo, en muchos casos lo hicieron ante la presión de sus asociados comerciales para que liberaran el régimen de las IED, para evitar la imposición de restricciones a las inversiones de empresas locales en el exterior, y llevados por la necesidad de intensificar la integración con redes de producción mundiales.

⁵⁰ La provincia china de Taiwán también fue uno de los países que comenzaron más tarde a captar IED. China, entre tanto, se ha basado en gran medida en la IED para obtener una base de aprendizaje.

b) Internacionalización de empresas

El objetivo de los programas de internacionalización de empresas consiste mayormente en procurar que compañías locales, especialmente pymes, logren acceso a mercados externos. Las estrategias correspondientes están destinadas a vincular a empresas locales con cadenas internacionales de valor y exportación, indirectamente como proveedoras de compañías multinacionales que operan en la esfera local o directamente como asociadas en acuerdos de coproducción en una red internacional de valor en el exterior. Ello requiere, en general, programas de incentivos y respaldo para empresas locales en materia de capacitación, elaboración de planes de negocios, mejoramiento tecnológico y búsqueda y descubrimiento de oportunidades de inversión y exportación, en conjunción con IED locales o en forma más independiente.

Una estrategia muy general consiste en promover vínculos de suministro nacionales con IED realizadas en la esfera local. Singapur fue uno de los países que actuó tempranamente a ese respecto. La estrategia se consideró como un vehículo de agregación de valor a actividades de empresas locales y arraigo más profundo de las empresas transnacionales en la economía local, como disuasivo del comportamiento oportunista de inversionistas respecto a selección de países anfitriones que proliferó tan ampliamente en ciertas regiones de América Latina. Además, prestar atención a las empresas locales representó en muchos casos el intento de reducir el creciente dualismo entre empresas extranjeras dinámicas y empresas locales rezagadas. Prestar atención a las pymes locales también puede mitigar la reacción política interna frente a las subsidios otorgados para captar IED⁵¹. De todos modos, Irlanda comenzó a proporcionar incentivos a las IED sin prestar mucha atención a los vínculos internos, pero llegó, aunque un poco tarde, a una estrategia similar a la de Singapur (Ruane y Ugur, 2006). Lo mismo cabe decir de Malasia y de la República Checa; esta última se concentró especialmente en la creación de un conglomerado de automóviles.

En algunos países se alienta a las empresas locales a “internacionalizarse” por sí mismas. Es lo que ocurre en la República de Corea, en que conglomerados locales han comenzado a transferir parte de sus actividades de producción a países extranjeros, lo que crea para las pymes locales la necesidad de buscar alternativas. Singapur y España también promueven activamente la realización de “IED a la inversa” por parte de empresas locales, algunas de las cuales se han convertido, ellas mismas, en multinacionales⁵².

Otros esfuerzos están dirigidos a fomentar empresas incipientes mediante la introducción de empresarios en programas especiales de enlace entre entidades académicas y empresas o asociaciones de empresas, y la generación de financiamiento simiente para emprendimientos y respaldo logístico para ellas. Esa estrategia está presente en todos los países, pero recibe muy alta prioridad en Finlandia y Suecia, países que se consideran rezagados en relación con su nivel de desarrollo y riqueza.

c) Promoción de exportaciones

La promoción de exportaciones tiene una larga historia en todos los países. Habitualmente las estrategias respectivas consisten en ayudar a consolidar segmentos del mercado, focalizar ciertos nuevos mercados por productos y países o regiones, y promover el reconocimiento de marcas y países. Para lograrlo, los gobiernos contribuyen a reunir información sobre potenciales mercados en otros países, promueven la imagen del país, ayudan a proveedores y compradores a ponerse en contacto y respaldan el logro de una mejor calidad de bienes y servicios a través de actividades de capacitación y respaldo para obtener calificaciones ISO. Desde mediados de la década de 1990 las estrategias de promoción de exportaciones han venido vinculándose cada vez más estrechamente con iniciativas estratégicas encaminadas a negociar zonas de libre comercio.

⁵¹ En Schien (1983) aparece información sobre la trayectoria inicial de Singapur en cuanto a captación de IED.

⁵² Ello representó un problema para el exitoso programa de captación de IED aplicado por la República Checa.

d) Innovación

Por último, como ya se señaló, las estrategias de desarrollo de la exportación están siendo orientadas, cada vez en mayor medida, por respaldo para la innovación, ya que todos los países tienen presente que el futuro desarrollo de su exportación y su crecimiento internacional dependen de la creación de nuevos bienes y servicios y de una mayor productividad, en especial frente a la competencia de países en que se pagan bajos salarios, como China, la India y Viet Nam.

Las estrategias nacionales de desarrollo, para no mencionar las estrategias de exportación, aplicadas en países muy avanzados, como la República de Corea y Suecia, se están definiendo en gran medida a través de políticas de innovación. Otros países relativamente menos desarrollados en esa esfera tratan de reducir las brechas en materia de investigación y desarrollo e innovación que los separan de los países más industrializados de la OCDE (véase el cuadro II.7). Es lo que ocurre en la República Checa, Irlanda, Malasia, Nueva Zelandia y España, países que van muy a la zaga en cuanto a programas de innovación. Por su parte Singapur, que también está rezagado, ha realizado enormes inversiones en investigación y desarrollo e innovación, en tanto que la determinación de Irlanda de actuar en esa esfera también se ha fortalecido extraordinariamente en un breve período. Esos esfuerzos también comprenden el fomento de la inversión en infraestructura para la innovación, capital humano y establecimiento de más estrechos vínculos nacionales e internacionales entre las empresas, el mundo académico y el sector público. Este tipo de actividades de formación de redes reviste vital importancia para la innovación. En la mayoría de los países arriba mencionados se está dando respaldo prioritario a actividades o sectores seleccionados. Puede percibirse también que en general se está prestando atención a dos tecnologías transversales fundamentales: biotecnología y TIC.

Finalmente, en países como Irlanda, Finlandia, Singapur y la República de Corea, la revisión de sus estrategias a la luz de la gran recesión mundial de 2008-2009 los ha llevado a hacer mayor hincapié en la innovación para prepararse para la “nueva” economía mundial que surgirá.

CUADRO II.7
ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA: INNOVACIÓN

Australia	Fortalecimiento del sistema nacional de innovación para una más eficaz difusión de nuevas tecnologías, procesos e ideas; respaldo para una “cultura” de colaboración con el sector de la investigación y entre investigadores y empresas; mayor colaboración internacional sobre investigación y desarrollo de empresarios e investigadores; mejoras en cuanto a elaboración de políticas y prestación de servicios. Diversificación y aumento del valor agregado en sectores basados en recursos naturales. Desarrollo de la biotecnología y la TIC.
España	Cierre de la brecha en materia de innovación e investigación y desarrollo con respecto a los países de la Unión Europea en el marco de la Estrategia de Lisboa y de acuerdos sobre el uso de financiamiento de la Unión Europea.
Finlandia	Ampliación de la estrategia basada en sectores, orientada por la tecnología, mediante una política de innovación de amplia base que contribuya a crear las condiciones previas necesarias para el funcionamiento de modelos en que se combinen las necesidades de usuarios, consumidores y ciudadanos, junto con el conocimiento, la creatividad y la competencia. Los principales objetivos consisten en hacer del país un pionero en actividades de innovación y lograr un desarrollo de la productividad basado en innovaciones. Finlandia ya ha orientado el desarrollo y la innovación en materia de tecnología hacia el sector de la forestación, la metalurgia, las TIC, la biotecnología, los nuevos materiales para software, la nanotecnología, los servicios prestados con uso intensivo de conocimientos y los sectores de bienestar social.
Irlanda	Fuertes inversiones en investigación y desarrollo, incentivos para que compañías multinacionales establezcan en Irlanda, en mayor medida, capacidad de investigación y desarrollo, y garantías para la comercialización y retención de ideas emanadas de esa inversión. Creación de un nivel de investigaciones de categoría mundial basado en inversiones en desarrollo de la infraestructura y del capital humano conexos al más alto nivel, y de redes internacionales. Creación de vínculos del sector de los negocios con actividades de investigación y desarrollo. Focalización en la investigación en sectores considerados como de importancia clave para orientar el crecimiento económico y social: biociencias, bioingeniería, energía y TIC, así como para esferas tradicionales seleccionadas.

(continúa)

Cuadro II.7 (conclusión)

Malasia	Creación de una economía basada en el conocimiento, ampliación del papel del sector privado en investigación y desarrollo y en innovación. Dos ámbitos cruciales de la visión estratégica son los de la TIC y el sector de la electricidad y la electrónica. Fortalecimiento del marco institucional y la eficiencia de sus servicios.
Nueva Zelanda	Orientación de la inversión en TIC innovadoras, actividades de biotecnología y sectores creativos. Fortalecimiento de la colaboración entre empresas, y con el mundo académico. Impulso a la comercialización de la innovación. Aumento de la rentabilidad de la inversión pública en innovación.
República Checa	Fortalecimiento de la investigación y el desarrollo como fuente de innovación. Establecimiento de no más de siete ámbitos prioritarios para la inversión pública. Fortalecimiento de las asociaciones público-privadas. Capacitación de recursos humanos. Mayor competitividad de la economía mediante la incorporación de innovaciones en la industria y en los servicios, para alcanzar niveles próximos a los de los países industrializados de la Unión Europea. Mejoramiento de la administración pública de la innovación, consolidando fuentes de financiamiento para investigación y el desarrollo, y la administración del respaldo para la innovación.
República de Corea	Reemplazo de una estrategia industrial orientada por el capital a otra orientada por la innovación, haciendo hincapié en la tecnología y la eficiencia. También se centra especialmente la atención en los 193 productos con alto potencial establecido.
Singapur	Aumento del gasto en investigación y desarrollo, para llevarlo al 3% del PIB a más tardar en 2010. Focalización del gasto en un pequeño número de ámbitos en que puede ser competitivo: conglomerados existentes (electrónica, productos químicos, ingeniería marina, biomedicina) y nuevos ámbitos basados en fortalezas competitivas y potencial de crecimiento: tecnología del agua, medios digitales interactivos. Equilibrio entre investigaciones básicas y aplicadas. Continuo desarrollo de la investigación privada y establecimiento de vínculos de investigación y desarrollo adicionales con empresas y especialistas en investigación del mundo.
Suecia	Mantenimiento de la posición de vanguardia del país en materia de investigación y educación, haciendo hincapié en ciencia y matemáticas. Establecimiento de prioridades en ámbitos de investigación básica y aplicada. Mejores vínculos entre las empresas y el mundo académico. Fortalecimiento de la innovación en las pymes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los respectivos gobiernos.

III. Segundo principio: la alianza público-privada es clave para la formulación e implementación de estrategias nacionales eficaces⁵³

A. El papel de las alianzas público-privadas

Las estrategias de desarrollo basadas en un enfoque neoestructuralista surgen, en primer lugar, de una evaluación y un diagnóstico sistemáticos de las oportunidades clave para el posicionamiento en el mercado y el perfeccionamiento de la proyección a mediano o largo plazo⁵⁴. También se deben identificar las restricciones que hay que reducir o eliminar, y las secuencias y prioridades apropiadas, para garantizar que el país pueda aprovechar cabalmente dichas oportunidades. Por cierto, las metas establecidas deben estar empíricamente fundadas en la capacidad real de la economía —ya existente o potencialmente desarrollada— y en las tendencias a corto, mediano y largo plazo del entorno externo⁵⁵. Mientras tanto, los programas y las políticas públicas específicamente diseñados para ayudar a superar las restricciones principales deben alinearse, entre otros factores, con la realidad política del país, la capacidad específica de los agentes del sector público y privado, y los tipos de acciones que mejor alentarán al sector privado a tomar decisiones orientadas a alcanzar las metas estratégicas.

Por último, es preciso alinear las metas y los programas de la estrategia correspondientes al nivel macroeconómico y/o que tienen un enfoque horizontal con las metas y los programas orientados a actividades o sectores específicos a fin de combinar de manera eficaz las señales del mercado con los incentivos del gobierno (véase el gráfico III.1).

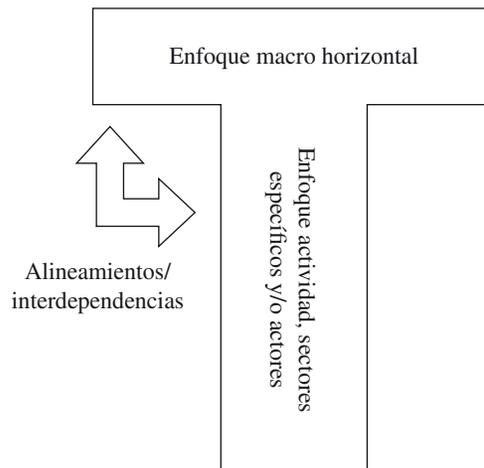
⁵³ Una versión preliminar de este capítulo fue publicada en CEPAL (2008).

⁵⁴ Según el marco de innovación “abierto” de Sabel (2009), esto incluiría, además, la evaluación del posicionamiento y el perfeccionamiento de las redes nacionales y especialmente globales donde se pueden identificar mejor las estrategias oportunistas.

⁵⁵ Como señala Cutler (2008), en el desarrollo de una visión de futuro efectiva, se necesita evaluar, entre otras cosas, las tendencias a largo plazo. Sin embargo, para captar la verdadera tendencia subyacente a largo plazo, es necesario considerar las tendencias pasadas, ya que no es común que los cambios en el futuro sean independientes de las tendencias anteriores.

¿Cómo puede lograrse este objetivo? En los primeros años de la época de la posguerra, incluso en numerosos países capitalistas industrializados, el Estado solía tener un dominio del mercado, porque el sector público controlaba o era propietario de varias de las empresas principales, lo que en muchos países fomentó una planificación indicativa impulsada por el Estado (Schonfield, 1965). Por el contrario, hoy en día el aparato productivo de la mayoría de los países en desarrollo se encuentra principalmente en manos privadas. Por ende, son las empresas privadas —y no el gobierno— quienes disponen de información sobre el mercado, la cual, por incompleta que sea, puede servir para identificar las oportunidades y los obstáculos para alcanzar la transformación económica, incluidos aquellos relacionados con la política pública. Sin embargo, las empresas pueden padecer miopía cuando deben tomar decisiones y medidas que tal vez les permitirían lograr un mejor desempeño. Esto se debe a la inercia o “sesgo del statu quo” provocado por la incertidumbre (Culpepper, 2001). Además, esta situación se ve agravada por las denominadas “fallas de mercado” mencionadas anteriormente, que revisten especial importancia en un mundo globalizado en continuo cambio: la ventaja de quien realiza la primera jugada, la óptima coordinación del mundo empresarial, la distribución de los beneficios de la innovación y el desarrollo tecnológico, etc.

GRÁFICO III.1
ALINEAMIENTO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE LAS ESTRATEGIAS



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de T. Cutler, “Public and private sector alliances for innovation and export development: The Australian experience”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008, inédito.

Si bien los gobiernos adolecen de sus propios defectos y no son muy buenos para evaluar la información contextual de los mercados que albergan al sector privado, sí gozan de algunas ventajas en lo que respecta a observar y evaluar los resultados agregados (Culpepper, 2001). Además, los líderes políticos del gobierno pueden alentar un pensamiento estratégico dinámico y orientado hacia el futuro acerca de la posición del país en la jerarquía internacional de la producción y la exportación. Los gobiernos también pueden ayudar a coordinar las acciones colectivas tendientes a alcanzar objetivos nacionales o sectoriales y, por supuesto, a estimular las inversiones y la asunción de riesgos. Así, cuando ambas partes trabajan en conjunto es posible incrementar su potencial para darles sustento a los mecanismos y programas capaces de identificar y superar las principales restricciones para la transformación y el crecimiento económicos, incluidas las fallas del gobierno⁵⁶. En síntesis, en un entorno habilitante eficaz, el pensamiento conjunto suele ser más certero que los enfoques aislados.

⁵⁶ Según el nivel de desarrollo de la economía del país, las principales restricciones para el crecimiento sostenido pueden concentrarse en las áreas macro, meso o microeconómicas. Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) han desarrollado algunas ideas sobre la forma de abordar un diagnóstico sistemático y establecer las prioridades correspondientes.

No obstante, el enfoque neoestructuralista le agrega algunos requisitos importantes a la colaboración entre el sector público y privado. Ante todo, las alianzas público-privadas solo representarán una herramienta eficaz para la estrategia de desarrollo si el Estado colabora estrechamente con el sector privado pero retiene su autonomía en lo que concierne a salvaguardar el bienestar público o lo que Evans (1995) —un pionero de la política industrial moderna— denomina “autonomía enraizada”. Solo así el Estado podrá mostrarse como un socio activo del sector privado y evitar, al mismo tiempo, quedar “cautivo” de intereses particulares. El segundo punto es que la meta de alcanzar esta autonomía y formular una estrategia eficaz de transformación económica en conjunto con el sector privado depende en gran medida de un “proceso social” de colaboración entre el sector público y privado con un diseño institucional eficaz (Muñoz, 2000). En efecto, el diseño institucional que subyace al proceso social debe ayudar a las partes a superar sus propios obstáculos de información asimétrica para que se puedan identificar las oportunidades beneficiosas para la sociedad, las restricciones principales y actividades de promoción eficaces, incluida la distribución de rentas funcionales, sin que el Estado quede cautivo de intereses particulares. En este sentido, es de vital importancia para la política industrial moderna lograr el proceso social de colaboración público-privada y el entorno institucional socialmente “correctos”, porque así es mayor la probabilidad de lograr una política industrial inteligente y resultados favorables.

Además, según el área de interés, parte de la información requerida para formular diagnósticos y estrategias inteligentes se encuentra en manos de otros agentes no comerciales, como el mundo académico (incluidos los investigadores) y los sindicatos. Por otra parte, para que las estrategias y su financiamiento tengan el respaldo político necesario para perdurar en el mediano y largo plazo, es preciso establecer consensos o, por lo menos, entendimientos que susciten suficiente aceptación pública⁵⁷. Por esta razón las alianzas también pueden incorporar a grupos no pertenecientes al sector empresarial⁵⁸.

Por último, se puede definir una alianza como una “herramienta de ensamble” capaz de aunar los intereses de distintos sectores en un único objetivo tendiente a una acción colectiva que ponga en marcha toda la capacidad del país a fin de consumir la transformación económica. La escuela neoliberal adopta una postura escéptica respecto de la acción colectiva, porque teme que prevalezcan en ella los instintos por alcanzar una ganancia privada que, en última instancia, provocarán un “desastre para los beneficios colectivos” (Sandler, 1992, pág. 193) o, como mínimo, representarán una “mero parloteo” (Schneider, 2008). En otras palabras, según este punto de vista, los individuos no pueden vincularse socialmente en la alianza de manera beneficiosa para la consecución de un objetivo común (Storper, 2005). De hecho, existen pruebas de que las estructuras de los grupos pueden hacerse socialmente perversas, pero, como dijimos en el capítulo anterior, las modalidades y los diseños institucionales pueden ejercer un control considerable sobre los resultados desfavorables. El liderazgo político también es importante y, como veremos, algunos países cumplen este objetivo bastante bien.

B. Campo de acción de las alianzas público-privadas

1. Marco de análisis

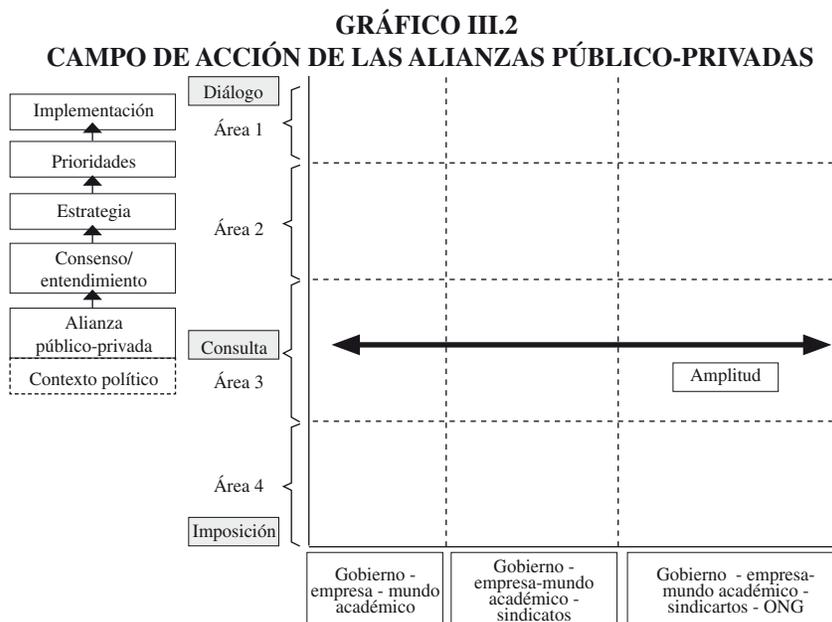
En el gráfico III.2 podemos apreciar en forma sistemática el alcance de las alianzas público-privadas. A la izquierda se muestra la dinámica para involucrar a una alianza en la formulación de una estrategia. Tal como vemos, la construcción de una alianza, el papel que desempeñará en la formulación y la puesta en marcha de las estrategias y el entorno institucional claramente dependen

⁵⁷ Si no se obtiene un cierto grado de aceptación de la estrategia o de los entendimientos, habrá un mayor riesgo de toparse con una resistencia política popular respecto de la asignación de recursos escasos para su implementación. Algunas áreas de una estrategia, tales como el gasto público para la investigación y el desarrollo, y la innovación, pueden no tener una fácil aceptación del público o no ser fácilmente comprendidas, en comparación con otros gastos, como los programas para la reducción de la pobreza. Así, la construcción explícita de un consenso o entendimiento público sería condición sine qua non para legitimar una estrategia a los ojos del público.

⁵⁸ Tal como sostiene Prats i Català (2005), los sectores más débiles podrían requerir apoyo para convertirse en actores cabales en un diálogo.

del contexto político, histórico y cultural del país⁵⁹. Si la alianza ha alcanzado una madurez y eficacia, en ciertos entornos políticos podrá traer aparejado un resultado equivalente a un verdadero consenso público. En otros casos, la naturaleza del contexto político quizá dé lugar a una alianza madura, mejor descrita como una expresión del entendimiento público —o una aceptación pasiva— de la estrategia. No obstante, de una forma u otra la formulación e implementación de una estrategia y su grado de sostenibilidad como herramienta de transformación económica se ven condicionados por el consenso o el entendimiento logrado y sus diversos alcances y matices.

En este sentido, en términos del consenso y el entendimiento, la interacción entre las partes de una alianza puede variar tanto en la forma del discurso como en su amplitud. En el eje izquierdo (vertical) del gráfico III.2 se observa que el discurso entre el gobierno y los participantes del sector privado puede variar a lo largo de una escala no discreta, que va desde un diálogo propiamente dicho, pasando por una mera consulta del gobierno al sector privado, hasta una suerte de imposición de la estrategia, sin mayor grado de diálogo o consulta pública, pero que de cierta manera rige la cooperación entre el sector público y privado, la cual tiene sus cimientos en un sistema de recompensas y castigos.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades LC/G.2367(SES.32/3), Santiago de Chile, 2008

El alcance de la participación social predominante en la alianza también puede variar. En el eje horizontal del gráfico III.2 se observa que el espectro abarca desde una relación trilateral entre el gobierno, las empresas y el mundo académico hasta una alianza muy amplia que incorpora prácticamente a todos los principales grupos sociales.

Por último, hay una tercera dimensión no ilustrada en el gráfico III.2 que también se debe tomar en cuenta: la estructura de operación general. En este caso se identifican tres variantes estilizadas: una alianza que opera mediante estructuras formales y permanentes; una alianza que opera con estructuras formales, pero que surgen de manera especial; y las alianzas que funcionan en redes informales o por acuerdos tácitos. En la práctica, las tres estructuras están presentes o coexisten en cualquier alianza público-privada. Sin embargo, se puede esperar que predominen algunas estructuras.

⁵⁹ Según un estudio conjunto de la CEPAL, el Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) y el Banco Mundial (2005, pág. 11), “El proceso de construcción de una visión nacional no tiene un formato único, sino que debe adaptarse a la coyuntura de cada país y a las particularidades de los actores participantes”.

2. Alianzas en los países seleccionados

En el cuadro III.1 se resume la naturaleza de las alianzas para la formulación de estrategias nacionales de desarrollo en casos exitosos fuera de nuestra región. Se destacan para cada país las estructuras predominantes de la alianza, sus principales participantes y los medios de interacción. Por otra parte, en el cuadro III.2 se presenta la misma información a nivel de la implementación de la estrategia nacional, pero a partir de nuestros cuatro ejes estratégicos para fortalecer la integración en la economía mundial y el desarrollo de las exportaciones.

CUADRO III.1
NATURALEZA DE LA ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA EN LA FORMULACIÓN DE
ESTRATEGIAS NACIONALES

País	Tipo de alianza	Participantes	Medios de interacción
Australia	Formal y especial	(i) Gobierno-empresas-mundo académico-sindicatos (antes de 1996) (ii) Gobierno-empresas-mundo académico (después de 1996)	Convocatoria especial de cumbres, comisiones y consejos
España	Informal/tácita	Gobierno-empresas-mundo académico	Sobre todo informales o tácitos mediante la comunicación con gremios y asociaciones empresariales y, en algunos casos, con cofinanciamiento del gobierno. En la década de 1980 había estructuras formales extensas de consulta como forma de preparación para el ingreso a la Unión Europea, que contribuyeron al consenso sobre la estrategia de internacionalización que existe hasta hoy
Finlandia	Formal y estructurada	Gobierno-empresas-mundo académico-sindicatos	Participación en un Consejo de política científica y tecnológica (STPC) y en los directorios de organismos especializados que suministran insumos. En enero de 2009 se reformó el STPC, que se convirtió en el Consejo de investigación e innovación.
Irlanda	Formal y estructurada	Gobierno-empresas-mundo académico-sindicatos-organizaciones no gubernamentales	Foros permanentes de muy alto nivel, como el Consejo nacional económico y social (NESC), el Consejo nacional de competitividad (NCC) y el Grupo de expertos sobre calificación del sector laboral del futuro (EGFSN), entre otros. También mediante la participación en el directorio de Forfás (que en el sector público elabora estrategias de inserción internacional). Además, el plan nacional se somete a extensos análisis con los representantes sociales
Malasia	Híbrida (formal y estructurada; formal y especial; informal/tácita)	Gobierno-empresas-mundo académico, ONG y partidos políticos	Está formada por representantes del sector empresarial, los partidos políticos, el mundo académico, organizaciones no gubernamentales, organismos gubernamentales y el Consejo consultor económico nacional (NECC), a quienes se invita a opinar y hacer aportes a la Unidad de planificación económica del gobierno para la preparación del plan nacional. Para la preparación del plan principal industrial se ha creado un comité de dirección de alto nivel para el sector empresarial, que coordina los grupos de trabajo. También se reciben opiniones en foros y reuniones, así como en comunicaciones informales
Nueva Zelandia	Híbrida (formal y estructurada; formal y especial; informal/tácita)	(i) Gobierno-empresas-mundo académico (antes de 1999) (ii) Gobierno-empresas-mundo académico-sindicatos (después de 1999)	Documentos, mecanismos formales, como el Consejo asesor sobre crecimiento e innovación (GIAB), estructuras creadas espontáneamente (reuniones, grupos de trabajo y asesoramiento, entre otros), así como comunicaciones informales
República Checa	Híbrida (formal y estructurada; formal y especial)	Gobierno-empresas-mundo académico-sindicatos	Consejo de acuerdo económico y social, así como foros y reuniones formales de consulta. Recientemente en 2008 se creó el consejo nacional económico para asesorar al Primer Ministro
República de Corea (después de 1990)	Híbrida (formal y especial; informal/tácita)	Gobierno-empresas-mundo académico	Convocatoria de comités creados en forma especial —integrados por expertos y orientados a tareas específicas—, foros públicos y, en particular, comunicaciones informales, especialmente entre el gobierno y los chaebols
Singapur	Formal y estructurada	Gobierno-empresas-mundo académico-sindicatos	El sector privado participa en los directorios de dos organismos principales y en un consejo encargado de desarrollar la estrategia: el Consejo de desarrollo económico (EDB), la Fundación nacional de investigación (NSF) y el Consejo de investigación, innovación y desarrollo empresarial (RIEC)
Suecia	Informal/tácita	Gobierno-empresas	Existe una relación de tipo informal/tácita entre el gobierno y las grandes empresas transnacionales suecas, el mundo académico y los sindicatos (en lo concerniente a los salarios)

Fuente: Actualización sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades LC/G.2367(SES.32/3), Santiago de Chile, 2008

CUADRO III.2
NATURALEZA DE LA ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA EN LA IMPLEMENTACIÓN
DE ESTRATEGIAS

País	Tipo de alianza	Participantes	Medios de interacción
Australia	Híbrida (formal y estructurada; informal/tácita)	Sector empresarial y mundo académico	El sector privado participa muy activamente y cumple funciones operativas en los directorios de los organismos públicos, apoyando la investigación y el desarrollo y la innovación. Predominan los contactos informales en otras áreas
España	Híbrida (formal y estructurada; informal/tácita)	Sector empresarial y mundo académico	Formales en el área de fomento de exportaciones mediante la participación reciente en el directorio del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) e informales con los gremios y en el área de la innovación
Finlandia	Formal y estructurada	Sector empresarial, mundo académico y sindicatos	Participación en directorios de organismos de ejecución con responsabilidades operativas
Irlanda	Formal y estructurada	Sector empresarial y mundo académico	Participación en directorios de organismos de ejecución con responsabilidades operativas
Malasia	Híbrida (formal y estructurada; informal/tácita)	Sector empresarial, mundo académico	Participación en directorios de organismos de ejecución con responsabilidades de asesoramiento y contactos informales
Nueva Zelandia	Formal y estructurada	Sector empresarial y, en algunos casos, sindicatos	Participación en directorios de organismos de ejecución con responsabilidades operativas
República Checa	Formal y estructurada	Sector empresarial, mundo académico y ciertos comités de seguimiento, incluidos sindicatos y organizaciones no gubernamentales	Participación en directorio de Czech Invest (solo en calidad de asesor) y en comités de seguimiento de programas. El consejo de IyD guía la estrategia de innovación
República de Corea	Formal estructurada y Informal/tácita	Sector empresarial y mundo académico	para la innovación es el consejo nacional de ciencia y tecnología
Singapur	Formal y estructurada	Sector empresarial y mundo académico	Participación en directorios de organismos de ejecución (solo en calidad de asesor) y en consejos
Suecia	Informal/tácita	Sector empresarial y mundo académico	

Fuente: Actualización sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades LC/G.2367(SES.32/3), Santiago de Chile, 2008

A partir de la información de los dos cuadros precedentes y de los espacios potenciales de interacción indicados en el gráfico III.2, se ilustra la naturaleza de las alianzas. Irlanda y Finlandia, por ejemplo, se caracterizan por contar con alianzas muy amplias, profundas y con estructuras formales, que actúan en gran parte de la jerarquía pública en cuanto a la formulación e implementación de la estrategia. Si bien en una alianza los gobiernos siempre toman las decisiones relativas a las políticas, estas alianzas constituyen una fuente de poder real, lo que origina un verdadero diálogo social y permite el logro de acuerdos sobre estrategias que se acercan a consensos que trascienden los ciclos políticos⁶⁰. Por lo tanto, estos países se ubican en el área 1 del gráfico III.2, con una alianza que, como se señala en el gráfico III.3, abarca al gobierno, a las empresas, a los sindicatos, al mundo académico y, en el caso de Irlanda, a las organizaciones no gubernamentales (ONG).

En Singapur también existe una alianza relativamente amplia y bien estructurada, y la formulación e implementación de la estrategia supone la participación de diversas instancias jerárquicas públicas. En Malasia las características de la alianza son similares, aunque sus miembros provienen de sectores más variados, incluidos los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales, pero los sindicatos no participan en ella⁶¹. En ambos países el gobierno lleva a cabo amplias consultas

⁶⁰ Sin embargo, en medio de la crisis que asoló a Irlanda en 2008-2009, se observó por primera vez después de muchos años la incapacidad de las empresas y los sindicatos de llegar a un acuerdo salarial.

⁶¹ Los sindicatos de Singapur tienen ciertos lazos con el gobierno.

con sus socios en lugar de diálogos, tras lo cual toma sus decisiones y anuncia la estrategia, lo que se traduce en un entendimiento público más que en un consenso. Los dos países se ubicarían en el área 3 del gráfico III.3 en cuanto a la caracterización de sus alianzas.

Un aspecto que cabe destacar de estos cuatro países, sobre todo de Irlanda y Singapur, es la profundidad de la alianza en términos de penetración en la jerarquía del gobierno, dado que contribuye al flujo de la información y la coordinación de los procesos, así como al logro de un consenso o entendimiento. En el gráfico III.4 se muestra el marco institucional creado en Singapur al efecto. La interacción con el sector privado es muy amplia e, incluso, los representantes de las empresas participan en los directorios de organismos como el Consejo de desarrollo económico (EDB), en el que tradicionalmente se han elaborado las estrategias de desarrollo del país. Además, también se encuentran representadas las empresas transnacionales radicadas en el país, así como académicos extranjeros en el caso del organismo para la ciencia, la tecnología y la investigación (A*STAR), lo que refleja la importancia de las multinacionales en el aparato productivo y también la prioridad que el gobierno le otorga a la captación de conocimiento internacional aplicable a su estrategia. En Irlanda, el perfil es muy parecido, aunque los integrantes de los directorios tienen responsabilidades operativas, a diferencia de los de Singapur, que solo comentan y evalúan periódicamente las políticas y programas.

En Singapur, y en menor grado en Irlanda y Malasia, existe otra sólida modalidad de alianza —los paneles internacionales de consejeros—, como en el caso del EDB y el organismo para el desarrollo de la información y las comunicaciones (IDA) (véase el gráfico III.4). Tradicionalmente, el EDB ha sido la punta de lanza de la formulación e implementación de las estrategias de desarrollo⁶². Cada año convoca a una reunión (y a eventos sociales), cuyas conclusiones se dan a conocer en un comunicado de prensa y a la que asisten gerentes generales de grandes empresas multinacionales para analizar, junto con representantes del gobierno, en deliberaciones privadas del más alto nivel político, las tendencias de la globalización y las de la región de Asia sudoriental, así como los cambios tecnológicos y estratégicos. Este acontecimiento no solo constituye un foro en el que se intercambia información aplicable a las estrategias del país, sino que contribuye a crear una red de contactos en el mercado internacional que permite identificar oportunidades concretas para el país⁶³. La misma estrategia, pero en el ámbito académico, se aplica en el panel internacional del A*STAR, que incluye a varios nobels y que opera en el contexto de la Fundación nacional de investigación (NRF), organismo que lidera la estrategia de innovación y su implementación⁶⁴. En el año 2005, Malasia también formó un panel internacional de consejeros para la formulación de su último plan nacional, con características similares al de Singapur, en el que participan altas personalidades internacionales del mundo académico y el sector privado⁶⁵.

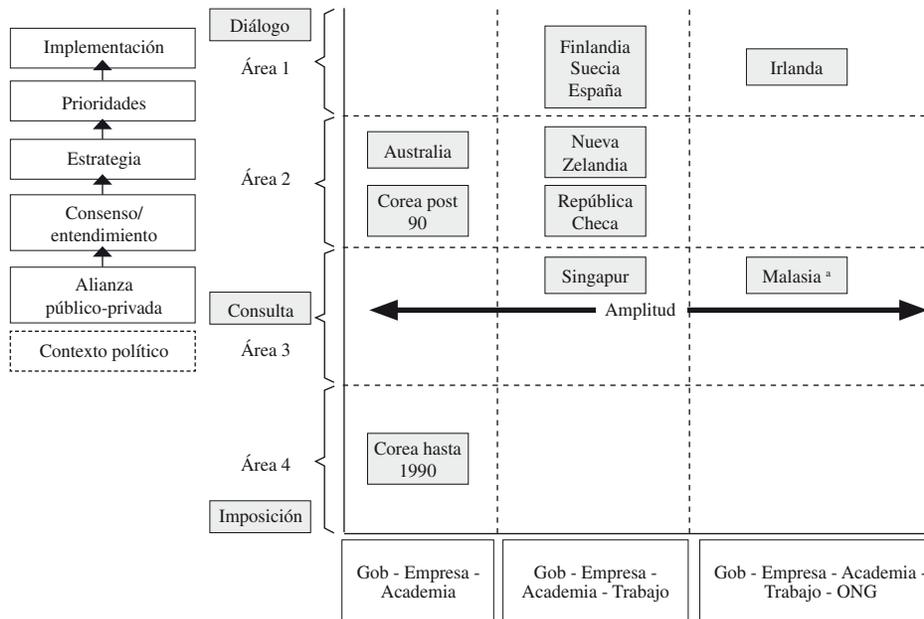
⁶² Schein (1996) ha llevado a cabo un análisis exhaustivo del EDB y su papel en el desarrollo del país. Más recientemente, los organismos de innovación han asumido el rol protagónico.

⁶³ Además, los gerentes generales de las empresas multinacionales pueden verse atraídos a la reunión por la oportunidad de aprender sobre temas de interés relacionados con Asia oriental.

⁶⁴ Los representantes privados del directorio de la NRF y del Consejo de investigación, innovación y desarrollo empresarial que la guía son exclusivamente ciudadanos de Singapur.

⁶⁵ Estos paneles se hacen cargo de los costos de los traslados y los estipendios de los participantes.

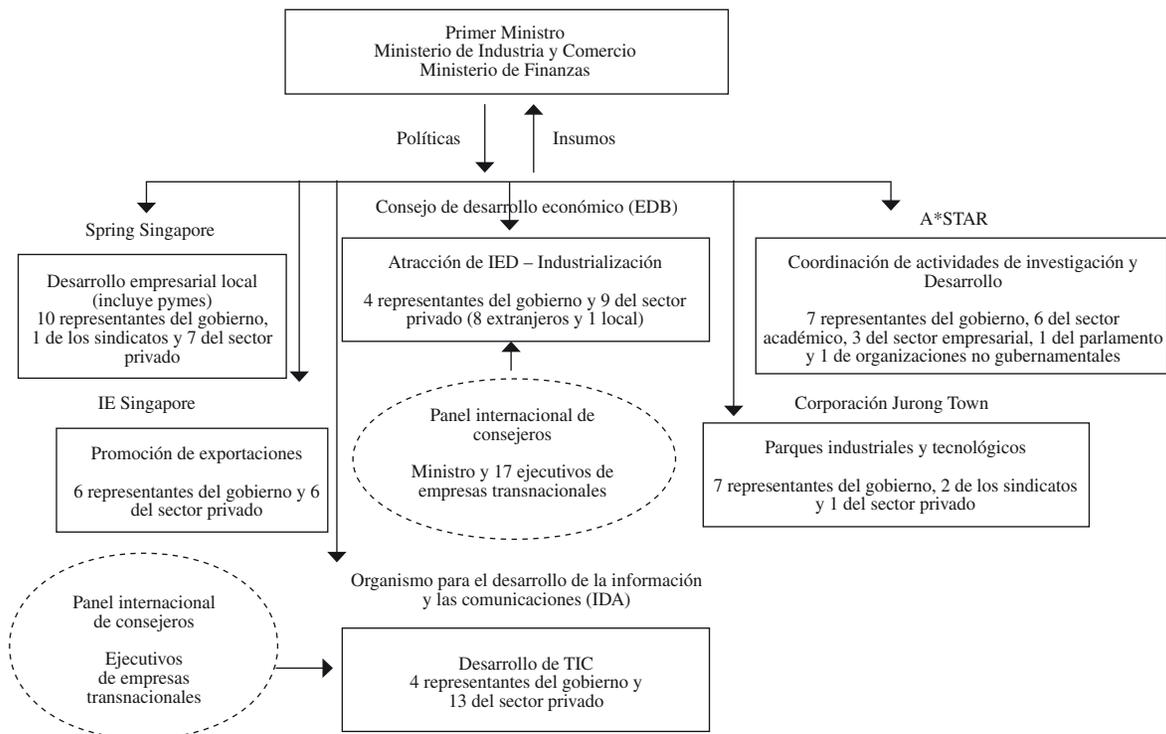
GRÁFICO III.3
POSICIONAMIENTO DE LOS PAÍSES EN EL CAMPO DE LAS ALIANZAS



Fuente: Actualización sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades LC/G.2367(SES.32/3), Santiago de Chile, 2008

^a Malasia también incluye a los representantes de los partidos políticos, pero excluye a los sindicatos.

GRÁFICO III.4
SINGAPUR: DIRECTORIOS DE ORGANISMOS QUE APOYAN LA INSERCIÓN A LA ECONOMÍA MUNDIAL



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades LC/G.2367(SES.32/3), Santiago de Chile, 2008

En la alianza de Irlanda existe un consejo especial, presidido por el Taoiseach (Primer Ministro), que convoca con regularidad a los representantes de los grandes grupos sociales y lleva a cabo deliberaciones con apoyo técnico para lograr consensos sobre las futuras directrices socioeconómicas del país. Se considera que este consejo es clave en el éxito de la alianza y del modelo económico irlandés (O'Donovan, 2008). Finlandia ha tenido su Consejo de política científica y tecnológica (STPC), que cumplía un propósito similar. En la sección 3 se desarrolla un análisis de las alianzas en la práctica.

Los casos de Australia y Nueva Zelandia pueden considerarse intermedios en la clasificación del gráfico III.3. El carácter de las respectivas alianzas se relaciona con las coaliciones construidas sobre la base de las plataformas políticas de los gobiernos más que con el logro de consensos. En Australia, la alianza se da principalmente entre el gobierno, las empresas y el mundo académico, aunque esto probablemente cambie con la reciente elección de un gobierno vinculado a los sectores laborales, ya que hasta 2009 predominó en el gobierno australiano una posición bastante ortodoxa y más neoliberal. En Nueva Zelandia hubo una alianza con las empresas y el sector académico hasta 1999, cuando un nuevo gobierno incorporó y prestó más atención al sector sindical. Tras un largo período de políticas económicas relativamente neoliberales, el gobierno de Clark tuvo dificultad para lograr un consenso entre el sector empresarial y la oposición política en torno a un enfoque estructuralista. Esta incapacidad para establecer la plena legitimidad de un nuevo enfoque hizo que el gobierno avanzara lentamente, a raíz de lo cual no se pudo consolidar un modelo como el irlandés en materia de alianzas y una concertación para lograr la transformación económica. En efecto, la estructura híbrida no tiene la estabilidad ni la articulación suficientes para generar consensos duraderos a nivel nacional orientados a la implementación de una estrategia global bien estructurada que trascienda la dinámica electoral, lo que explica, en parte, por qué en Nueva Zelandia el progreso ha sido lento y parcial, pese a la implementación de dos iniciativas estratégicas y complementarias a mediano y largo plazo para la transformación productiva⁶⁶. En 2009 llegó al poder un nuevo gobierno conservador que tal vez tenga ideas diferentes sobre la naturaleza de la alianza. De cualquier modo, las estructuras predominantes y la participación de las alianzas de estos dos países son “fluidas”, lo que refleja, en parte, cierta aversión hacia el corporativismo, aunque por distintos motivos.

En los dos países hay una alianza más estructurada y profunda en algunos ejes específicos de la estrategia, sobre todo en el área de la innovación, en la que se observa una intensa participación y responsabilidad de los representantes de las empresas y el mundo académico en los directorios de organismos especializados, aunque en ocasiones con una compartimentación excesiva. No obstante, estos dos países están ubicados en el área intermedia (área 2) del gráfico III.3.

La República Checa también se encuentra en el área 2 del gráfico III.3. Este país cuenta con foros formales bastante bien estructurados, de participación amplia e interacción activa entre el sector público y el privado, tanto a nivel del diseño de estrategias nacionales como de su implementación. Sin embargo, su relevancia en materia de adopción de decisiones ha estado condicionada por la ideología de las diferentes coaliciones de gobierno que han asumido el poder durante la época de la democratización⁶⁷.

En España ha sido posible construir un consenso acerca de la estrategia nacional durante el proceso de democratización e integración a la Unión Europea mediante foros, comisiones y grupos de trabajo, entre otros. Si bien ese consenso tuvo validez al menos hasta la crisis de los años 2008-2009, la modalidad predominante de interacción de la alianza a nivel del gobierno central y sus organismos especializados es informal y se da mayormente con gremios y asociaciones de empresas, algunas de las cuales tienen su origen en el sector público, de donde proviene parte de su financiamiento⁶⁸. España probablemente se ubicaría en el área 1 del gráfico III.3. En el caso de Suecia, país donde existe un alto grado de consenso, no es muy fácil describir cómo funciona la alianza, debido a su carácter informal/tácito.

⁶⁶ Véase la Oficina del Primer Ministro de Nueva Zelandia (2002) y el Ministerio de Economía (2005).

⁶⁷ La insistencia de la Unión Europea por llevar a cabo un amplio diálogo social en torno del uso de los fondos de cooperación ha sido un factor positivo para las alianzas.

⁶⁸ En algunas comunidades autónomas, como por ejemplo Andalucía, la alianza es formal, estructurada y mayormente tripartita.

En el otro extremo del espectro se ubican la República de Corea y la República Checa antes de la década de 1990. Ambos países estarían en la esquina inferior izquierda del gráfico III.3 (área 4), ya que la formulación e implementación de estrategias estuvieron a cargo casi exclusivamente del gobierno y sus técnicos. En el caso de la República de Corea antes de su democratización, los planes guiaron las actividades de los grandes conglomerados (*chaebols*) mediante una fuerte colaboración entre el sector público y el privado alimentada por diversos incentivos y castigos unilateralmente aplicados⁶⁹. La República de Corea, que actualmente posee una economía bastante sofisticada, ha abandonado los planes nacionales y los *chaebols* tienen mucha independencia en materia comercial. Si bien en el marco democrático actual existe un reconocimiento creciente por parte del gobierno acerca del valor de la alianza entre el sector público y el privado para implementar eficazmente las estrategias, el país se encuentra todavía en una etapa de transición en este sentido.

Por último, las alianzas más completas y funcionales con respecto a la formulación de estrategias a mediano y largo plazo, con un grado de consenso o entendimiento público suficiente para evitar movimientos pendulares, están en España (al menos hasta la crisis de 2008-9), Finlandia, Irlanda, Malasia, Singapur y Suecia. Las alianzas de Australia, Nueva Zelanda y la República Checa resultan menos firmes o eficaces, mientras que la de la República de Corea todavía se encuentra en medio de una transición de un modelo burocrático de desarrollo a un modelo social más abierto basado en políticas industriales modernas.

C. Construcción de consensos

Las estrategias a mediano y largo plazo basadas en un alto grado de consenso entre el sector público y el privado pueden dar mejores resultados por varios motivos. En este tipo de alianza, el consenso propicia una uniformidad relativa en las estrategias entre ciclos electorales y a mediano y largo plazo, debido a que un proceso que construye consensos promueve la inclusión de las partes interesadas —en particular, las élites y el gobierno— en relación con las estrategias, y sirve como una evaluación pública implícita de su eficacia y de las políticas públicas relacionadas. Aun más importante es que los procesos dirigidos a crear consenso en torno de la estrategia pueden movilizar e incorporar la mejor información, perspectivas y capacidades nacionales, además de generar credibilidad para el sector privado mediante compromisos estables de financiamiento basados en las prioridades acordadas.

Lamentablemente, la construcción de consensos no es una tarea sencilla. Es un proceso más que un acontecimiento único. Depende de diversos factores, como la disposición cultural, las estructuras políticas y la configuración y el poder de los diferentes grupos sociales, el liderazgo, la visión política y el sentido de urgencia, entre otros⁷⁰. No obstante, los marcos institucionales de las alianzas, correctamente estructurados y administrados, también pueden contribuir, con el paso del tiempo, a crear consensos.

Tal como ya mencionamos, no existen fórmulas fijas para la estructura y el funcionamiento de las alianzas, pues son idiosincrásicas por naturaleza y dependen de las condiciones particulares de cada país. Empero, la teoría y la experiencia sugieren que algunas consideraciones pueden favorecer el funcionamiento eficiente de una alianza. En relación con las alianzas nacionales que deliberan y efectúan recomendaciones al gobierno respecto de la dirección de las estrategias para el ámbito nacional, podemos decir lo siguiente⁷¹:

- Apuntarían a garantizar la verdadera representación de los actores civiles, provistos de la información del mercado y científica/técnica necesaria para construir una estrategia, y

⁶⁹ Campos y Root (1996) brindan una excelente descripción del funcionamiento de esta modalidad.

⁷⁰ Un factor bastante común en los países seleccionados es que el consenso (o entendimiento) a menudo surgió en una situación de crisis que ha servido, junto con otros, de agente catalítico para construir una visión común.

⁷¹ Tal como dijimos, las alianzas pueden funcionar a nivel de ciertas actividades o sectores específicos. La principal diferencia entre este caso y los foros nacionales radica en que el grupo será más homogéneo, lo cual propicia el consenso (Schneider, 2009).

de aquellos investidos con suficiente poder político como para tomar medidas en cuanto a la asignación de recursos. Es aconsejable que las designaciones de actores civiles sean de un alto nivel como para ganarse el respeto de las comunidades que representan, formal o indirectamente, al participar en la alianza a título personal. Las designaciones deben efectuarse por un período determinado, sin permitir la substitución, para evitar socavar la autoridad de los miembros pertenecientes a la sociedad civil.

- Los representantes del gobierno deben provenir de los niveles más elevados, con el fin de darles a los participantes civiles una señal de que la alianza realmente puede resolver sus problemas y los de su país. Pero estos representantes también deben incluir a los ministros y los organismos encargados de llevar adelante y/o coordinar la formulación e implementación de las estrategias (Herzberg y Wright, 2005). Además, el gobierno, como miembro de la alianza, debe demostrar continuamente su liderazgo político, su compromiso con el proceso y la importancia que le atribuye a las recomendaciones de la alianza para las estrategias que sustentan la política pública, pues será la única manera en que la alianza podrá atraer y mantener la participación de los principales actores destacados de la sociedad civil.
- En las deliberaciones se deberá minimizar la politización: es conveniente que las alianzas no incorporen a los partidos políticos, que, no obstante, analizarán y debatirán las recomendaciones desde sus escaños en el órgano legislativo.
- Si bien la alianza debe esforzarse por lograr una amplia representatividad, el número de miembros no debe ser demasiado grande, para propiciar la confianza interpersonal y un diálogo fácil de llevar adelante (Schneider, 2009).
- Los mandatos deben ser claros, concretos y realistas, basados en el grado de madurez de la alianza y el desarrollo de la economía. De hecho, con el transcurso del tiempo, los mandatos realistas y viables favorecerán los “éxitos” que pueden dotar a la alianza de credibilidad ante los ojos de sus integrantes y el público. Así que al inicio, los mandatos tal vez deban concentrarse en lo que Herzberg y Wright (2005, pág. 22) describen como un “fruto bajo fácil de alcanzar”. Así, en el corto plazo a la alianza le podría convenir restringir los mandatos a un intercambio de información, junto con recomendaciones y soluciones para problemas muy específicos, con bajos niveles de agregación, y luego gradualmente podrá ir logrando consenso sobre directrices y temas de mayor relevancia (Schneider, 1990).
- Para facilitar las deliberaciones, puede resultarle útil contar con una secretaría casi independiente, con sus propios recursos financieros. No debe tratarse solo de una función administrativa, sino que debe estar dotada de una capacidad técnica respetada, neutral y de alto nivel que aliente las deliberaciones basadas en los hechos y la resolución de problemas⁷².
- Las deliberaciones deben llevarse a cabo en forma periódica, por ejemplo, todos los meses, cada dos meses o cada tres meses, para mantener su relevancia y poder demostrarles a los miembros de la alianza y al público su compromiso con el proceso (Schneider, 2009).
- Los debates deben ser confidenciales para propiciar la franqueza y un entorno donde sea posible transar y llegar a acuerdos. Al finalizar el período de designación de la alianza, o en espacios intermedios, se podrán dar a conocer informes de carácter público sobre el cumplimiento de los mandatos.
- Los miembros procedentes de la sociedad civil deben permanecer al margen de las retribuciones políticas.

⁷² Véase un análisis de la dinámica de diferentes estrategias para construir consensos a partir de la evidencia en Caillaud y Tirole (2007).

- Los criterios y procedimientos que rijan las designaciones deben ser claros y transparentes.
- Las normas de conducta aplicables a los miembros de la alianza deben ser explícitas e institucionalizadas, a fin de evitar los conflictos de interés y el intento por obtener rentas especiales. También se reduce al mínimo la posibilidad de cautiverio si la alianza cuenta con una representación transversal adecuada sin llegar a un tamaño que le impida funcionar correctamente.
- El propio organismo o un organismo asociado debería tener la facultad de monitorear la adopción de las recomendaciones consensuadas en la política pública y la implementación de la estrategia.

Al respecto, la experiencia de Irlanda resulta muy interesante. Este país era uno de los más pobres de Europa, pero desde fines de los años ochenta ha logrado construir un consenso para su desarrollo e inserción en la economía internacional que dio impulso a una de las mayores transformaciones económicas de la época de la posguerra. En los cuadros III.1 y III.2 se observa que el marco institucional de la alianza abarca muchas dimensiones de la formulación e implementación de estrategias a mediano y largo plazo. Sin embargo, como se mencionó, una instancia particular, el NESCC, ha desempeñado un papel fundamental para el logro de consensos en materia de política económica a lo largo de varias décadas. De ser primero un foro público que permitió llevar a cabo un intercambio de ideas entre representantes de los principales grupos sociales, el NESCC evolucionó y se transformó en un foro que facilita el logro de consensos sobre la orientación de la economía. Vale la pena examinar el consejo con mayor atención. También analizaremos más sucintamente la gobernanza de otras alianzas.

D. Las alianzas en la práctica: los casos extrarregionales exitosos

1. Una breve descripción de la naturaleza de algunas alianzas

Tal como vimos, la mayoría de los países cuenta con una alianza público-privada que ofrece recomendaciones sobre la futura dirección de las estrategias de desarrollo. En esta sección veremos algunas otras características de dichas alianzas y luego analizaremos con mayor detenimiento la alianza existente en Irlanda, una de las más maduras y sofisticadas⁷³.

Finlandia. En Finlandia, la estrategia de desarrollo ha quedado en manos del Consejo de política científica y tecnológica (STPC), fundado en 1987 y presidido por el Primer Ministro, quien cuenta con la asistencia de otros siete ministros. El sector industrial nombra a dos representantes del más alto nivel y los sindicatos a uno, los cuales participan en el consejo a título personal. Los siete miembros restantes provienen del mundo académico y la comunidad científica. Su cargo dura cuatro años y los miembros no pertenecientes al gobierno reciben un pequeño estipendio. El consejo se reúne cuatro veces al año con la asistencia de dos subcomités — una de ciencia y otra de educación—, abocados a temas específicos, y de una secretaría con cuatro empleados procedentes del Ministerio de Educación. Cada tres años, el consejo da a conocer un informe consensuado que incluye un análisis de las oportunidades y los desafíos que enfrenta la economía del país de cara a una economía globalizada y que concluye con un bosquejo de la dirección deseada para la economía nacional en el futuro. Además, proporciona cifras indicadoras para la asignación de recursos financieros a las áreas estratégicas estipuladas en el informe. El bosquejo estratégico luego adopta una forma concreta mediante la delegación de las funciones operacionales a los ministros y los organismos de ejecución encargados de las áreas respectivas. Estos últimos preparan una serie de planes operacionales anuales que se instrumentan y controlan a la luz de las directrices estratégicas del STPC.

⁷³ Herzberg y Wright (2005) analizan las alianzas público-privadas destinadas a lograr competitividad en un gran número de países, lo que también resulta instructivo desde el punto de vista de los problemas de gobernanza.

En enero de 2009 el STPC se convirtió en el Consejo de investigación e innovación, lo que refleja algunos cambios en su funcionamiento. Tal como sugiere su homónimo, este organismo se abocará con mayor intensidad a las cuestiones relacionadas con la innovación. Si bien el número de integrantes continúa siendo 18, incluirá a más expertos en políticas de innovación y habrá menos designaciones de carácter social basadas en una cuota. Mientras tanto los dos subcomités serán reemplazados por un subcomité de ciencia y educación y un subcomité de tecnología e innovación. El cambio responde a la significativa importancia atribuida a la innovación en las estrategias de desarrollo más recientes adoptadas en Finlandia.

Nueva Zelanda. En 2008, el Consejo asesor sobre crecimiento e innovación (GIAB) de Nueva Zelanda tenía 20 miembros procedentes de la sociedad civil. Los miembros civiles incluían a 14 representantes de alto nivel del sector empresarial, 5 miembros del mundo académico/técnico y 1 representante de los sindicatos. Los integrantes son nominados por los ministros y el gabinete analiza y aprueba las designaciones. Se nombra presidente a uno de los representantes del sector empresarial, que estará encargado de llevar adelante las interacciones con el Primer Ministro y los demás ministerios. El consejo se reúne unas seis veces al año y sus miembros permanecen en su cargo hasta tres años. Los miembros no procedentes del sector gubernamental reciben un pequeño estipendio y viáticos para cubrir los gastos incurridos en su labor cotidiana. Las funciones de la secretaría administrativa son cubiertas por el Ministerio de Desarrollo Económico.

Se espera que el consejo lleve a cabo un debate constructivo y efectúe recomendaciones consensuadas. Cuando esto no sea posible, sus recomendaciones podrán reflejar los distintos puntos de vista o se le podrá encomendar a un “grupo ad hoc” que profundice las diferentes alternativas.

El GIAB fue creado durante el gobierno de Clark con el objeto de generar aceptación social para su emergente iniciativa orientada a transformar la economía. El papel del consejo es brindarles al Primer Ministro y demás ministros asesoramiento sobre las políticas de alto nivel. Su mandato incluye amplias facetas de la dirección general de la economía, asuntos específicos y la tarea de promover el consenso sobre cómo estimular el crecimiento y la innovación. No obstante, no se espera que el consejo brinde un asesoramiento exhaustivo sobre las políticas ni acerca de su implementación o monitoreo. El funcionamiento del GIAB y su interacción con el gobierno son menos estructurados que los del STPC, y se ve menos constreñido por el objetivo de crear consensos. Por ello, su influencia sobre las políticas parece aumentar o disminuir según oscile la dinámica de la política nacional del gobierno (Haworth, 2008).

La República Checa. Este país cuenta con el Consejo para el acuerdo económico y social (RHSD), creado en 1990, durante la transición hacia el sistema democrático. Está formado por ocho representantes del gobierno, siete representantes de los sindicatos y siete del sector empresarial. Este grupo plenario recibe el apoyo de un órgano ejecutivo responsable de efectuar un seguimiento de su labor y de varios grupos de trabajo expertos.

De las tres alianzas analizadas en este trabajo, el RHSD es el que tiene el mandato más amplio: es lo que Schneider (2009) denomina un foro abierto de discusión. Este formato no constituye necesariamente una herramienta potente para guiar las estrategias de desarrollo como tales, pero puede servir —y de hecho ha servido— como un mecanismo para atraer a la mesa de diálogo social a importantes grupos con escasos conocimientos previos bajo el ex régimen comunista.

En enero de 2009 se creó el Consejo económico nacional, un órgano experto apolítico formado por diez miembros, sobre todo economistas, nombrados a título personal por su prestigio y no afiliación política. El consejo es presidido por el Primer Ministro. Los miembros no reciben una remuneración, pero hay un pequeño presupuesto para apoyar sus trabajos. Por ahora efectúa recomendaciones sobre cómo atenuar las repercusiones de la crisis financiera y la recesión mundial, pero también tiene el mandato de recomendar medidas para acelerar el crecimiento y el desarrollo. Los procedimientos del consejo representan una obra en curso. En abril de 2009 hubo un cambio de Primer Ministro que no resultó en cambios de los miembros del Consejo.

2. La alianza irlandesa en extenso⁷⁴

El Consejo nacional económico y social (NESC) de Irlanda nació a principios de los años sesenta como un ejercicio para reunir a representantes de asociaciones de empresarios, sindicatos, organizaciones de agricultores y funcionarios públicos de muy alto nivel. Actualmente se incluyen organizaciones no gubernamentales. Su propósito original fue crear un espacio en el que grupos y organizaciones con intereses diversos pudieran intercambiar opiniones sobre el desarrollo económico y social del país. En los años setenta y ochenta, el consejo sirvió como un foro pacífico de discusión privada y, a partir de la crisis que condujo a un grave desequilibrio macroeconómico, la recesión y el desempleo en el segundo quinquenio de la década de 1980, evolucionó hasta transformarse en un verdadero foro para el logro de entendimientos y acuerdos sociales, en el marco de una política económica conducente a un crecimiento elevado, sostenido y con cohesión social.

Actualmente el consejo analiza temas económicos estratégicos a mediano y largo plazo y recomienda al Primer Ministro lineamientos aplicables a los planes, las políticas y los programas nacionales. El consejo está presidido por el secretario general del Departamento del Primer Ministro y en él participan los secretarios generales de algunos ministerios del gobierno y cinco representantes de cada uno de los siguientes estamentos: sector empresarial, sindicatos, organizaciones de agricultores, organizaciones no gubernamentales y representantes independientes (generalmente técnicos o académicos). El gobierno invita a los grupos sociales respectivos a nominar a sus representantes, a los cuales finalmente designa. No obstante, los cinco integrantes independientes son designados directamente por las autoridades gubernamentales y la orientación de sus políticas podrá guardar cierta afinidad con la del gobierno. Todos los miembros de la alianza actúan en forma personal y el plazo de los nombramientos es de tres años. Los miembros no pertenecientes al gobierno reciben un estipendio y, cuando procede, viáticos por traslados.

El consejo recibe el apoyo técnico y administrativo de una secretaría semiautónoma, encargada de preparar estudios que sirven de apoyo a las deliberaciones e integrada por nueve miembros, en su mayoría técnicos con maestrías o doctorados. El director es un economista de mucho respeto público y de imparcialidad política. Los funcionarios, que el Estado contrata en forma temporal, se seleccionan por concurso. El presupuesto del NESC fue de 1,1 millones de euros en 2007.

El consejo, en el que las decisiones se toman por consenso, se reúne una vez por mes durante medio día o un día entero. Los miembros no pertenecientes al gobierno deben abstenerse de participar cuando los temas de deliberación representan un potencial conflicto de intereses. Los riesgos de cautiverio también se logran minimizar gracias al origen transversal de los miembros. El informe trienal que prepara sirve de insumo estratégico para orientar la negociación del acuerdo social nacional entre el gobierno, las empresas y los sindicatos, y es una guía muy influyente en la formulación del plan nacional del gobierno⁷⁵.

La actividad del consejo comenzó a consolidarse a partir de 1986, cuando pudo sentar las bases para la negociación entre el gobierno y los diferentes actores sociales, lo que dio origen a un acuerdo social trienal sobre salarios, impuestos y gasto social, en el marco de un programa de crecimiento, empleo y equilibrio fiscal. Tras superar el desequilibrio macroeconómico, los informes subsiguientes se enfocaron en otros temas estratégicos, entre ellos, las políticas de competitividad, de oferta, industriales y de servicios, y la economía del conocimiento, sobre la base de políticas de cohesión social.

La evolución de la agenda del NESC llevó al gobierno a crear el Foro nacional económico y social (NESF) en 1993, que asumió la responsabilidad por temas a largo plazo, particularmente en materia de empleo y cohesión social (véase más información sobre el NESF y otros foros

⁷⁴ Gran parte de los textos siguientes fueron extraídos de un documento informativo elaborado por O'Donovan (2008).

⁷⁵ Tal como ya analizamos, otras dimensiones de la alianza irlandesa penetran los organismos encargados de realizar aportes y poner en práctica el plan nacional. Estos organismos funcionan bajo la mirada de ministerios representados en el seno del NESC.

especializados de diálogo social en Irlanda en Doyle, (2005). Con la incorporación de las organizaciones no gubernamentales a la alianza, se estableció una división de tareas más clara, según la cual el consejo es el responsable exclusivo de los lineamientos de la estrategia nacional y el NESF, de la implementación de políticas. Ambas instancias están coordinadas por la Oficina nacional de desarrollo económico y social.

Con el transcurso del tiempo, el NESC ha elaborado una metodología de discurso tendiente a facilitar el consenso. Más que involucrarse en deliberaciones sobre cuestiones de actualidad, el consejo efectúa recomendaciones de índole general acerca de las políticas y los programas socioeconómicos de mediano y largo plazo. Esto tiene como objetivo acordar un marco analítico que facilite la adopción de un acuerdo social, directrices para una estrategia nacional y la implementación de programas gubernamentales de apoyo como parte del plan nacional. La alianza expresada en el NESC tiene diversas dimensiones: (i) consulta y pactos entre los socios que comparten una interdependencia funcional; y (ii) un sentido de solidaridad, cohesión social y participación. Para que una alianza resulte eficaz, debe incorporar estas dos dimensiones porque, si dependiera exclusivamente de la primera, le atribuiría demasiada importancia al poder relativo de los socios, mientras que si dependiera solo de la segunda, reflejaría una mirada en exceso simplista de la inclusión, lo que reduciría el proceso a una consulta en que las partes interesadas meramente expresan sus necesidades y puntos de vistas.

Sin embargo, hay una tercera dimensión: la negociación. La construcción de consensos entraña que los socios deben sentarse a la mesa sin puntos de vista inflexibles y sin el objetivo de maximizar sus ganancias, pero deben estar dispuestos a participar en un proceso de deliberación que tenga el potencial de formular y reformular acuerdos sobre los problemas y sus soluciones, y sobre la identidad y las preferencias de los participantes. El resultado será similar al bien público. Así, el proceso de engendrar asociaciones depende de la capacidad de promover el entendimiento y de enfocar el diálogo con miras a resolver los problemas en forma conjunta para llegar al consenso.

De hecho, la clave del funcionamiento del NESC tal vez radique en el método usado para llevar a cabo las deliberaciones. En primer lugar, se supone que la resolución de problemas es el mandato principal de los participantes. En segundo lugar, el mecanismo que rige las deliberaciones apunta a resolver uno o más problemas mediante un diálogo fundamentado en los aportes de grupos de trabajo y expertos imparciales que ayudan a acuñar una definición en común de los problemas. La peculiaridad de este enfoque radica en que los socios no discuten sobre un punto de vista definitivo, sino que, al tener presentes la evidencia empírica presentada por una secretaría técnica imparcial y el mandato de resolver los problemas, es posible que surja de los participantes una especie de decisión conjunta. Los integrantes de la alianza están obligados a explicar, fundamentar y asumir la responsabilidad por sus propuestas antes los demás integrantes, sus pares y el público en general. Así, el entendimiento y el consenso no constituyen prerequisites de la alianza, sino el resultado de un proceso que los estimula.

Otro componente significativo de la elaboración de consenso es la cohesión social, que constituye un objetivo permanente durante todas las deliberaciones sobre la implementación y el contenido de las estrategias futuras. La experiencia del NESC demuestra que las deliberaciones pragmáticas orientadas hacia la resolución de un problema específico puede lograr un consenso aun cuando no haya conflictos de interés subyacentes y no haya un entendimiento inicial. Otro aspecto clave es que el consenso logrado en el seno del NESC siempre es provisorio o sea, en otras palabras, que el consenso les permite a los interlocutores recomendar una acción pragmática, al tiempo que se reservan el derecho de rever las metas, los medios y arbitrios, y el propio análisis llevado a cabo. El consenso se ve facilitado por el hecho de que las deliberaciones son privadas y cuentan con el apoyo del Primer Ministro, y que distintos integrantes participan en las deliberaciones según los temas de la agenda. Otra ventaja es que el enfoque está orientado hacia el futuro en lugar de ser retrospectivo o estar centrado en el presente y, por ende, los representantes del gobierno tienden

a asumir posturas menos defensivas⁷⁶. Como ya mencionamos, las recomendaciones del NESC, publicadas cada tres años, se basan en principios generales y no tienen carácter obligatorio para las políticas y los programas socioeconómicos de mediano y largo plazo del gobierno. Empero, como se mencionó antes, los informes estratégicos del NESC han sido el insumo básico para la negociación de los programas socioeconómicos del pacto social implementado por la Oficina del Primer Ministro y, dado el prestigio de los miembros, un aporte muy influyente para la formulación del plan nacional.

Debemos recordar que los resultados positivos del NESC y su metodología son consecuencia de un largo proceso basado en el método de “ensayo y error”, con raíces en la decisión del sector público, décadas atrás, de brindarles a los grupos sociales interesados un foro tripartito y neutral de alto nivel y un respaldo técnico de calidad para deliberar —en privado y con el apoyo del Primer Ministro— y analizar la dirección tomada por el país para alcanzar el desarrollo. El hecho de que este proceso institucional con miras a construir el consenso nacional haya existido durante muchos años determinó el escenario para que la alianza eventualmente se consolidara y diera nacimiento a un verdadero foro de consenso nacional donde los participantes tuvieron que aunarse para hacer frente de inmediato a la grave crisis económica de fines de la década de 1980. Con la gran crisis económico de 2008-9 de este país, la alianza experimentó su primera quiebra respecto a la renovación del pacto social sobre salarios. Las partes, con el apoyo de la secretaría, están en búsqueda de una solución.

⁷⁶ Un ejemplo de la metodología del NESC descrita anteriormente son las deliberaciones que se llevaron a cabo sobre la estrategia de recuperación nacional aplicada en 1986, cuando era urgente estabilizar la economía. En las reuniones mensuales del consejo se efectuó un análisis intensivo de este problema, que condujo su presidente y que se basó en estudios preparados por la secretaría. Un elemento clave para llegar a un entendimiento fue cambiar el enfoque del análisis del déficit anual fiscal al coeficiente entre deuda y PIB, lo que permitió un intercambio de opiniones más constructivo que si se hubiera centrado exclusivamente en asuntos sociales conflictivos, como la suba de impuestos o el recorte de gastos. En primer lugar, se observó que, pese a los recortes del gasto público, la situación fiscal continuaba deteriorándose y las tasas de interés mundial de entonces, históricamente altas, se traducían en un servicio de la deuda elevado; por ende, fue posible concluir que la acumulación multianual de la deuda era más importante que el déficit de un año dado. En segundo lugar, se observó que la crisis de Irlanda iba más allá del deterioro fiscal y que tenía algunas raíces también en el ritmo rezagado de crecimiento de la economía. Por otra parte, este entendimiento llevó a concluir que el desempeño mediocre se debía no solo al problema macroeconómico, sino también al estilo de desarrollo del país basado en la agricultura. Además de formular recomendaciones de índole macroeconómica, el consejo hizo hincapié en el desafío que planteaba la necesidad de alcanzar el desarrollo, los cambios estructurales y el crecimiento de la productividad, es decir, en la necesidad de crear ventajas comparativas más allá de la agricultura. A fin de promover políticas en esa área, el grupo también analizó las restricciones primarias en este ámbito y recomendó políticas industriales para superarlas. Tras el retorno a una situación de equilibrio macroeconómico, esta última dimensión del enfoque del NESC adquirió aun más relevancia en los informes posteriores.

IV. Los primeros principios que sustentan el liderazgo del sector público

Acabamos de analizar dos elementos clave de los países seleccionados como exitosos: la formulación de una estrategia nacional a mediano y largo plazo orientada a alcanzar la transformación estructural y ii) el papel fundamental de las alianzas público-privadas. El gráfico IV.1 completa nuestra descripción del que será el foco de atención de los próximos dos capítulos.

En este gráfico vemos que una estrategia debe estar alineada con políticas y programas que le brinden sostén. Asimismo, la estrategia y la política o los programas deben emanar de una alianza público-privada que tome en cuenta las oportunidades y las restricciones en el contexto de la capacidad actual y potencial de los sectores público y privado. Sin embargo, el factor decisivo del éxito o fracaso radica en cómo el sector público implementa este paquete.

GRÁFICO IV.1
LA IMPORTANCIA DEL MODO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS PÚBLICOS



Fuente: Elaboración propia.

Esto se debe a que la implementación determinará cuáles serán los verdaderos resultados en todos los niveles. Además, aunque los resultados exitosos tienen importancia por sí mismos, también son importantes para garantizar la coherencia y sostenibilidad de la alianza: sin una implementación

eficaz y resultados exitosos, el sector público perderá en general su legitimidad como socio del sector privado y la sociedad civil. Por ello, en este y el próximo capítulo presentaremos algunos “primeros principios” en materia de implementación de estrategias.

A. Tercer principio: Asegurar el liderazgo de los verdaderos ministerios y organismos encargados de actividades y sectores en la economía real

Cuando se desea implementar una estrategia de transformación económica, el liderazgo técnico debe estar en manos de los ministerios y organismos encargados de las políticas orientadas a la actividad industrial, los servicios y la innovación. Si bien el ministro de finanzas es una autoridad muy importante en el país, no es la más adecuada para hacerse cargo de esta tarea, ya que su principal responsabilidad es la protección de los equilibrios macroeconómicos, la coordinación y control del gasto, la solvencia de los servicios financieros y las políticas impositivas, entre otras⁷⁷. También, además de la cuestión de competencia en aspectos estratégicos de la transformación económica, el personal del ministerio de finanzas tal vez no tenga la predisposición cultural para llevar a cabo las intervenciones selectivas que exige la política industrial. Al menos esto es lo que suele suceder en América Latina hoy en día, donde los ministerios de finanzas tienden a dominar demasiado la formulación de políticas a expensas de los líderes de los ministerios responsables de las actividades del sector real⁷⁸.

En los países seleccionados que tienen una estrategia relativamente bien definida para llevar a cabo la transformación estructural, existen uno o dos ministerios u organismos relacionados con el sector real de la economía que lideran el proceso. Como se observa en el cuadro IV.1, en la mayoría de los casos los principales encargados de la estrategia son los poderosos ministerios de industria y comercio, educación, ciencia y tecnología —cuando la innovación es la prioridad número uno—, o un organismo o instancia especial designado por el ministerio a tal efecto.

CUADRO IV.1
ENTIDADES POLÍTICAS A CARGO DE LA ESTRATEGIA DE
TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y CRECIMIENTO

País	Organismos de diseño e implementación de la estrategia de desarrollo exportador
Finlandia	1. Consejo de política científica y tecnológica (STPC) ^a 2. Ministerio de Industria y Comercio (MIT) ^b
Irlanda	1. Ministerio de Empresa, Comercio y Empleo (DETE) 2. Forfás
Malasia	1. Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) 2. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MOSTI) 3. Unidad de planificación económica (EPU)
República Checa	1. Ministerio de Industria y Comercio (MIT) 2. Consejo nacional de investigación y desarrollo (NCR&D)
República de Corea (hasta 1993)	Dirección de planificación económica (EPB)
República de Corea (después de 1993)	1. Consejo nacional de ciencia y tecnología (NSTC) 2. Ministerio de Ciencia y Tecnología (MOST)
Singapur	1. Consejo de desarrollo económico (EDB) 2. Consejo de investigación, innovación y empresa (RIEC) 3. Fundación nacional de investigación (NRF)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a En enero de 2009 se transformó en el Consejo nacional de investigación e innovación (NRIC).

^b A partir de enero de 2008, el mandato de este ministerio pasó a manos del nuevo Ministerio de Empleo y Economía (MEE).

⁷⁷ En Irlanda el Ministerio de Finanzas coordina otros ministerios y lidera la consulta pública sobre la estrategia.

⁷⁸ Probablemente, ello se relaciona con el hecho de que estos ministerios asumieron el liderazgo económico durante y después de la crisis de la deuda y en general representaban la puerta de entrada al consenso de Washington.

Es posible identificar varios factores que contribuyen al poder de estas entidades, aunque no tienen la misma relevancia en todos los casos.

En primer lugar, como vimos en el capítulo anterior, es preciso que la estrategia esté efectivamente respaldada por un consenso (o entendimiento público) lo más amplio posible, sobre todo en el caso de temas clave para el desarrollo, como la inserción internacional, el desarrollo exportador y la innovación, entre otros.

En segundo lugar, es conveniente que exista una institución con reconocida autoridad y respeto para gestionar la estrategia. Esta autoridad puede verse favorecida si el ministerio o alguno de sus organismos de ejecución tiene la capacidad técnica de actuar como el líder respetado del sector público en lo que concierne a la formulación e implementación de la estrategia⁷⁹. Un buen ejemplo de ello es el Ministerio de Empresa, Comercio y Empleo (DETE) de Irlanda, que además cuenta con un organismo como Forfás, centro de estudio y entidad muy influyente en el análisis de la estrategia de inserción internacional. El Consejo de desarrollo económico (EDB) desempeñó esta función en Singapur durante muchas décadas —ahora en manos de la Fundación nacional de investigación (NRF)—, al tiempo que el Consejo de política científica y tecnológica (STPC) hizo lo propio en Finlandia y el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI), en Malasia.

En tercer lugar, es importante el respaldo que desde el más alto nivel del gobierno se les dé a las iniciativas estratégicas prioritarias de los ministerios u organismos. Esta potente señal política puede privilegiar el acceso a los recursos en las asignaciones presupuestarias y disciplinar la acción de los organismos especializados en torno a las prioridades estratégicas, lo cual se aprecia en varios de los casos exitosos analizados.

República Checa. El Consejo nacional de investigación y desarrollo está compuesto por 14 prestigiosos miembros de la comunidad científica, quienes son designados por el Primer Ministro y permanecen cuatro años en su cargo⁸⁰. En su carácter de asesor del gobierno, el consejo es muy influyente en la preparación de las estrategias de investigación y desarrollo e innovación, que representan una nueva prioridad estratégica de la política de desarrollo checa. En el año 2007, como reflejo de la nueva prioridad del gobierno, el Primer Ministro comenzó a presidir este consejo. Asimismo, en el país hubo un organismo muy efectivo e influyente —Czech Invest—, que estuvo a cargo de dos ejes clave de las estrategias de los últimos años: la atracción de inversión extranjera directa (IED) y el desarrollo empresarial local. En 2007, Czech Invest, organismo dependiente del Ministerio de Industria y Comercio, se vio afectado por un desacuerdo político que condujo a una crisis interna. Se ha señalado que podría haberse evitado esta crisis si el organismo hubiera tenido un vínculo más directo con el Primer Ministro (Bená ek, 2008).

Finlandia. En Finlandia la innovación es fundamental en los planes nacionales. Como describimos más acabadamente en el capítulo III, el órgano que elabora las pautas para la estrategia y sugiere la asignación de los recursos es el Consejo de política científica y tecnológica (STPC) —ahora Consejo de investigación e innovación —, presidido por el Primer Ministro.

Irlanda. El nuevo eje estratégico de Irlanda también se encuentra en el área de la investigación y el desarrollo y la innovación. El subcomité interministerial sobre ciencia y tecnología recibe informes del Consejo asesor de ciencia, tecnología e innovación (ACSTI), compuesto por técnicos y académicos de prestigio nacional. Con los insumos del asesor nacional principal de ciencia, el subcomité formula la estrategia y define los programas en esta materia. El Primer Ministro participa en el subcomité, que está presidido por el Ministerio de Empresa, Comercio y Empleo (DETE), que a su vez es responsable de un conjunto de organismos —Enterprise Ireland (EI), el organismo de desarrollo industrial (IDA Ireland) y la Fundación irlandesa de ciencias (SFI)—, los cuales dedican una parte importante del presupuesto del sector público a la investigación y el desarrollo y al apoyo a

⁷⁹ La ausencia de un líder estratégico en España fue quizá la razón por la que el país demoró en tomar conciencia de los efectos de la competencia que representaba Europa oriental con sus bajos salarios al momento de la expansión de la Unión Europea. España también exhibió cierta lentitud en darse cuenta de la necesidad de aumentar su acotado gasto en innovación y en investigación y desarrollo.

⁸⁰ Reciben la misma remuneración que un empleado público de tiempo parcial.

la innovación con orientación exportadora (8.200 millones de euros en 2007-2013). Forfás funciona en la órbita del DETE y prepara estudios para el ACSTI y el subcomité mencionado anteriormente; además, hace aportes técnicos relevantes para la formulación de la estrategia nacional y los cuatro ejes de la estrategia de inserción internacional. Todo esto coloca al Ministerio de Empresa, Comercio y Empleo en una posición de liderazgo en materia de estrategia nacional.

Malasia. En los últimos planes nacionales, el desarrollo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones es el eje estratégico de mayor prioridad. La instancia denominada Comité de implementación (ICM), presidido por el Primer Ministro, ha sido el órgano de decisión de más alto nivel en el gobierno en esta materia. La iniciativa apunta al desarrollo de un “corredor multimedia” en la órbita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MOSTI). Además, el Primer Ministro nombra a los participantes de un consejo internacional de expertos de muy alto nivel que brinda asesoramiento sobre la estrategia sectorial. Cabe mencionar también que un órgano técnico denominado Unidad de planificación económica (EPU) participa en la formulación del plan nacional en consulta con los ministerios; su poder y legitimidad en el proceso se ven fortalecidos por ubicarse en la Oficina del Primer Ministro.

República de Corea. La estrategia de la República de Corea está fuertemente orientada al área de la innovación, incluidas las pymes. En 1999 se creó un Consejo nacional de ciencia y tecnología (NSTC), con el máximo poder para definir estrategias y programas y asignar recursos. Este consejo, encabezado por el Presidente de la República, está integrado por representantes de algunos ministerios y por nueve representantes de la comunidad científica. En 2004, el titular del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MOST) fue promovido a Primer Ministro Adjunto. El MOST se encarga de los planes y la coordinación de todos los programas de ciencia y tecnología. Por último, algunos de los centros de investigación públicos más prestigiosos en áreas estratégicas prioritarias están patrocinados por el Primer Ministro.

Singapur. El gobierno ha reorientado su estrategia a la creación de conocimiento y a la innovación. El Consejo de investigación, innovación y empresa (RIEC) está a cargo de este eje estratégico. Este consejo está presidido por el Primer Ministro y por la recién creada Fundación nacional de investigación (NRF), que funciona en el ámbito del RIEC y cuyo director es el Primer Ministro Adjunto. El surgimiento de la NRF desplazó el liderazgo del organismo para la ciencia, la tecnología y la investigación (A*STAR), que continúa manejando más recursos, pero con un menor nivel de representación política. La NRF recibió 5.000 millones de dólares de los 13.500 millones previstos en el presupuesto para el gasto en investigación y desarrollo del sector público en el período 2006-2010.

Otro factor que contribuye al poder de las entidades que dirigen la ejecución de la estrategia es el nombramiento de encargados de gran prestigio político o técnico. Esta ha sido una práctica reconocida en Singapur (tanto en el EDB como en el A*STAR), en Malasia (en el Ministerio de Industria y Comercio Internacional) y en la República Checa (en la agencia Czech Invest hasta 2007), entre otros países.

Por supuesto, un último factor que contribuye al poder de la autoridad que dirige la estrategia es que se asignen los recursos financieros y humanos suficientes para la ejecución de los mandatos.

Por último, cabe señalar que la presencia formal de la más alta autoridad política del organismo público encargado de dirigir la iniciativa prioritaria no es garantía de su implementación efectiva; la autoridad política debe ejercer un verdadero liderazgo político para llevar adelante la iniciativa. Tampoco el liderazgo de una personalidad muy respetada es garantía de que el poder del organismo público que implementa la estrategia prioritaria se sustente a mediano o largo plazo. Dicha continuidad, cuando resulta relevante para el desarrollo de un país, requiere que la prioridad se arraigue en las instituciones. En otras palabras, las iniciativas y órganos dependientes exclusivamente del poder político o de determinadas personalidades pueden perder fácilmente su legitimidad e impulso, aunque hayan sido exitosos, cuando la personalidad abandone el organismo. Este fenómeno parece explicar el camino que siguieron Czech Invest, cuando su director fue despedido, como ya vimos, y Visión 2020 en Malasia, tras la partida del Primer Ministro Mahathir. En la provincia de Alberta (Canadá) también se llevó a cabo una experiencia subnacional de esta naturaleza respecto de una gran estrategia de innovación en el sector de los hidrocarburos (véase el anexo IV.1).

B. Cuarto principio: Promover una cultura de pensamiento estratégico a mediano y largo plazo

Los gobiernos, por ser miembros de la alianza, deben fomentar una proyección a largo plazo, dado que, en principio, ello forma parte de su ventaja comparativa en las alianzas público-privadas. Los políticos tienden a enfocarse en el próximo ciclo electoral. El sector empresarial puede padecer miopía y verse atraído por la sirena de las modas y las burbujas de los mercados o transformarse en víctima del sesgo del statu quo.

No obstante, el aparato gubernamental puede quedar también demasiado enmarañado en la gestión cotidiana y debilitar así su ventaja comparativa. Por lo tanto, si bien el gobierno tiene que desempeñar un papel que ayude a su país a enfocarse en el futuro, necesita estructuras y procesos que le permitan aprovechar su ventaja.

Boyle, O'Donnell y O'Riordan (2002) señalan algunas de las medidas que pueden adoptar los gobiernos:

- Organizar los plazos y espacios de modo que les permitan formular políticas a largo plazo. Las unidades especiales dentro de la órbita de los ministerios u organismos abocados a la proyección a largo plazo sirven para crear dichos espacios. Ya hemos visto que algunos de los países seleccionados cuentan con organismos especiales o centros de investigación patrocinados por el gobierno que se encargan de este tipo de formulación de estrategias. Sin embargo, se necesita tiempo y espacio adicionales para que estos organismos técnicos interactúen con los ministros y los políticos en relación con cuestiones a largo plazo;
- Poner en práctica iniciativas en el seno del gobierno y el mundo académico que fijen una agenda de temas de investigación a más largo plazo, de naturaleza transversal y estratégica; y
- Formar a un grupo de técnicos para proporcionarles las competencias y las capacidades inherentes a las prácticas y metodologías asociadas para planificar el futuro y brindarles sostén a las redes que planifican a largo plazo.

En lo que concierne a ciertas herramientas específicas, los ejercicios de análisis prospectivo han resultado beneficiosos. El análisis prospectivo es una de las herramientas frecuentemente utilizadas para la elaboración de estrategias y la planificación de actividades. Consiste en un análisis sistemático de las posibles situaciones futuras. Estos ejercicios se han transformado en un instrumento utilizado no tanto para proyectar un futuro cada vez más incierto, sino para difundir la información a fin de crear redes de distintos interesados y llevar a cabo exámenes y estudios, lo que contribuye a la búsqueda de insumos para la definición de la estrategia y las decisiones relativas a las políticas. En efecto, el análisis prospectivo tiene además la ventaja de brindar una plataforma estructurada para una discusión amplia sobre el futuro entre el sector público y privado en la que se incorpore el mayor número posible de actores. Este proceso trata de detectar debilidades, oportunidades y desafíos, así como de construir un entendimiento acerca de los factores más relevantes. Estos esfuerzos sistemáticos permiten planificar los caminos a seguir en diferentes áreas, como la creación de nuevos mercados o la defensa de los existentes, así como definir las prioridades respecto de las actividades en materia de ciencia, tecnología, innovación, desarrollo de la oferta laboral y capacidades exigidas por el mercado, demografía y medio ambiente, entre otras, mediante las que se busca mejorar la calidad de vida de la población.

Si bien este tipo de análisis permite ordenar el pensamiento sobre futuras direcciones de la economía, en algunas áreas, como el desarrollo tecnológico, los cambios son tan rápidos que la política no deberá quedar esclava de ningún ejercicio en particular y dichos estudios necesitarán actualizaciones frecuentes. Asimismo, las autoridades necesitarán una elevada capacidad de anticipación y adaptación frente a los cambios. Además, la información y análisis contenidos en estudios prospectivos llevados a cabo por países más desarrollados también pueden ser útiles.

Boyle, O'Donnell y O'Riordan (2002) también recomiendan:

- Concentrar el grueso de los estudios futuros en los problemas actuales, porque así será más probable que produzcan conocimientos relevantes para el público general;
- Planificar e invertir suficientes recursos en lo que constituye un ejercicio complejo y relativamente costoso;
- Encomendar la supervisión del ejercicio a un comité directivo formado por representantes de los sectores público y privado que también esté encargado de los paneles de expertos y los grupos de trabajo;
- Poner a disposición del ejercicio una secretaría técnica y administrativa;
- Lograr un alcance amplio y estructurado con las partes interesadas y el público; y
- Traducir los hallazgos en medidas incluidas en las políticas, que sean lo suficientemente flexibles como para adaptarse a la nueva información y los cambios subsiguientes.

Los trabajos más sistemáticos sobre la aplicación de los ejercicios de prospectiva tecnológica a nivel nacional comenzaron en la década de 1990 en Alemania, Austria, los Estados Unidos, Francia, el Japón, el Reino Unido, la República de Corea y Suecia, aunque en la actualidad dicha labor se ha extendido a la mayoría de los países europeos, Australia y Nueva Zelandia, mientras que el Japón y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) han fomentado la práctica en Asia.

La mayoría de los países seleccionados están avanzando hacia una aplicación cada vez más sistemática y formal del análisis prospectivo por parte de organismos estables que se hacen cargo de poner en práctica el proceso y mantener un permanente diálogo con las autoridades para la elaboración de las estrategias y la definición de las políticas para encarar el futuro. En esta evolución, el análisis prospectivo ha sido empleado por los gobiernos y aplicado de muchas formas y en diferentes ámbitos. Algunos países lo han hecho por medio de organismos orientados a temas específicos, sobre todo en el área de la prospectiva tecnológica. En el caso de Finlandia, por ejemplo, el análisis prospectivo fue aplicado por primera vez por el TEKES para la elaboración de su estrategia tecnológica y para la orientación de los programas que impulsa la institución en esa área. Desde el año 2001, estos ejercicios han sido coordinados por el ex Ministerio de Comercio e Industria y el Consejo de política científica y tecnológica emplea sus resultados en la elaboración de la estrategia de innovación.

A modo de ejemplo, podemos decir que el proceso de análisis prospectivo en Finlandia se ha desarrollado desde los años noventa y se ha orientado a crear consensos en la opinión pública sobre ciertos escenarios posibles, así como a priorizar estrategias en distintas áreas de la economía finlandesa. La prospectiva tecnológica estuvo coordinada por el Ministerio de Comercio e Industria, cuyas funciones pasaron ahora al ámbito del Ministerio de Empleo y Economía. En el año 2001 el ministerio inició este proceso con un proyecto para analizar los escenarios y visiones futuros de la política de innovación, ver la evolución de los diferentes procesos y desarrollar nuevos enfoques para el análisis a largo plazo. Además, se establecieron varias redes de expertos y ministros y un comité administrativo compuesto por el Ministerio de Industria y Comercio (MIT), el TEKES y el Centro de investigación tecnológica de Finlandia (VTT).

En 2005, el TEKES y la Academia de Finlandia impulsaron un proyecto prospectivo común denominado Finnsight 2015, cuyo objeto fue identificar las competencias futuras en los campos de la ciencia y la tecnología, la sociedad, los negocios y la industria, y establecer prioridades entre ellos. El proyecto fue un instrumento para definir los centros de excelencia en materia de ciencia y tecnología e innovación de Finlandia, de acuerdo con la decisión del gobierno de desarrollar el sistema de investigación pública, en gran medida orientado al desarrollo exportador y el bienestar social. Esta iniciativa además contribuyó a estrechar la relación entre el TEKES y la Academia de Finlandia y a crear un clima de discusión multidisciplinario. La labor de prospectiva se llevó a cabo en paneles donde los principales investigadores y expertos del área aportaron su conocimiento y su experiencia e interiorizaron a los grupos sobre el funcionamiento de sus respectivas redes. Los intercambios de opiniones fueron constructivos y los informes elaborados por cada panel fueron publicados en forma conjunta en Finnsight 2015.

En 2006, el TEKES impulsó el proyecto de prospectiva “The Signals 2006”, orientado sobre todo a la industria y la sociedad. Los socios en este proyecto fueron el Ministerio de Industria y Comercio, la empresa financiera estatal Finnvera, el Fondo de Innovación (Sitra), la Academia de Finlandia y el VTT, entre otros. El propósito de la iniciativa era descubrir nuevas oportunidades y desafíos. Para el gobierno, este nuevo ejercicio facilita la toma de decisiones en un contexto continuamente cambiante. El proyecto a su vez favorece la elaboración de la estrategia del TEKES y la orientación de los programas tecnológicos. En esta iniciativa se recurrió a la labor de unas 7.000 personas y a la participación de colaboradores extranjeros para realizar una evaluación de referencia respecto del ambiente innovador de Finlandia, sus oportunidades y desafíos⁸¹.

En otros países existen centros de estudios prospectivos, pero su relación con las instancias gubernamentales tiene un carácter informal. En Suecia, los organismos de alto nivel que emplean el análisis prospectivo, como el Instituto de estudios del futuro, la Real Academia Sueca de Ciencias, el Directorio nacional sueco de industria y desarrollo tecnológico, la Fundación sueca para la investigación estratégica y la Federación de industrias suecas, actúan en forma independiente a la hora de definir su agenda, elegir sus expertos y métodos de trabajo, obtener financiamiento y realizar los estudios (Paillard, 2005; Lübeck, 2001). Sin embargo, los organismos anticipan que el gobierno tomará en cuenta sus análisis y los estudios, los que de hecho han tenido una considerable repercusión. De este modo, se han transformado en un instrumento importante para el gobierno sueco y cumplen tres propósitos: contribuyen al debate público y alertan a la población sobre los desafíos futuros; emplean el análisis prospectivo como medio de consulta para llevar a cabo reformas sociales, y ayudan a definir las prioridades estratégicas, sobre todo en el ámbito científico y tecnológico.

Por último, en algunos países se hacen esfuerzos para la realización de estudios prospectivos e, incluso, se han creado organismos públicos especializados para ello, pero estos no han logrado incidir mayormente, debido a la visión de corto plazo que se aplica a la adopción de decisiones por parte del gobierno. Por ejemplo, en Australia se creó un primer organismo de análisis prospectivo en 1985 (la Comisión australiana para el futuro), cuya importancia y presupuesto fueron disminuyendo con los años. Posteriormente, el Consejo australiano de ciencia y tecnología (ASTECC), que se había creado en 1979 para asesorar al gobierno en materia de políticas de ciencia y tecnología, se orientó en los años noventa al análisis prospectivo mediante la aplicación de métodos de prospectiva a largo plazo, pero sus propuestas no tuvieron mucha acogida. Existen también otros organismos públicos en Australia que, si bien realizan análisis prospectivo, tienen escasa incidencia nacional. Véanse James (2001) y Conway y Stewart (2005).

Pese a este mediocre desempeño en Australia, la llegada al poder del gobierno de Rudd en 2008 tuvo como resultado la Cumbre Australia 2020. Esta iniciativa fue un intento por impregnar en la sociedad una cultura de planificación a largo plazo. El ejercicio involucró a un gran número de actores de todos los sectores de la sociedad civil, que debían identificar y analizar los desafíos que enfrentarían en las próximas décadas. Las discusiones fueron muy transversales en el sentido de que se debatieron y evaluaron cientos de propuestas en diferentes ejes temáticos.

C. Quinto principio: Para ejecutar las estrategias es importante que en cada área o actividad prioritaria haya uno o varios organismos dedicados plenamente a su ejecución

En la aplicación de este principio es necesario mantener un equilibrio entre la dispersión de la especialización y las exigencias de coordinación. Como se observa en el cuadro IV.2, en los países seleccionados hay un conjunto de organismos dedicados a los cuatro ejes de inserción internacional y desarrollo exportador. Sin embargo, cabe señalar que su estructura institucional se adapta a la evolución y contenido prioritario de las estrategias, es decir, es dinámica y funcional a los objetos en cuestión. En Irlanda, por ejemplo, los cuatro ejes estuvieron inicialmente a cargo de una institución de gran envergadura (el IDA). No obstante, ante el avance de las economías y un mayor deseo de

⁸¹ Véanse Elija (2003), Pulkkinen (2000) y TEKES/Academia de Finlandia (2006a y 2006b).

especificidad estructural para la aplicación de sus estrategias, el IDA sufrió algunas adaptaciones y terminó dando origen a organismos más especializados. Lo mismo ocurrió en Singapur, donde el EDB les traspasó funciones a nuevos organismos especializados conforme la estructura y los objetivos de la economía se tornaban más sofisticados, lo que constituyó casi una regla de Tinbergen⁸², donde cada función principal era atendida por un organismo claramente identificado⁸³.

CUADRO IV.2
PRINCIPALES ORGANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS EN
LOS EJES DE INSERCIÓN INTERNACIONAL^a

	Atracción de inversión extranjera	Internacionalización de empresas	Promoción de exportaciones	Innovación
Australia	Comisión Australiana de Comercio (AUSTRADE) (forma parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio)	Varios organismos	AUSTRADE	Varios organismos
España	Organismos de las comunidades autónomas	Instituto español de comercio exterior (ICEX) y organismos de las comunidades autónomas	Instituto español de comercio exterior (ICEX) y organismos de las comunidades autónomas	Centro para el desarrollo tecnológico industrial (CDTI) y organismos de las comunidades autónomas
Finlandia	Invest in Finland	...	Ministerio de Relaciones Exteriores/Finpro	Academia de Finlandia, TEKES
Irlanda	Organismo de desarrollo industrial (IDA Ireland)	Enterprise Ireland (EI)		Fundación irlandesa de ciencias (SFI)
Malasia	MIDA	Varios organismos	MATRADE	Varios organismos
Nueva Zelandia	NZ Trade and Enterprise (por medio de Invest New Zealand)	NZ Trade and Enterprise		Varios organismos
República Checa	Czech Invest	Czech Invest	Czech Trade	Varios organismos
República de Corea	Organismo coreana de promoción del comercio y las inversiones (KOTRA)	Varios organismos	KOTRA	Varios organismos
Singapur	Consejo de desarrollo económico (EDB)	Junta de normas, productividad e innovación (SPRING Singapore)	International Singapore	A*STAR Consejo de desarrollo económico (EDB)
Suecia	Agencia sueca para la inversión (Invest in Sweden Agency, ISA)	Agencia sueca para el desarrollo industrial y tecnológico (NUTEK)	Consejo sueco de comercio	Consejo sueco de investigación Agencia gubernamental sueca para sistemas de innovación (VINNOVA)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de documentos oficiales de los países.

^a Si bien no se indica en el cuadro, una característica común en la promoción de exportaciones es la existencia de otros organismos de crédito y de seguro para la exportación.

Algunos países, como por ejemplo Australia, España, Malasia, Nueva Zelandia y la República de Corea, tienen una variada gama de instituciones con diversos grados de especialización, lo que podría dificultar una coordinación efectiva. Por su lado, Czech Invest —una exitosa institución checa con propósitos múltiples— tal vez ya haya llegado al punto donde le convenga readaptarse.

⁸² La regla de Tinbergen sostiene que cada objetivo requiere su propio instrumento.

⁸³ En Irlanda se combina el fomento de las exportaciones con el desarrollo empresarial de las pymes en un organismo, ya que las empresas multinacionales no necesitan apoyo para exportar. En Singapur las tareas se mantienen separadas.

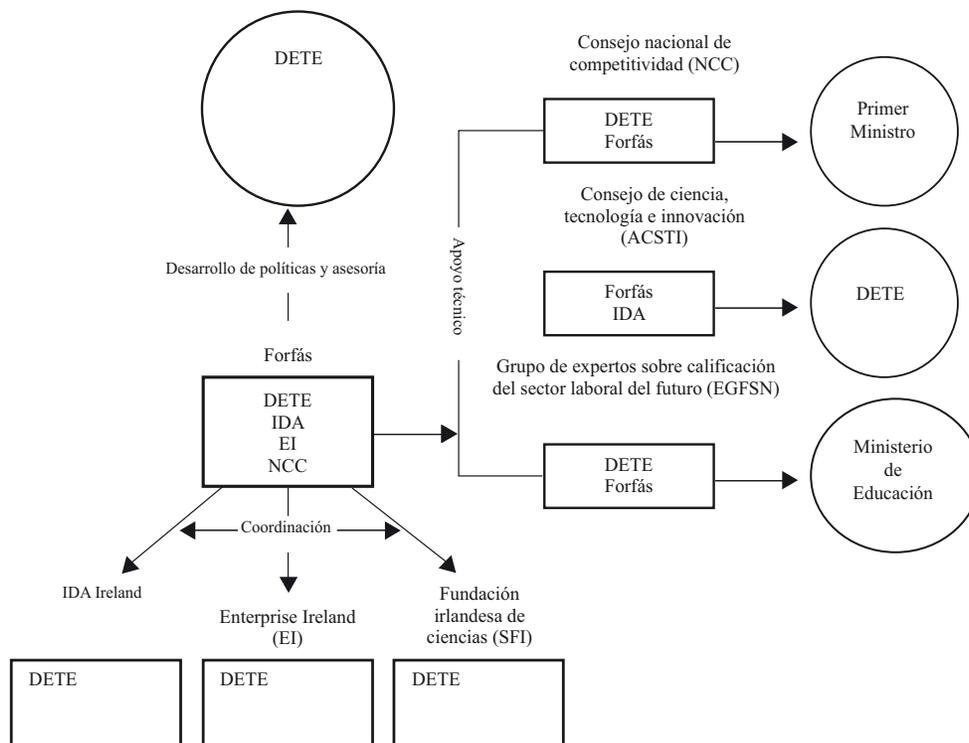
D. Sexto principio: Cuanto más estructurada y específica sea la estrategia, mayor será el desafío de coordinación entre ministerios y la exigencia de instrumentos múltiples para ese efecto

Los países seleccionados que implementan una estrategia relativamente estructurada han utilizado una multiplicidad de mecanismos de coordinación.

Obviamente, es fundamental la existencia de un mandato claro y una jerarquía de funciones para cada organismo. La existencia de instituciones con mandatos claramente definidos disminuye los riesgos de duplicación de esfuerzos y las tensiones respecto de la distribución territorial de tareas, pero de todos modos es indispensable la colaboración y coordinación entre ellas. Por ejemplo, IDA debe coordinar con Enterprise Ireland (EI) los programas de atracción de inversión extranjera, que a menudo incluyen cláusulas sobre la articulación de operaciones con proveedores locales. En el caso de Irlanda, existen varios mecanismos multidimensionales que facilitan la coordinación. El rol de coordinación de las tres instituciones irlandesas señaladas en el cuadro IV.2 se asignó a Forfás que, al igual que ellas, funciona en la órbita del Ministerio de Empresa, Comercio y Empleo (DETE). La autoridad de Forfás para cumplir esta función está reforzada por su prestigio como institución estratégica en materia de inserción en la economía internacional y por su influencia en la asignación de presupuestos a los organismos de ejecución.

Tanto en los directorios de los organismos como en los comités de las instituciones dedicadas a la inserción internacional y el desarrollo exportador están representadas varias instituciones del sector público (además de representantes privados), aunque siempre se observa una representación cruzada de Forfás y el DETE (véase el gráfico IV.3).

GRÁFICO IV.3
IRLANDA: REPRESENTACIÓN CRUZADA EN DIRECTORIOS Y CONSEJOS DE LAS INSTANCIAS DE EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EXPORTADORA



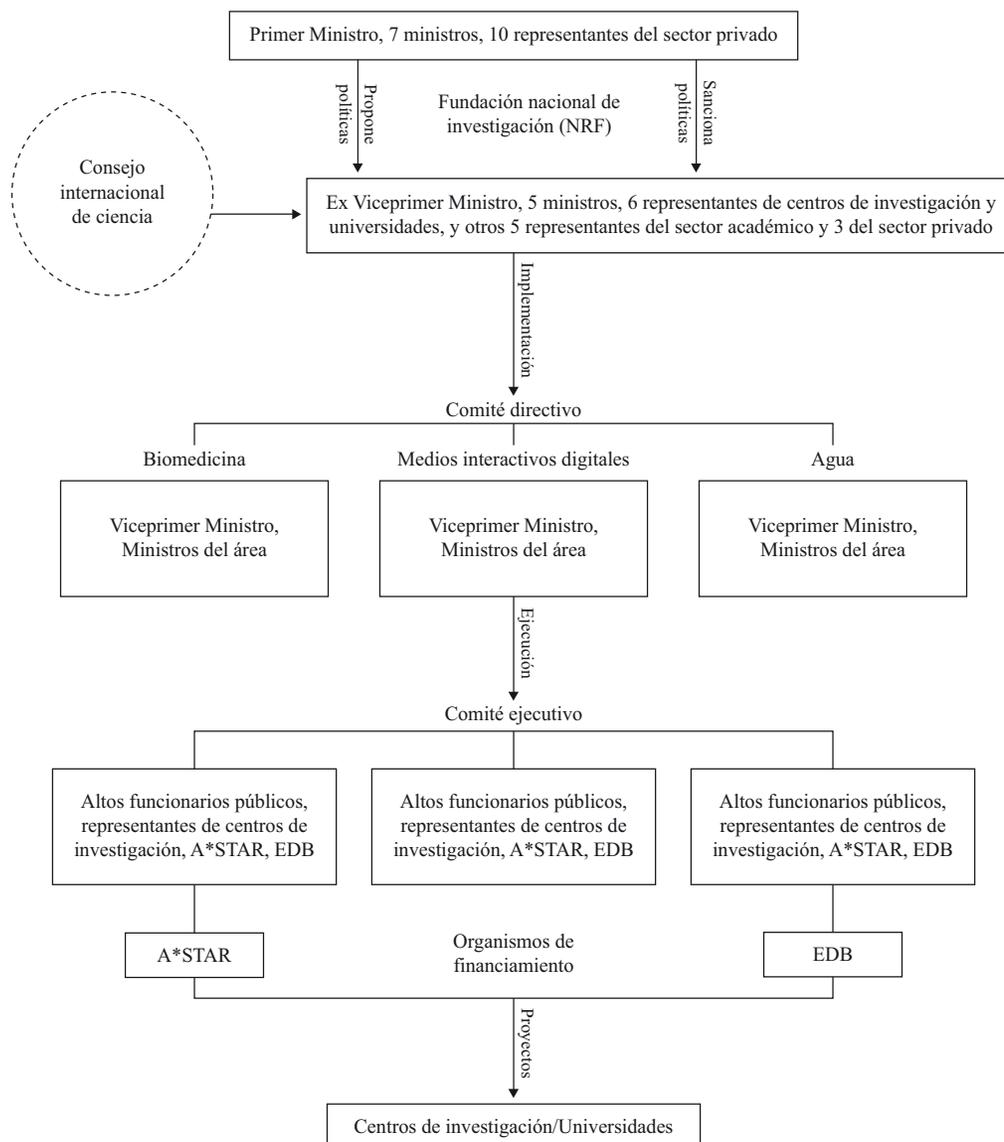
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades LC/G.2367(SES.32/3), Santiago de Chile, 2008

^a En cada recuadro hay miembros del sector público y privado del directorio que no están indicados; se destacan solo los miembros que participan simultáneamente en diversos organismos y otras instancias.

Por otra parte, la evaluación del desempeño de los funcionarios de las instituciones incluye su capacidad de coordinación interna y con otros organismos; asimismo, la ubicación de los edificios de Forfás, IDA, EI y SFI en un complejo integrado facilita la coordinación diaria informal.

En el caso de Singapur, si bien existe una representación cruzada en los directorios, gran parte de la coordinación se realiza por medio de comités estructurados y redes informales integradas por funcionarios públicos profesionales que han trabajado juntos a lo largo del tiempo en diferentes agencias e instancias. En el gráfico IV.4 se muestra la red formal de coordinación entre consejos y organismos encargados de promover la investigación y el desarrollo y la innovación, así como los integrantes de cada uno de ellos. Cabe observar que hay una progresiva especialización de enfoques a medida que se avanza en el proceso hacia la instancia de desembolso de recursos

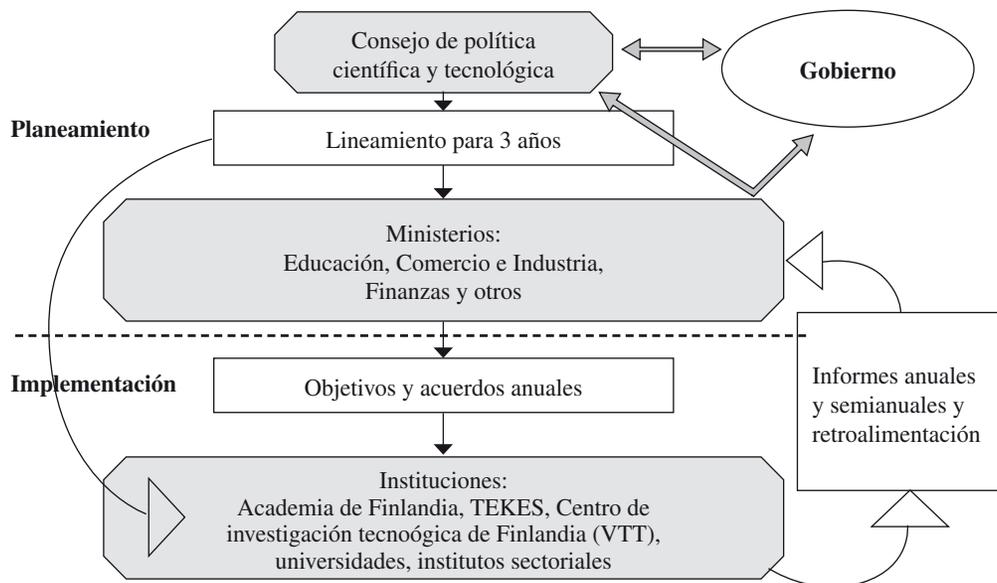
GRÁFICO IV.4
SINGAPUR: COORDINACIÓN DE INSTITUCIONES DE INNOVACIÓN
 Consejo de investigación, innovación y empresa (RIEC)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Kumar y S. Siddique, “The Singapore Success Story: Public-Business Sector Alliance for Investment Attraction, Innovation and Export Development”, Santiago de Chile, 2008, inédito; y datos oficiales.

La estrategia de Finlandia se enfoca en la innovación. La coordinación se ve facilitada por la existencia de una gran focalización de las actividades y de mandatos claros que se reflejan en una nítida división de tareas entre el TEKES (principal impulsor de la investigación aplicada) y la Academia de Finlandia (promotor principal de la investigación básica). Además, cada institución tiene que preparar planes anuales (con monitoreo regular) para el ministerio correspondiente, que, al ser aprobados, constituyen un acuerdo por escrito para ejecutar los lineamientos recomendados en el plan nacional trienal formulado por la alianza público-privada, representada en el Consejo de política científica y tecnológica de Finlandia (STPC), como vimos en el capítulo III. En el gráfico IV.5 se resume la estructura de coordinación de los organismos en Finlandia.

GRÁFICO IV.5
FINLANDIA: PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE ORGANISMOS



Fuente: International Organisation for Knowledge Economy and Enterprise Development (IKED), “Building Long Term Strategies and Public-Private Alliances for Export Development: The Finnish Case”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008, inédito.

En Malasia, los ministerios de cada área coordinan a los organismos correspondientes por medio de reuniones regulares interministeriales en las que participa el Primer Ministro, que es el árbitro de última instancia. En el área de las pymes, la Corporación de desarrollo de pequeñas y medianas industrias (SMIDEC) es el organismo de ejecución más importante, pero existen más de 12 ministerios y 38 organismos para implementar los lineamientos estratégicos relacionados con la pequeña y mediana empresa. Cada organismo tiene objetivos explícitamente identificados en las estrategias nacionales, lo que en sí mismo constituye un mecanismo de coordinación. Sin embargo, para mejorarlo se creó un Consejo especial interministerial de desarrollo de pymes (NSDC).

En la República Checa existe un sistema de ejecución y coordinación tendiente al cumplimiento de los objetivos estratégicos que están a cargo de un ministerio u organismos que dependen de este. Las inestables coaliciones que asumieron el poder en la etapa democrática han dado origen a un riesgo continuo: la fragmentación de las tareas. En el primer semestre de 2006 se creó el Consejo checo de comercio e inversión dentro del ámbito del Ministerio de Industria y Comercio con el fin de coordinar a los ministerios y los organismos gubernamentales que trabajan en estas áreas y monitorear la estrategia de exportación formulada para el período 2006-2010⁸⁴. El consejo comenzó a funcionar en 2008. Por otra parte, la discusión acerca de la necesidad de centralizar las instituciones a cargo de la ejecución del plan de innovación, en lugar

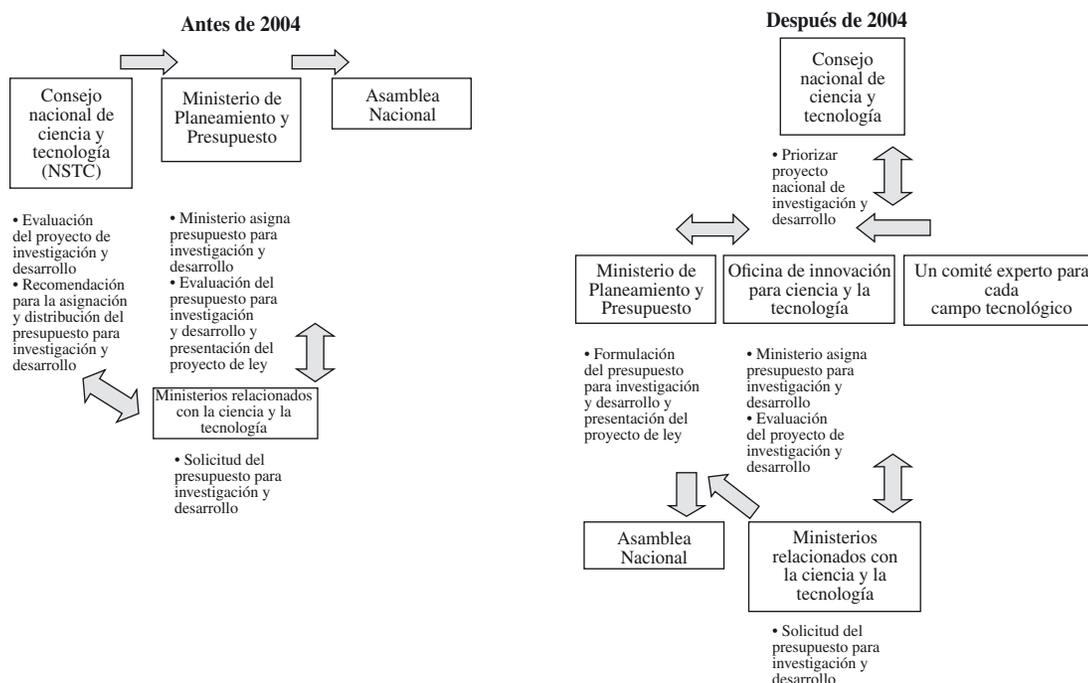
⁸⁴ El consejo está formado por 9 representantes del sector público y 10 del sector privado.

de contar con 22 canales ministeriales, parece indicar que la coordinación en esta área atraviesa momentos difíciles⁸⁵.

En la República de Corea, desde que se abandonó la planificación nacional en la década de 1990, cada ministerio formula su propio plan. Las iniciativas para la búsqueda de nuevos mecanismos de coordinación, en el marco de un aparato estatal complejo y una economía muy sofisticada, no han arrojado siempre muy buenos resultados. En el área de apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación, existe fragmentación, por lo que se producen duplicaciones de esfuerzos y tensiones burocráticas.

La reciente reforma introducida en el rol que el gobierno desempeña en el campo de la innovación refleja la importancia de la ubicación jerárquica dentro de la burocracia gubernamental para lograr una coordinación eficaz. El Consejo nacional de ciencia y tecnología (NSTC) tenía el mandato de coordinar los ministerios y los organismos. No obstante, hasta 2004 compartió su jerarquía con el Ministerio de Planeamiento y la Asamblea Nacional, lo que diluyó su autoridad y debilitó el principal mecanismo de coordinación. Pero fue solo a partir de la reforma que finalmente le otorgó una jerarquía efectiva dentro del sistema cuando el consejo tuvo la oportunidad y verdadera responsabilidad de encargarse de la coordinación.

GRÁFICO IV.6
REPÚBLICA DE COREA: REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN



Fuente: Yoo Soo Hong, “Public and private sector alliances for innovation and economic development: The Korean Case”, documento presentado en el seminario Alianza público-privada para la innovación y el desarrollo exportador, Sevilla, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 13 y 14 de septiembre, 2008, inédito.

⁸⁵ No obstante, el requisito de programación para utilizar el financiamiento europeo constituye un factor positivo para la coordinación de estrategias relacionadas con la inserción en la economía mundial y el fomento de las exportaciones.

Nueva Zelanda implementa su estrategia por conducto de unas pocas instituciones con un amplio espectro de políticas y programas; esto refleja que la estrategia actual de transformación económica sigue atada en alguna medida al carácter relativamente horizontal de la estrategia del pasado, lo que dificulta la aplicación de una estrategia de carácter más estructural. La coordinación de instituciones se realiza por medio de un ministerio líder. El Ministerio de Desarrollo Económico, que emplea comités interministeriales en un marco formal orientado a promover un gobierno integrado, elabora la estrategia. Al igual que en Irlanda y Singapur, algunos de los órganos especializados tienen directorios con representación cruzada.

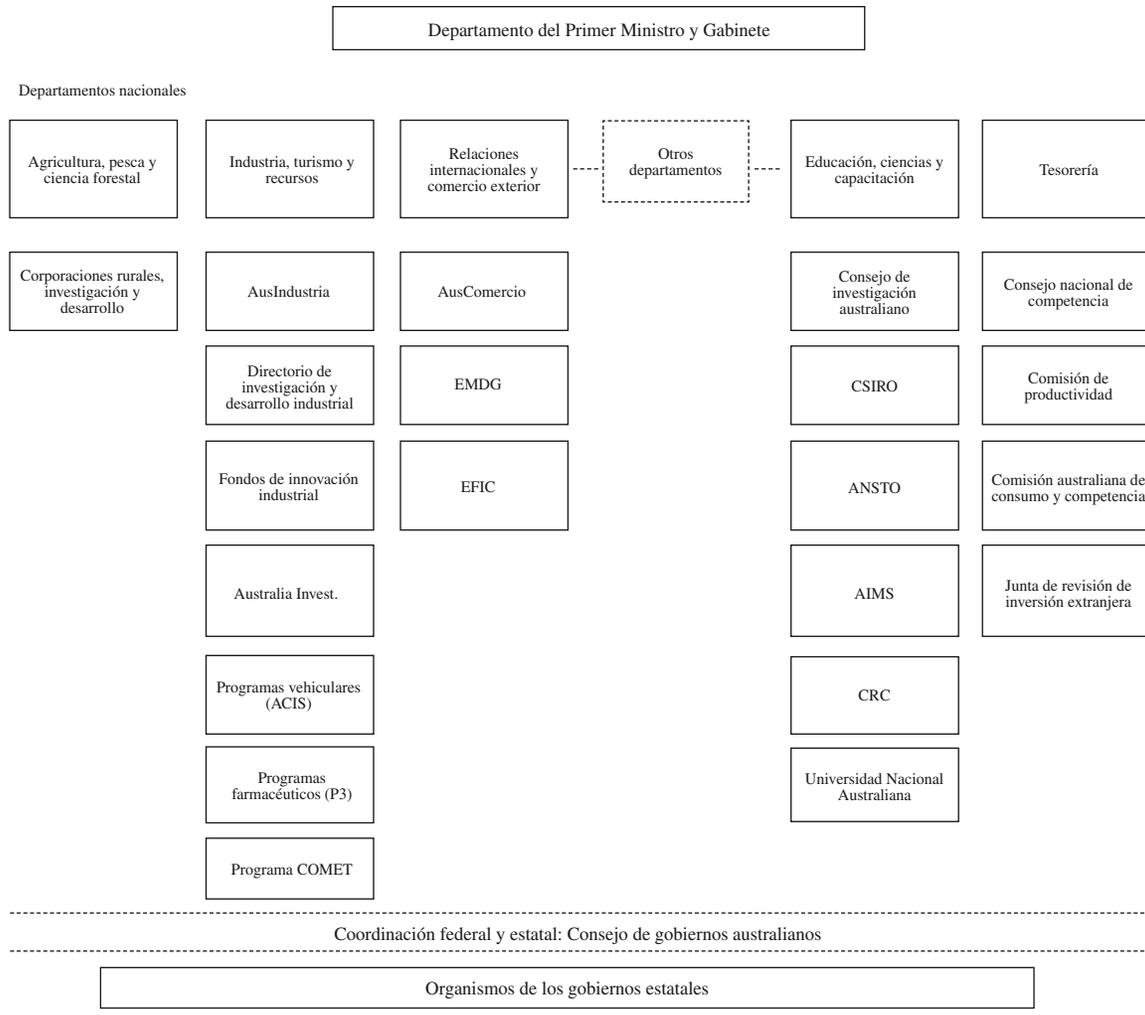
En Australia, España y Suecia se enfrentan serios desafíos de coordinación. En España es relativamente sencillo asignar y coordinar las responsabilidades de implementación debido a un enfoque estratégico que hasta hace poco fue bastante horizontal en materia de desarrollo exportador. Sin embargo, han surgido debilidades considerables en la coordinación entre el gobierno central y las 17 comunidades autónomas, que operan con bastante independencia en cuanto a la formulación y la implementación de las estrategias (véase el caso de Andalucía en el anexo IV.2). De hecho, en España se implementan 18 estrategias, incluida la del gobierno central. En un esfuerzo por mejorar la coordinación, el organismo gubernamental central de promoción de exportaciones (ICEX) ha intentado introducirse en los órganos directivos de los organismos homólogos de las comunidades; por ejemplo, recientemente incorporó un representante en el directorio de su par de Andalucía (Extenda).

A pesar de que en Australia existe una estrategia de desarrollo relativamente horizontal, es bastante más estructurada en el área de la estrategia de innovación, que abarca sectores y actividades múltiples, por lo que su ejecución ha estado bastante dispersa entre ministerios y organismos especializados. Si bien esto puede interpretarse como una orientación hacia un sistema de innovación abierta —es decir, hacia una red amplia de relaciones informales entre participantes que contribuyen a la innovación—, también crea grandes necesidades de mecanismos efectivos de coordinación. El actual sistema no presenta gran interacción entre los ministerios y los organismos especializados y, por ende, crea en la práctica una serie de “silos”, lo que impide el desarrollo de una gestión integral (véase el gráfico IV.7)⁸⁶. Asimismo, en forma algo similar a España respecto de las comunidades autónomas, el país enfrenta el desafío de alinear los programas del gobierno federal y de los estados, un fenómeno más complicado aún por la dispersión geográfica de este país⁸⁷.

⁸⁶ La falta de interacción también obstaculiza los procesos conducentes a la aplicación cabal de estrategias nacionales efectivas. De todas maneras, según Cutler (2008), el nuevo Gobierno de Australia anunció la intención de reforzar los mecanismos de coordinación en el gobierno federal y entre este y los estados y territorios.

⁸⁷ Una manera de atenuar el problema de la dispersión geográfica sería que las agencias hicieran un uso más intensivo de las oficinas regionales. En cuanto a la brecha entre el gobierno federal y los estados, la coordinación se podría facilitar mediante la representación cruzada en los directorios de las agencias.

GRÁFICO IV.7
AUSTRALIA: ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES ORGANISMOS Y PROGRAMAS DE INNOVACIÓN^a



- CISRO Organización Común de Investigación Científica e Industrial
- ANSTO Organización Australiana de Tecnología y Ciencia Nuclear
- AIMS Instituto Australiano de Ciencia Marina
- CRC Centros Cooperativos de Investigación
- EMDG Esquema de Subvención para el Desarrollo de Mercados de Exportación
- EFIC Corporación de Seguros y Finanzas de Exportación

Fuente: T. Cutler, “Public and private sector alliances for innovation and economic development: The Australian experience”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades LC/G.2367(SES.32/3), Santiago de Chile, 2008

^a La información corresponde a la situación hasta diciembre de 2007. Los recuadros en verde indican que existe control ministerial o departamental directo; los recuadros en rojo, que el organismo es semiindependiente y fue establecido por estatuto; los recuadros en azul indican que se trata de programas incluidos en el presupuesto.

E. Séptimo principio: La eficacia de las políticas depende de un servicio civil no politizado y caracterizado por el profesionalismo y la capacidad técnica

Para el éxito de las estrategias de la política industrial, es fundamental que el sector público cuente con personal caracterizado por su honestidad, motivación y capacidad técnica, cuyos ascensos se basen en el mérito o la carrera profesional. La existencia de una administración pública sólida y competente constituye un elemento esencial de la capacidad del Estado, que algunos han considerado un factor clave en los países que lograron superar su rezago (Evans, 1995).

Como vimos en el capítulo III, las alianzas público-privadas idóneas que dan origen a estrategias eficaces necesitan la “autonomía enraizada” del Estado. Una condición necesaria de las alianzas —aunque insuficiente— es la disponibilidad de una administración pública altamente profesional motivada por los objetivos de desarrollo nacional. Además, una administración profesional e idónea será un socio creíble del sector privado, que podrá operar eficientemente sobre la base de la confianza, servirá como “recordatorio” durante los ciclos políticos y aportará uniformidad en la formulación de estrategias. Además, la implementación eficaz de las estrategias, en particular cuando tiene relevancia la “política industrial abierta” de Sabel (2009), entraña una delegación de autoridad que solo puede llevar exitosamente a cabo una administración pública profesional e idónea.

Los países de Asia oriental se han caracterizado, en especial, por el papel fundamental que desempeñó su férrea administración pública en la superación del rezago (Banco Mundial, 1997; Evans, 1995; Wade, 2004; Jung-EnWoo, 1999; Karagiannis y Madjd-Sadjadi, 2007; Chang, 1994). La selección del personal solía basarse en el mérito y en los concursos por oposición, con el objeto de contratar a los mejores y más brillantes profesionales, independientemente de que fueran graduados de las elitistas universidades locales o que se tratara de nacionales que hubieran estudiado en las principales universidades extranjeras. El hecho de contratar y retener a los mejores empleados le otorgaba prestigio a la administración pública, lo que a su vez facilitaba la contratación continua de los candidatos más talentosos. Una vez dentro del sistema, la formación ofrecía la posibilidad de realizar una carrera profesional y los ascensos se basaban en el mérito personal, lo que alentaba la continuidad, el aprendizaje, la coordinación, el trabajo en equipo y el espíritu de solidaridad. La administración pública era dirigida por técnicos expertos, al margen de la politización. En algunos casos, las remuneraciones eran similares a las del sector privado, mientras que en otros, el prestigio nacional, la experiencia y la seguridad laboral bastaban para contratar y retener a los empleados. Resulta interesante que en la era de políticas industriales intensivas durante el período de superación del rezago, en algunos países de Asia oriental los grupos más influyentes abocados a la formulación e implementación de políticas estuvieran dominados por técnicos ajenos al mundo de la economía (Wade, 2004; Chang, 1994)⁸⁸.

Las remuneraciones y los incentivos varían entre los países seleccionados, aunque en la mayoría de los casos los salarios del sector público están por debajo de los del sector privado en puestos equivalentes. Irlanda y Singapur son la excepción, debido a que han hecho un esfuerzo consciente por llegar a ofrecer en ambos sectores salarios equivalentes y mantener personal de calidad en la administración pública. Singapur se ha comprometido particularmente a alcanzar esta paridad (Schein, 1996). El Primer Ministro de Singapur recientemente sostuvo que era necesario evitar una brecha entre los salarios del sector público y el privado para poder contratar personal calificado y que este permanezca en el sector público; de lo contrario, Singapur perdería una ventaja clave respecto de otros países: la existencia de una administración pública honesta, competente y eficaz (véase *The Straits Times*, 2007, 3 de marzo de 2007). Este país también tiene un régimen salarial novedoso basado en el mérito y el desempeño económico anual.

En lo concerniente a la gestión de los recursos humanos, los organismos especializadas singapurenses fomentan la cultura corporativa a fin de alentar no solo el desempeño individual sino también el trabajo en equipo y la delegación de tareas, que son vitales para un sistema que implementa estrategias mediante una red de organismos. Esta eficaz administración pública se destaca por dos de sus características. En primer lugar, la tradición británica de tener una administración pública transparente (Schein, 1996). En segundo lugar, el hecho de que el gobierno también haya creado dentro de la administración pública un cuerpo de élite, formado por unos 250 funcionarios públicos, inspirado en el sistema francés de gestión pública, como reflejan las Juntas del sector público (Kumar, 2008)⁸⁹. Los futuros directivos superiores se seleccionan entre los mejores estudiantes del país y

⁸⁸ Los economistas del Japón, la República de Corea y la provincia china de Taiwán, especialmente los que se habían formado en el extranjero, solían mostrarse bastante escépticos respecto de la política industrial.

⁸⁹ Las Juntas del sector público francés impulsaron la política industrial de la época de la posguerra y han sido una influyente y constante fuerza estratégica en el seno del gobierno y el sector empresarial, incluso en un período de reformas y liberalización (Loriaux, 1999)

durante toda su carrera profesional reciben una formación académica y empresarial, tanto en su país como en el extranjero, de modo que estén capacitados para dirigir la formulación y la implementación de las estrategias desde el punto de vista técnico. El cuerpo de élite también favorece el consenso y la coordinación informal.

En España, la remuneración de los trabajadores de organismos estatutarios es generalmente inferior a la de los trabajadores del sector privado, pero supera en algo a la de los del gobierno central. En Malasia y la República de Corea el incentivo para los empleados del sector público ha sido el orgullo de desempeñar esa labor y el prestigio que supone. En el caso de Australia, Finlandia y Nueva Zelanda, los salarios de la administración pública no se equiparan con sus pares del sector privado pero las brechas salariales son reducidas en relación a las existentes en América Latina.

Existen dos modelos de gestión dominantes en los países seleccionados. En el primero, los organismos especializados están directamente controlados por el gobierno central, como en el caso de Finlandia, la República Checa, la República de Corea y Suecia. En el segundo, los organismos son semiautónomos, actúan de acuerdo con un mandato legalmente delegado en ellos y funcionan en forma relativamente independiente del poder ejecutivo, a menudo como una entidad estatutaria. Este último modelo se observa con frecuencia en países cuya historia se vincula al Commonwealth —Australia, Irlanda, Malasia, Nueva Zelanda y Singapur— y, con cierta frecuencia, en España.

En el primer modelo, la semiautonomía respecto de los ciclos políticos (y de ciertos aspectos operacionales) puede ser el resultado de prácticas históricas, como en el caso de Finlandia. Sin embargo, pese a haber contado con una autonomía relativa durante casi 15 años, basada en la excelencia profesional de sus directores ejecutivos y de su equipo, y en los buenos resultados de su gestión, Czech Invest —responsable de la estrategia destinada a atraer la inversión extranjera directa y desarrollar las pymes en la República Checa— no logró establecer una tradición suficientemente férrea de autonomía en la administración y en la conciencia pública, por lo que debió enfrentar una crisis en 2007.

En el segundo modelo se delegan las funciones en forma más explícita y la protección contra las variaciones de los ciclos políticos es relativamente mayor. Este modelo también tiene la ventaja de elevar el perfil profesional especializado del organismo, ya que cuenta con más flexibilidad respecto de las oficinas del gobierno central, por ejemplo, en materia de contratación de profesionales, fijación de salarios y procedimientos y fomento de la colaboración.

Dicha semiautonomía propicia la delegación de facultades, a raíz de lo cual los organismos pueden estar más sujetos a la rendición de cuentas con respecto al resultado de sus programas. Por último, cabe destacar que la autonomía es solo relativa, ya que el gobierno está representado en el órgano de dirección, generalmente nombra a los directores y establece los períodos de permanencia de estos y asigna el financiamiento; además, el organismo está sujeto a auditorías públicas.

Anexo IV.1

Liderazgo sin raíces institucionales: el ejemplo de la autoridad de tecnología y desarrollo de las arenas petroleras de Alberta (AOSTRA, Canadá)

En la provincia de Alberta (Canadá) se encuentra una de las reservas petroleras más grandes del mundo. Sin embargo, el crudo está atrapado en capas sedimentarias denominadas arenas bituminosas, por lo que su extracción es difícil. El 80% de las reservas debe bombearse in situ, lo que requiere una tecnología muy sofisticada.

La contribución de quien era entonces titular del poder provincial fue clave en la promoción y creación de la autoridad de tecnología y desarrollo de las arenas petroleras de Alberta (AOSTRA) en 1974, a los efectos de fomentar el costoso desarrollo tecnológico necesario para la extracción del recurso y asegurar al mismo tiempo los beneficios para la población local. La AOSTRA estuvo dirigida por un directorio independiente con el fin de desarrollar tecnologías comerciales que permitieran la explotación in situ de las arenas petroleras. Al menos uno de los miembros del directorio era un representante político, mientras que los demás, incluidos el presidente y vicepresidente del directorio, eran técnicos provenientes del sector privado y habían sido seleccionados por concurso. La presencia del representante político era esencial, porque actuaba como enlace estratégico entre las actividades de la AOSTRA y el mundo político. Asimismo, la elección como presidente del directorio de un ingeniero con mucha experiencia y gran respeto en el sector privado petrolero de la región fue decisiva para el futuro de la organización. Era el único miembro del directorio que trabajaba a tiempo completo.

Aun cuando la AOSTRA solía operar como una institución independiente de los intereses políticos, el titular del poder provincial movilizó 235 millones de dólares canadienses para cofinanciar la iniciativa —lo que representaba alrededor de un 50% de los fondos requeridos— y atraer proyectos de investigación para el sector. También introdujo una de las características más llamativas de la nueva organización: el mantenimiento en manos del gobierno provincial de los derechos de propiedad de las nuevas tecnologías que se desarrollaran. Esto significaba que los actores del sector privado que colaboraran en las actividades tendrían derecho solamente a usar los inventos en el lugar de las operaciones, pero no podrían comercializarlos, mientras que los que no colaboraran tendrían que comprar la tecnología a un precio que reflejaba el costo de desarrollo. La información acerca de nuevos inventos se mantendría en reserva por un plazo de 35 años. En los comienzos de la AOSTRA, este fue el principal motivo de conflicto entre el gobierno provincial y el sector petrolero y, si bien en un principio solo una empresa accedió a cumplir esas condiciones, más tarde las demás empresas del sector la siguieron.

Durante los dos primeros años, la organización llevó adelante un proceso de consulta con las empresas del sector y el mundo académico, a partir del cual se elaboró un plan de trabajo a mediano plazo para los primeros cinco años que consistió en probar en terreno, en colaboración con las empresas, las tecnologías más avanzadas desarrolladas hasta ese momento por el sector privado. El desarrollo de instalaciones subterráneas para pruebas (UTF) y el desarrollo y comercialización de la nueva tecnología de segregación gravitacional asistida por vapor (SAGD) para la explotación petrolera fueron sumamente costosos y poco alentadores. En un inicio, esto coincidió con el desplome de los precios mundiales del petróleo en 1982 y la consiguiente retirada de las actividades por parte del sector privado. No obstante, el gobierno provincial, con su visión a largo plazo de la innovación y rentabilidad del sector, decidió continuar solo en la implementación de las instalaciones subterráneas para pruebas, que se inauguraron en 1987; en 1993 la AOSTRA anunció que estaba a punto de poder comercializar la nueva tecnología de segregación gravitacional asistida por vapor. Además, se habían aprobado numerosas solicitudes de patentes —habiéndose otorgado más de 100— y se habían elaborado informes sobre invenciones que respaldaban las licencias comerciales.

Sin embargo, la visión de la AOSTRA comenzó a debilitarse en el segundo quinquenio de los años ochenta cuando Peter Lougheed, el principal propulsor de la iniciativa, abandonó su cargo. Diez

años más tarde, Clem Bowman también dejó su puesto. Esto coincidió con los problemas económicos en el ámbito nacional, por lo que dado este contexto, la AOSTRA perdió su independencia política y financiera y finalmente fue reemplazada por un organismo dependiente del Ministerio de Energía.

En la experiencia de la AOSTRA pueden destacarse varios factores, a saber: la importancia del liderazgo político; la necesidad de una visión a largo plazo para la maduración de iniciativas ambiciosas, sobre todo en el área tecnológica; la conveniencia de que el financiamiento sea a largo plazo e independiente de los ciclos electorales cuando los costos asociados al desarrollo tecnológico son muy elevados y los resultados inciertos; la ventaja de que los organismos ejecutores sean semiautónomos, tengan un personal principalmente técnico y estén sujetos a las evaluaciones y controles apropiados; la utilidad del vínculo entre el mundo académico, la ciencia y las empresas para la innovación y la necesidad de lograr una visión a largo plazo mediante la construcción de consensos y acuerdos institucionales que trasciendan los ciclos políticos.

Fuente: Annette Hester, “The Canadian Experience: A Sub-National Public Private Strategic Alliance, The Case of Alberta and the Oil Sands”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008, inédito.

Anexo IV.2

La comunidad autónoma de Andalucía: otro caso subnacional

La comunidad autónoma de Andalucía impulsa, desde el año 2003, una estrategia de desarrollo denominada segunda modernización de Andalucía. La promoción de las exportaciones, la atracción de IED, la industrialización de las pymes y la innovación son sus áreas centrales, y la puesta en práctica de los programas y políticas que de ella se desprenden está a cargo de dos organismos: la Agencia andaluza de promoción exterior (Extenda), que se dedica a las actividades tradicionales de fomento de las exportaciones, y la Agencia de innovación y desarrollo de Andalucía (IDEA), que se encarga de las demás áreas del desarrollo exportador.

La relación entre el sector público —ejecutivos de las agencias— y el sector privado —asociaciones y cámaras de comercio— ha sido fluida y fácil, independientemente del signo político del partido en el gobierno, y no se han producido graves diferencias de criterio entre ambos. Existe un entendimiento tácito sobre el papel y la forma de relacionarse, en el sentido de que el sector público consulta sistemáticamente a las principales organizaciones privadas acerca de cuestiones de política de internacionalización y, en menor medida, acerca del apoyo a las pymes y la innovación. Por su parte, la ejecución de políticas de promoción tiene un marcado carácter sectorial y la participación de las asociaciones y organizaciones privadas en el diseño y ejecución de políticas y planes es muy activa. Por último, los encuentros entre ambos sectores, sobre todo los de carácter informal, son muy frecuentes.

En los últimos años la relación entre ambos sectores se ha ido formalizando, lo que ha llevado al ingreso de representantes de organizaciones empresariales en las instituciones de promoción de exportaciones de las comunidades autónomas.

El 88% del capital de Extenda es propiedad del gobierno de Andalucía y el resto se distribuye entre 12 de las 14 cámaras de comercio existentes en la provincia. El gobierno ha tenido muy poca interferencia en la gestión diaria de Extenda y tampoco incide en su posicionamiento estratégico o el diseño de instrumentos y programas, que definen los 12 miembros de su consejo de administración, de los cuales 10 son representantes de distintos organismos de la administración pública. Entre estos se incluye a la institución para el fomento de las exportaciones a nivel del gobierno central (ICEX), con lo que se comienza a establecer una articulación formal entre las políticas de las dos entidades. Las cámaras de comercio de Andalucía eligen a los otros dos miembros del consejo de administración.

Dado que el gobierno ha garantizado crecientes ingresos presupuestarios mínimos a lo largo del tiempo, Extenda ha podido llevar a cabo una planificación a mediano y largo plazo. A esto también ha contribuido que sus instrumentos se hayan centrado en actividades con menor necesidad de recursos presupuestarios, pero que proporcionan mayor visibilidad a la empresa en la medida en que se acercan a necesidades como la información, la capacitación, el asesoramiento, la promoción y el apoyo en el extranjero. Extenda realiza frecuentes encuestas y estudios de valoración de sus servicios en las empresas y los resultados muestran un grado de satisfacción muy elevado. A diferencia de lo que ocurre con el ICEX, desde 1998 los programas de promoción de Extenda se encuentran detallados en los planes estratégicos plurianuales del organismo. Actualmente se está poniendo en práctica el correspondiente al período 2007-2010. Los planes estratégicos elaborados por una consultora externa con insumos de Extenda se analizan y presentan al consejo de administración, donde se debaten y aprueban. Por su parte, la Agencia de innovación y desarrollo de Andalucía (IDEA) tiene un consejo asesor compuesto por representantes de los agentes socioeconómicos de la comunidad. Este organismo tiene un plan estratégico de apoyo 2005-2008 que surge de los objetivos expresados en el plan de innovación y modernización de Andalucía 2005-2010. Los planes a nivel de la comunidad están sujetos a consulta en el marco de los denominados acuerdos de concertación social.

Las comunidades autónomas, sobre todo la de Andalucía, están asumiendo cada vez más responsabilidades para fortalecer el tejido empresarial y estimular la colaboración entre la administración pública y el sector privado. La mayor proximidad de las administraciones regionales a las empresas les permite acceder de manera sencilla a un conocimiento de las necesidades

empresariales, a diferencia de lo que ocurre con la administración central, por lo que su papel en materia de innovación e investigación y desarrollo resulta clave. Sin embargo, las administraciones autonómicas adolecen de problemas similares a los de la administración central: lentitud y burocracia en la gestión y escasa coordinación con otros organismos, tanto del gobierno central como de su propia comunidad autónoma, entre otros. En el caso concreto de Andalucía, la autonomía y capacidad de maniobra del gobierno regional en el diseño y aplicación de políticas de apoyo a las pymes y a la innovación se ha visto influida por las prácticas de la Unión Europea en esta materia.

En cierta forma, podría decirse que la comunidad autónoma de Andalucía tiene un desarrollo institucional mayor que el del gobierno central de España, por cuanto dispone de una estrategia de mediano plazo fundamentada en una alianza público-privada que le sirve de guía y así impulsa reformas institucionales adecuadas para fortalecer la articulación de sus programas y políticas, apuntando a un crecimiento de carácter más integral de la región.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Bonet Madurga, “Partenariados público-privados: fomento de la exportación e innovación en pymes. El caso de España”, Santiago de Chile, 2008, inédito.

V. Primeros principios sobre la gestión de programas e incentivos

En el capítulo anterior analizamos la necesidad de que el sector público tenga una organización eficaz para liderar la formulación y la implementación de estrategias. Ahora aprovecharemos las experiencias de los países exitosos seleccionados para extraer conclusiones y primeros principios sobre la gestión de los programas e incentivos a fin de proporcionarle sostén a la estrategia.

A. **Octavo principio: La eficacia de los incentivos debe evaluarse no solo por la forma en que se gestionan individualmente, sino también por la forma en que se articulan para lograr un efecto sistémico**

Los organismos públicos les brindan apoyo a las empresas con el objeto de fomentar los lazos con la economía mundial. El mayor o menor énfasis que los países pondrán en los cuatro ejes del desarrollo exportador mencionados en el capítulo II dependerá de su estrategia nacional específica. Este énfasis se traduce en programas funcionales —diversos tipos de asistencia técnica, infraestructura, consultoría y capacitación, entre otros— e instrumentos de financiamiento, siendo los más comunes los préstamos, los fondos concursables y los diferentes incentivos fiscales (véanse los hechos estilizados en el cuadro V.1).

El eje estratégico de atracción de la inversión extranjera se caracteriza en general por establecer compromisos contractuales en virtud de los cuales los gobiernos ofrecen incentivos fiscales por plazos determinados, financiamiento público para infraestructura, capacitación de la mano de obra demandada y otros beneficios que pueden ayudar a las empresas, mientras que estas se comprometen a establecerse en el país, a realizar cuantiosas reinversiones o a cumplir determinados objetivos, como la creación de empleo. También hay programas que incentivan a las empresas a apoyar el desarrollo de una oferta local de insumos y a llevar a cabo parte de su investigación y desarrollo en el país. En el capítulo II vimos que los países cuya estrategia se basaba sobre todo en la atracción de IED —como por ejemplo Irlanda, Malasia, la República Checa y Singapur— en un inicio solían ofrecer incentivos que respaldaban los objetivos generales, como el empleo. No obstante, tras convertirse en una meta atrayente para la IED, comenzaron a concentrarse en las clases de inversiones y actividades que recibirían su apoyo.

El respaldo brindado a las empresas locales apunta a hacerlas competitivas en el mercado internacional y el foco de atención suele estar puesto en las pymes. Se le presta mucha atención al desarrollo de capacidades en áreas como la gestión, el aumento de la producción, el mejoramiento

de productos, la investigación y desarrollo y la innovación, y todos los países fomentan activamente la creación de empresas.

En el área de la promoción de las exportaciones, las estrategias se orientan a la asistencia para el posicionamiento en los mercados externos. Los servicios ofrecidos en todos los países son bastante similares y las diferencias existentes guardan relación con la eficacia de los programas más que con los programas en sí mismos. En la mayoría de los casos se conceden algunos subsidios en áreas que no contravienen las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

CUADRO V.1 TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS E INSTRUMENTOS EN EJES ESTRATÉGICOS

Políticas, programas e incentivos		
Internacionalización de la empresa local	Programas de capacitación	Subsidios a la participación en programas específicos de capacitación
	Mejoras de operación, gestión, capacitación y adopción de nuevos estándares	Subsidios para consultorías, asesorías, capacitación, preparación de planes de negocios, mejoramiento de la calidad
	Apoyo a nuevos proyectos	Subsidios y fondos concursables para el desarrollo de nuevos proyectos
	Programas de fomento de la innovación colaborativa	Subsidios a la integración en redes y a la investigación colaborativa
	Incentivos fiscales	Disponibilidad de consultores y campañas de alerta en el ámbito de la investigación y el desarrollo. Servicios de transferencia tecnológica Descuentos impositivos, exenciones, tasas preferenciales, desgravación de maquinarias y equipos
	Otros	Subsidios, créditos blandos, capital de riesgo
Promoción de las exportaciones	Asistencia para el posicionamiento en mercados externos	Créditos para la inserción en el mercado internacional Apoyo a la organización de ferias e iniciativas de marca país Financiamiento para créditos de exportación y seguro de riesgo para operaciones comerciales Fondos concursables hasta un porcentaje de la inversión en promoción en el extranjero
	Información	Oficinas de investigación y alerta de mercados
	Financiamiento público	Para infraestructura (edificios, corredores tecnológicos, ciudades tecnológicas) y capacitación de mano de obra y profesionales para la industria en cuestión
	Incentivos tributarios	Para plazos definidos: descuentos impositivos, exenciones, tasas preferenciales, desgravación de maquinarias y equipos
Atracción de IED y reinversiones	Atracción de empresas de investigación y desarrollo	Los mismos incentivos fiscales más fondos concursables especiales
	Otros servicios	Creación de una oficina integrada de representantes de diferentes ministerios y organismos para la atención y resolución de problemas relacionados con programas y regulaciones públicas, servicios posteriores a la inversión

(continúa)

Cuadro V.1 (conclusión)

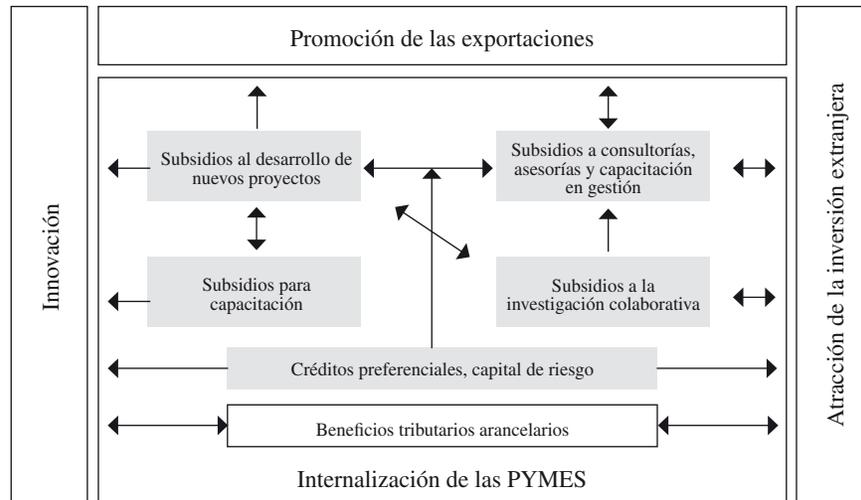
Políticas, programas e incentivos		
Innovación	Asistencia técnica	Asesoramiento a empresas mediante la capacitación en gestión y el diseño de una estrategia para la innovación Incubadores y disponibilidad de laboratorios de pago en función del uso
	Promoción de la innovación en sectores clave	Fondos de investigación colaborativa para aglomeraciones o consorcios Financiamiento concursable
	Fomento de investigación y desarrollo	Subsidios, crédito tributario, financiamientos concursables Fondos colaborativos de empresas y universidades, institutos de investigación y centros de excelencia Exoneraciones tributarias o créditos tributarios Subsidios para conferencias y talleres e investigadores principales
	Atracción de talentos	Programas para contratar investigadores de alto nivel en el extranjero o colaborar con proyectos nacionales
	Becas de estudio	Diversos fondos para becas
	Comercialización de conocimientos	Capacitación sobre propiedad intelectual Capital semilla Redes de contactos de inversionistas Capacitación en gestión empresarial de la innovación

Fuente: Actualización sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades LC/G.2367(SES.32/3), Santiago de Chile, 2008

Finalmente, en el eje de la innovación, los programas se orientan al desarrollo de nuevos productos, servicios y procesos en industrias o aglomeraciones definidas por la estrategia. También se conceden incentivos para la asistencia técnica en materia de gestión de la innovación y la comercialización de los resultados de esa innovación, aspecto que cobra una creciente importancia y en el que se presta especial atención a la creación de redes de investigadores y empresas formales e informales. Además de las iniciativas en el área de la educación, los instrumentos prioritarios de este eje estratégico son los fondos concursables y el crédito tributario. En ese sentido, se ha mantenido un debate sobre si los subsidios directos para investigación y desarrollo son un instrumento más pertinente que el crédito tributario en el área de la innovación (véase el anexo V.1). En relación con las redes internacionales, cabe señalar que algunos países, como Singapur y, en menor medida, Irlanda, aplican programas (de tipo intercambio o twinning) destinados a aumentar la capacidad nacional mediante la contratación de investigadores extranjeros de renombre que trabajan con los profesionales locales.

En el gráfico V.1 se ejemplifica un modo en que se articulan los instrumentos y los programas en los cuatro ejes de la estrategia de desarrollo, partiendo del eje de la internacionalización de las pymes. Se observa que la aplicación de un incentivo particular puede fracasar si no se combina con otros elementos necesarios para que el conjunto tenga éxito. Por ejemplo, los subsidios a las consultorías y la capacitación en gestión de las pymes podrían ser indispensables para que los créditos especiales para la expansión internacional otorgados por la agencia de promoción de exportaciones tengan resultados beneficiosos. Por otra parte, los programas del organismo encargado de la internacionalización de las pymes, el cual fomenta la colaboración con las empresas multinacionales o con las cadenas internacionales de valor, se articulan con los incentivos a la inversión extranjera que estimulan la demanda potencial para los proveedores y los servicios locales.

GRÁFICO V.1
VÍNCULOS FUNCIONALES ENTRE LOS PROGRAMAS DE APOYO:
EL EJEMPLO DE LAS PYMES

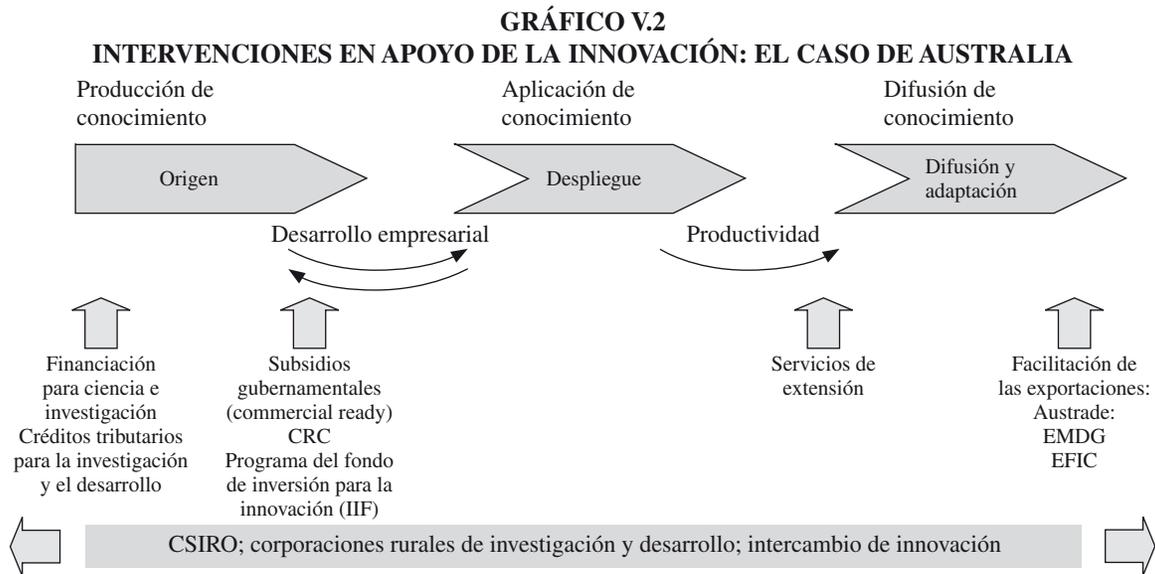


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades LC/G.2367(SES.32/3), Santiago de Chile, 2008

La estrategia de Malasia ilustra bien ese ejemplo. Uno de los objetivos del tercer plan maestro industrial es aumentar los vínculos de la pequeña y mediana empresa con las cadenas de producción lideradas por empresas transnacionales o bien lograr la internacionalización de las pymes. La agencia encargada de desarrollar programas para lograr esos objetivos es la Corporación de desarrollo de pequeñas y medianas industrias (SMIDEC, 2006). Se han puesto en marcha cuatro programas que abarcan las siguientes esferas: la articulación industrial (ILP), la formación de proveedores globales (GSP), el fomento de las capacidades y la calificación para el desarrollo de la empresa. Estos programas abordan una serie de aspectos que la empresa debe mejorar para transformarse en exportadora o proveedora de una empresa transnacional. Por otro lado, en el ámbito de la innovación, el Centro de inteligencia empresarial estratégica (SIRIM), dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación, apoya la industria local por medio de programas tecnológicos multidisciplinarios (SIRIM, 2005). Sus programas de investigación y desarrollo están enfocados hacia las nuevas tecnologías y tienen por objeto convertir a las empresas en interlocutores mundiales. Los programas prestan servicios en particular a la pequeña y mediana empresa e incluyen aspectos como la planificación estratégica, la inteligencia empresarial, el desarrollo tecnológico y la calidad. Estos programas complementan los desarrollados por SMIDEC, prestando así una asistencia integral. Como mencionamos en el capítulo IV, existe un comité especial interministerial abocado a supervisar la integración de los programas para las pymes.

En el gráfico V.2 se presenta otro ejemplo de la necesidad de contar con una coordinación y cobertura integrales de los incentivos en la cadena de innovación de Australia⁹⁰.

⁹⁰ En el anexo V.1 se presenta un ejemplo concreto de Australia.



Fuente: T. Cutler, “Public and private sector alliances for innovation and economic development: The Australian experience”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008, inédito.

Nota: La Organización de Investigación Científica e Industrial del Commonwealth (CSIRO), las corporaciones rurales de investigación y desarrollo y los centros de investigación colaborativa (CRC) apoyan la innovación. La Comisión Australiana de Comercio (Austrade), Export Market Development Grants (EMDG) y Export Finance and Insurance Corporation (EFIC) apoyan, respectivamente, el fomento de las exportaciones, los créditos y los seguros de exportación.

Por medio de este gráfico se refuerza la idea de que el apoyo a la innovación debe tener en cuenta la relación entre las actividades clave necesarias para cumplir el objetivo central, considerando, por un lado, las restricciones primarias y, por otro, tratando de evitar brechas en la cobertura de las agencias y los programas. Por ejemplo, no tiene sentido solo otorgar incentivos fiscales para investigación y desarrollo si existe alguna circunstancia que restringe su comercialización. De manera similar, el retorno del subsidio resultará mediocre si existe alguna barrera a la difusión del nuevo conocimiento o algún obstáculo que impida identificar las oportunidades de exportación.

Finalmente, los programas y las políticas difieren entre los países seleccionados y dentro de ellos en el grado de generalidad o especificidad de su aplicación y en la generalidad o el mérito de los criterios para el otorgamiento de los incentivos. Así, existen políticas y programas que se aplican de manera general, como las rebajas impositivas para la atracción de IED (cuando se aprueba la elegibilidad de inversión), los subsidios a la inversión para la internacionalización de las pymes o los créditos fiscales a la investigación y el desarrollo, que cualquier empresa puede solicitar. Pero también existen políticas y programas específicamente orientados a grupos de empresas, sectores o actividades determinados, con diversos instrumentos, tales como incentivos especiales para la atracción selectiva de IED, los fondos de inversión sectoriales o la inversión en innovación en actividades clave para el futuro exportador del país. Los países de Asia oriental seleccionados son los que han aplicado las estrategias más selectivas, pero con el paso del tiempo Irlanda y la República Checa también fueron adoptando una política de mayor selectividad.

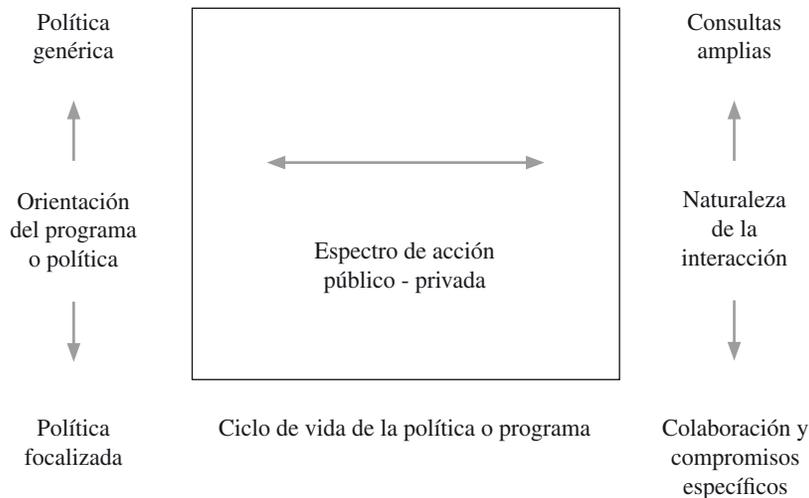
B. Noveno principio: La eficacia de los programas e incentivos están íntimamente vinculados a la forma en la cual éstos están gestionados

En el gráfico V.3 se ejemplifica la relación entre el tipo de política y la naturaleza de la participación privada dentro de una alianza público-privada. A la izquierda se indica la orientación de la política. En un extremo del eje izquierdo se encuentra la política genérica o de carácter horizontal, en la que los incentivos pueden orientarse a cualquier actor. En este tipo de política, la relación con el sector privado suele estar determinada por amplias consultas durante la etapa de diseño del programa y una interacción selectiva durante la fase operativa, por tratarse de una política que no identifica con

precisión a sus beneficiarios, quienes, por ende, no suelen participar activamente en el ciclo de vida del programa.

GRÁFICO V.3 PROGRAMAS Y POLÍTICAS Y NATURALEZA DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),



sobre la base de T. Cutler, "Public and private sector alliances for innovation and economic development: The Australian experience", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008, inédito.

En el otro extremo se encuentra la política de carácter selectivo, orientada a desarrollar un nuevo sector o una actividad específica. En estos casos, la interacción entre el sector público y el sector privado es más activa y las partes pueden colaborar o incluso realizar coinversiones —cuando los subsidios, créditos, capital de riesgo o, incluso, los incentivos fiscales representan solo una parte del costo— y celebrar compromisos específicos. Esta estructura más íntima se debe a que las partes son los beneficiarios de la política focalizada, por lo que existe un mayor interés específico en su diseño y resultados y en participar y vincularse formalmente a las agencias y a sus programas a lo largo de todo el ciclo de vida de éstos. Buen ejemplo de ello son las corporaciones de investigación y desarrollo de las industrias rurales (RIRDC) de Australia, muchas de ellas financiadas mediante coinversiones del gobierno y del sector privado, que realiza su aporte por medio de un impuesto colectivo. Ambos sectores cuentan con representación en el directorio de estas corporaciones rurales. Singapur también pone en práctica un financiamiento especial para el apoyo técnico específico de las pymes mediante un impuesto colectivo sobre estas empresas.

La coinversión y la distribución del riesgo pueden aumentar la eficiencia de los programas. En general, el cofinanciamiento funciona mejor cuando los proyectos que se apoyan están relativamente cerca de la actividad del mercado. Tal es el caso de algunos programas de investigación y desarrollo, como las corporaciones de investigación y desarrollo de las industrias rurales y los centros de investigación colaborativa (CRC) de Australia y los programas tecnológicos para el desarrollo de la innovación en productos y procesos de Finlandia y Suecia. En esos casos, los fondos de inversión proporcionados por el Estado complementan los recursos aportados por las empresas y las industrias, con miras a una eventual aplicación comercial. Por su parte, las actividades básicas de investigación y desarrollo científicas, se alejan de la actividad rentable del mercado y, por lo general tienden a ser financiadas por el Estado, ya sea mediante fondos concursables o algún otro sistema.

Con respecto a este principio, existen experiencias que deben tenerse en cuenta:

- i) Los programas de incentivos tienen mayor probabilidad de éxito cuando están asignados a industrias o actividades en las que el sector privado ya tiene cierta capacidad de coordinación, aun cuando sea incipiente. Esta es una consideración que debe tenerse en cuenta durante la transición hacia la orientación de la política industrial, donde la legitimidad puede depender de la capacidad de demostrar los éxitos en un periodo no muy extendido;
- ii) Es importante disponer de financiamiento suficiente para ejecutar los programas y las políticas. En varios países existen fondos o compromisos que cubren varios años para nuevas iniciativas prioritarias que, por su naturaleza, son de larga gestación, lo que contribuye a aumentar la credibilidad de la iniciativa y a reducir la incertidumbre para el sector privado. El apoyo a la innovación se caracteriza por ser un objetivo incierto y a largo plazo. Iniciativas de agencias como la Fundación irlandesa de ciencias (SFI), el Fondo de innovación de Finlandia (Sitra), la Fundación nacional de investigación (NRF) en Singapur y la Autoridad de tecnología y desarrollo de las arenas petroleras de Alberta (AOSTRA) de Canadá dispusieron de financiamiento multianual⁹¹, lo que les permitió comprometerse a apoyar proyectos e inversiones en investigación y desarrollo e innovación que por su naturaleza solo ofrecen rendimientos a largo plazo. Asimismo, el financiamiento no debe dispersarse en forma excesiva en múltiples programas, para aprovechar bien los pocos recursos disponibles, pues, si una iniciativa dispone de un financiamiento escaso, se socavarán la credibilidad y eficacia del programa y la política industrial en general. En esos casos es necesario establecer prioridades en la asignación de los recursos como parte de la estrategia global;
- iii) Las agencias deben adoptar una actitud proactiva. En efecto, estas no son “ventanillas pasivas” a las que se dirigen los usuarios. Por el contrario, la filosofía de los programas y la existencia de una estructura de objetivos y metas hacen que las agencias busquen clientes potenciales de manera activa y les ofrezcan información y asesoramiento técnico para sus planes comerciales o, más estrechamente, para sus planes de inversión. Por ejemplo, una de las misiones de Enterprise Ireland es identificar empresas con potencial y ofrecerles un análisis corporativo riguroso a fin de trazar un plan de negocios que les permita crecer y desarrollarse, mejorar las compañías existentes y aumentar la productividad, la innovación y la investigación y desarrollo. La asistencia también ayuda a las empresas a identificar los programas de apoyo del gobierno que tal vez les resulten beneficiosos. Enterprise Ireland ha adoptado una postura proactiva para incrementar su clientela, que ha superado las 3.500 empresas (Sinnamon, 2009). Por otra parte, los servicios prestados por las agencias a menudo no se cobran o están subsidiados de alguna forma;
- iv) Cabe destacar la necesidad de exigir responsabilidad en las negociaciones de incentivos con las corporaciones transnacionales. En Irlanda, Malasia y la República Checa se concluyen acuerdos formales en los que se determinan en forma explícita las condiciones y los compromisos asumidos por la empresa y la agencia. En ellos se indican las condiciones para la concesión de los subsidios, los incentivos tributarios o las inversiones de apoyo y las obligaciones de las empresas en términos de inversiones y creación de empleo, entre otros aspectos. Estos acuerdos son a largo plazo (10 años en el caso de Irlanda). Si el inversionista no cumple lo acordado, existe una cláusula (salvo en Malasia) que lo obliga a devolver parte de los incentivos recibidos⁹². Esta cláusula varía en función de los tipos de subsidios incluidos en el acuerdo. En Irlanda se utiliza un criterio similar para otorgar incentivos a la IED para la asistencia y la mejora de la gestión de las pymes. Los programas de asistencia se dividen en varias etapas, lo que permite ir verificando el cumplimiento de las metas y condicionar así los

⁹¹ Véase el anexo IV.1 para el caso de AOSTRA.

⁹² El Estado también asume el compromiso de cumplir sus obligaciones.

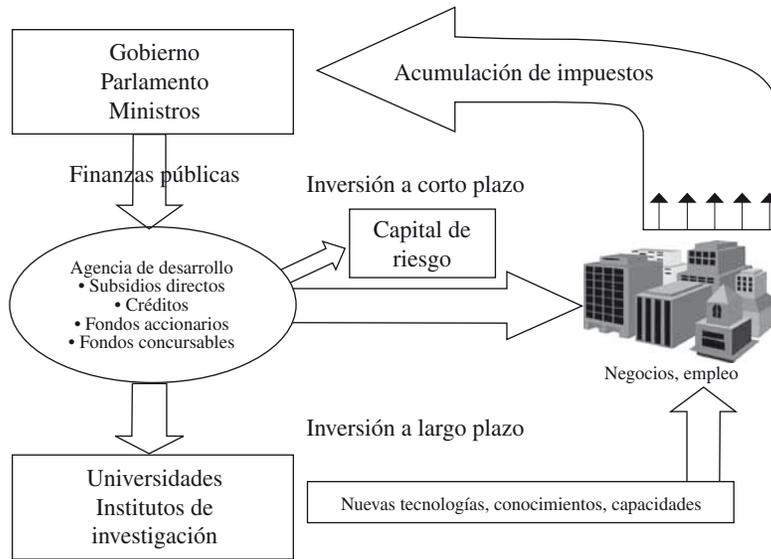
desembolsos. Para ello se ha creado un sistema de monitoreo aplicado por el propio organismo encargado de la atracción. No obstante, las solicitudes de desembolso generalmente no tardan más de dos semanas en procesarse.

En Irlanda se utiliza un modelo de costo-beneficio para seleccionar y determinar los incentivos otorgados a una empresa transnacional. El cálculo se realiza por un período de siete años y se consideran todos los gastos públicos de atracción de IED, incluido el costo de administración y de las exoneraciones impositivas, más una estimación del beneficio en términos del incremento de la actividad económica derivado de la IED. Para tener en cuenta la posible inversión que se hubiera producido de todas maneras, se descuenta el 50% de los beneficios. Recientemente se ha aplicado una ponderación especial para la IED en tecnología de alto nivel. En la República Checa, a principios de la década de 2000, se eliminó la discrecionalidad en esta materia al sancionarse una ley de inversión que fijó en forma explícita los beneficios disponibles para la IED (y las inversiones locales)⁹³. Esa ley ha guiado la concesión de incentivos con solo dos excepciones relacionadas con proyectos de gran envergadura. La ley tiene la desventaja de limitar la capacidad de negociación para atraer IED, pero sí aumentó la transparencia y redujo los costos de transacción (Bená ek, 2008) y, por supuesto, cuando la inversión potencial resultaba bastante atrayente, como en los dos casos ya mencionados, la política lindaba con los márgenes de la ley. Por su parte, Malasia —un país reconocido por la eficacia de su programa de atracción de IED— parece otorgar incentivos con un grado de discrecionalidad relativamente alto;

- v) En los programas de apoyo a actividades que conllevan riesgos en su realización es normal esperar algunos fracasos y, de hecho, algunas áreas muy exitosas pueden constituir un signo de un programa deficiente. Esto es especialmente relevante en el campo de la innovación. En Finlandia, donde los programas públicos gozan de una gestión en particular eficiente, en el año 2002 alrededor de un quinto de los proyectos de innovación que recibían apoyo fracasaron o arrojaron resultados insatisfactorios. Se tardó bastante tiempo en convencer al ministro de finanzas que el fracaso es una característica inherente a los programas que fomentan el aprendizaje y la experimentación (Kotilainen, 2008);
- vi) La burocratización excesiva de un programa puede desincentivar la participación de la empresa. Hay que asegurar un equilibrio entre el rigor de la administración y la rapidez de respuesta a la solicitud de la empresa y el desembolso de recursos. El tiempo puede resultar un factor esencial para que la inversión tenga éxito; además, el exceso de burocracia corroe el valor del incentivo en relación con la oportunidad que intenta apoyar;
- vii) Los países que utilizan fuertes incentivos en el marco de estrategias estructuralmente orientadas tienen por filosofía no considerarlos subsidios sino más bien inversiones para el crecimiento del país, que incluso pueden reportar beneficios para el fisco. En el gráfico V.4 se ilustra el ciclo y el retorno de los incentivos en Finlandia, donde se ha determinado que el efecto de los subsidios sobre el desempeño de las empresas ha traído aparejado un retorno positivo en las cuentas fiscales. Por supuesto, la rentabilidad de los resultados depende del buen diseño y gestión de los programas; y
- viii) Finalmente, puede ser útil elaborar una lista explícita de cuestiones que deben tenerse en cuenta para guiar la conceptualización y el diseño de programas y aumentar así la probabilidad de éxito y disminuir los riesgos al anticipar las necesidades, como por ejemplo, evitar el exceso de medidas burocráticas, identificar y ponerles coto a las pérdidas, y establecer los problemas de cautiverio potencial y conducta estratégica de los beneficiarios, entre otras. En el cuadro V.2 se presenta una ilustración al respecto.

⁹³ Véase la ley en <http://www.czech.cz/en/economy-business-science/investment-counsel/investment-incentives/the-system-of-in>.

GRÁFICO V.4
EL CICLO DEL RETORNO DE LOS INCENTIVOS EN FINLANDIA



Fuente: H. Kotilainen, “Building Long Term Strategies and Public-Private Alliances for Export Development The Finnish Case” [en línea] http://www.cepal.org/comercio/noticias/paginas/7/29947/Kotilainen_Finland_Sevilla.pdf.

CUADRO V.2
ILUSTRACIÓN DE UNA LISTA DE INTERROGANTES PARA LA CONCEPTUALIZACIÓN Y EL DISEÑO DE PROGRAMAS

Claridad del problema

¿Se han articulado los objetivos en forma clara y sin ambigüedad con miras a superar una restricción bien identificada?

Adicionalidad

¿Está claro que el programa incentivará el comportamiento deseado, que será bien recibido por los usuarios indicados y que la escala de financiamiento corresponde a las acciones y resultados esperados?

Competencia

¿El programa debiera ser competitivo en términos de acceso? Para responder a ello, es necesario analizar la capacidad de definir objetivos en términos de beneficios sociales y de evaluar realmente los méritos de propuestas alternativas, costos de administración y el posible comportamiento estratégico de los usuarios para obtener un trato preferencial indebido.

Consistencia

¿Cuáles son las posibles interacciones con otros programas y cómo se integra en la cartera total de acciones de apoyo al objetivo identificado?

Duración

¿Qué duración debería tener el programa para lograr el objetivo y resultados sostenibles? ¿Cabe preguntarse si existe un ciclo natural para el desarrollo del objetivo y, por ende, si el programa debe aplicarse por segmentos? ¿Existe un plan para la conclusión del programa?

(continúa)

Gráfico V.4 (conclusión)

Cálculo del riesgo

¿Se ha evaluado el riesgo de fracaso del programa en el contexto de su beneficio potencial? Si se estima que tanto el riesgo como el beneficio son altos, quizá convenga empezar con un programa experimental y, si este es satisfactorio, aplicarlo en forma piloto a escala industrial antes de lanzarlo plenamente.

Manejo del riesgo

¿Se ha velado por que no se produzcan conflictos con los objetivos de otros programas, tanto dentro como fuera de la cartera de programas del eje de exportación apoyado? Frente a la posibilidad de captura por grupos de interés, ¿se tiene un “plan de salida” para poder finalizar el programa según el éxito o el fracaso en la consecución de los objetivos? Una mecánica que puede considerarse para este propósito es el establecimiento de una vigencia específica (sunset clause) que exige una evaluación automática de la conveniencia de continuar o eliminar el programa. También debe anticiparse el modo en que los usuarios pueden abusar del programa, por ejemplo, mediante estudios en que se examina el comportamiento real de los agentes en el mercado afectado.

Administración

¿El diseño del marco administrativo es proporcional a la complejidad y el riesgo del programa para evitar un exceso de injerencia burocrática, que desanimaría el uso del instrumento (como la indebida lentitud en la tramitación de solicitudes y el desembolso de recursos dados los montos solicitados o la oportunidad temporal)? Cuando sea necesario exigir a los beneficiarios que presenten informes, estos deberán tratar de aplicar los procedimientos utilizados normalmente en el sector.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de T. Cutler, “Public and private sector alliances for innovation and economic development: The Australian experience”, Santiago de Chile, 2008, inédito.

C. Décimo principio: Para que las estrategias sean eficaces, es preciso evaluar su aplicación y su impacto en relación con los objetivos.

El ex Primer Ministro de Singapur, Lee Kuan Yew, planteó el siguiente interrogante respecto de los programas públicos de apoyo:

“¿Funciona el programa? Vamos a probarlo y, si es así, lo continuamos. De lo contrario, lo desechamos y probamos otro” (*New York Times*, 2 de septiembre de 2007).

Esta puede ser una buena filosofía pragmática para un gobierno proactivo y solvente, con ambiciones y estrategias de transformación productiva a mediano y largo plazo. Sin embargo, para que sea eficaz, es importante que el gobierno tenga capacidad para evaluar los programas.

En un gran número de países seleccionados existe un sistema estructurado para evaluar y monitorear las estrategias desde el punto de vista de la generación de productos de los ministerios y organismos. Es el caso de Irlanda, donde hace poco se creó un comité gubernamental para supervisar la aplicación del plan de desarrollo nacional, que se reúne cada seis meses. Por otra parte, cada departamento del gobierno debe preparar estrategias individuales trienales para implementar el plan, además de un plan anual de productos, junto con indicadores cuantificables de su cumplimiento. En Finlandia, como ya mencionamos, la elaboración y supervisión de los planes operacionales anuales están a cargo de los organismos de ejecución. Sin embargo, los productos no son necesariamente sinónimo de impacto respecto de los objetivos. En este sentido, pocos países realizan evaluaciones del impacto de forma sistemática.

De hecho, en la mayoría de los gobiernos solo ahora están comenzando a prestar especial atención a la evaluación sistemática del efecto de las estrategias, los proyectos y los programas⁹⁴. Resulta difícil realizar una evaluación rigurosa basada en una metodología apropiada y evidencia empírica, por lo que en el presente documento solo pueden indicarse algunos problemas.

Como dice Alan Hughes (2007), lo importante es saber qué habría pasado si no se hubiese otorgado apoyo público a una actividad. Una posible metodología de evaluación de programas es crear grupos controlados para comparar el desempeño de empresas similares con las empresas que

⁹⁴ Hasta hace poco, los organismos multilaterales de desarrollo no realizaban una evaluación sistemática y rigurosa del efecto de sus programas.

aprovecharon el incentivo. No obstante, se plantea un problema, pues es posible que las empresas que aprovechan esos programas sean las más audaces, por lo que de todos modos habrían tenido resultados satisfactorios, incluso sin incentivos. Para superar este sesgo potencial, podría realizarse un ejercicio econométrico utilizando un contrafactual. Una alternativa es usar un contrafactual subjetivo y preguntarles a las empresas participantes qué habría pasado si no hubiesen utilizado el programa. Este procedimiento tiene la ventaja de que las empresas participantes son quienes más información tienen sobre ellas mismas. Una estrategia que sugiere Hughes (2007) para superar los pros y los contras metodológicos es combinar metodologías; por ejemplo, en el caso de la evaluación de un programa de innovación para pymes del Reino Unido, se utilizó un método mixto, con una combinación de grupos controlados aparejados, un modelo de selección, un contrafactual subjetivo y estudios de caso.

Cutler (2008) señala tres problemas adicionales. Primero, además de expresar las metas de una manera cuantificable y evaluable, se debe recopilar información y datos sobre el desempeño de la empresa antes y después del programa de apoyo⁹⁵. Para ello el programa tiene que exigir —sin desanimar la participación— que las empresas entreguen un mínimo de datos relevantes sobre el desempeño en el momento de acceder al programa y durante el monitoreo. Segundo, algunos programas, como muchos en el área de la innovación, tienen efectos a largo plazo, por lo que el sistema de vigilancia y recopilación de datos puede prolongarse durante una o dos décadas. Tercero, es preciso entender mejor los complejos mecanismos de transmisión entre una actividad y su impacto en la productividad, el crecimiento de la empresa y el comercio, entre otros. Otras consideraciones que se pueden agregar a las formuladas por Hughes y Cutler son la importancia de utilizar evaluaciones independientes y la necesidad de buscar un equilibrio entre la calidad y el beneficio de una evaluación y su costo económico y el tiempo de dedicación de los funcionarios a esta actividad.

Dos países con una cultura de evaluación sistemática y relativamente rigurosa, en especial en la difícil área de la innovación, son Finlandia y Australia. Finlandia ha sido citada por la OCDE como ejemplo de la gran atención prestada a la evaluación. Los ministerios de ese país organizan grupos de expertos, en general independientes, entre los que puede haber extranjeros, para evaluar programas sectoriales o de consorcios empresariales. La Academia de Finlandia evalúa tanto los programas de investigación como los proyectos individuales, aunque en la actualidad presta más atención a los primeros. Los programas se evalúan teniendo en cuenta las condiciones de inicio, los objetivos y el nivel de financiamiento y analizando los resultados científicos, el impacto y la eficiencia de la administración de los programas. También se examina la aplicación de las recomendaciones que surgen de la evaluación. Por su parte, la agencia hermana —el TEKES— utiliza los indicadores definidos por los objetivos. También las agencias de apoyo están sujetas a evaluación. Las evaluaciones de los programas se utilizaban como insumos para los diagnósticos que el ex Consejo de política científica y tecnológica (STPC) realizaba como parte de los planes nacionales trienales. En el anexo V.2 se resume la evaluación de un programa de investigación y desarrollo e innovación en el área de la electrónica y las telecomunicaciones.

Otro ejemplo sobre evaluación, pero en el área del emprendimiento y la promoción de exportaciones, es el de Nueva Zelanda, donde se realizan evaluaciones internas y externas. Los múltiples programas de New Zealand Trade and Enterprise (NZTE) se someten a una evaluación externa cada 3 a 5 años y el organismo cuenta también con una unidad de evaluación propia.

Para la evaluación se utiliza un método mixto; por ejemplo, en la evaluación de un programa se utilizaron los siguientes elementos: i) la revisión de documentos y archivos; ii) entrevistas a usuarios y funcionarios; y iii) tres encuestas, dos de grupos de usuarios y una de un grupo de no usuarios, en las que participaron 3.000 encuestados.

En Irlanda, los programas de incentivos se justifican ante el público mediante un análisis del costo en función del beneficio, un concepto denominado “valor en dinero”. De todas maneras, no parece realizarse aún de forma sistemática una evaluación a posteriori de los efectos de los programas. Cuando el ministerio lo solicita, Forfás —la agencia responsable de coordinar la

⁹⁵ Las corporaciones rurales de investigación y desarrollo de Australia persiguen un beneficio —en términos de impacto— de 7:1 en relación con el costo para su programa de donaciones.

inserción internacional y el desarrollo exportador— puede evaluar un programa 3 a 5 años después de su inicio. Para ello, utiliza un método mixto que combina la consultoría independiente externa con entrevistas a los beneficiarios. Los demás países seleccionados también utilizan las evaluaciones de forma relativamente puntual con un rigor variable.

D. Undécimo principio: Las alianzas público-privadas bien estructuradas pueden minimizar el riesgo de que el gobierno se vea capturado por el sector privado

Pero ello siempre que la alianza cumpla con representación de intereses diversos, reglas bien establecidas, transparencia, modalidades de evaluación y un servicio civil altamente profesional.

Es imprescindible que el gobierno trabaje junto con el sector privado en el marco de un bien público y que no se vea capturado por intereses particulares. Este cautiverio siempre representa un riesgo grave de la política industrial, por lo que se le debe prestar suma atención y diseñar diferentes modalidades para evitarlo.

Una manera de prevenir esta situación puede consistir en establecer marcos formales para que el sector público y el privado puedan colaborar en materia de estrategias y programas. Si se entablan alianzas dominadas por redes informales de comunicación, se corre el riesgo de que, a falta de mecanismos o prácticas paralelas de control, el gobierno se vea capturado por grupos que promueven intereses particulares. Además, si en la alianza que tiene una estructura formal están representadas partes interesadas válidas que desempeñan papeles diferentes en la economía, puede favorecerse la autorregulación. Por supuesto, esta diversidad resultará más difícil de garantizar cuanto más estrecha sea la esfera de actividades que la alianza atiende.

Asimismo, esto puede evitarse mediante la promoción de la transparencia pública. No obstante, pueden imponerse límites prácticos en función de las circunstancias. Por ejemplo, ya hemos mencionado en el capítulo 3 que las deliberaciones—en contaste a conclusiones finales— de una alianza formal y estructurada probablemente debieran ser privadas para otorgar un ambiente de franqueza y compromiso. Con otro ejemplo, si bien es conveniente hacer público el costo de un incentivo acordado para atraer un proyecto de IED, no sería recomendable revelar en tiempo real el contenido de una negociación al respecto, ni revelar esos contenidos a posteriori, cuando sea necesario negociar ulteriormente con otras empresas. También pueden plantearse límites prácticos, por ejemplo, en relación con la divulgación precisa de cierta información relacionada con lo que aportaron al proyecto de inversión la empresa extranjera y el gobierno, debido a su vínculo con información comercial de empresas que no solía considerarse de dominio público. Si no se respeta la confidencialidad en las áreas correspondientes, puede desincentivarse la atracción de otras empresas. Por ese mismo motivo, el TEKES, la agencia finlandesa que apoya la innovación de empresas, hace sus propias evaluaciones. Del mismo modo, puede que no resulte conveniente revelar al público una evaluación del impacto muy positiva de un programa de subsidio horizontal, de acceso general, si con ello aumenta la demanda más allá de los recursos disponibles y se produce un racionamiento⁹⁶. Por otra parte, el grado de transparencia conveniente en el funcionamiento de los comités de alto nivel depende de los incentivos y el marco institucional (Levy, 2007). No obstante, pese a las posibles reservas que pueden surgir según las circunstancias, la transparencia es por lo general una herramienta muy importante para evitar que el gobierno se vea capturado por intereses especiales.

Una clara exposición de los objetivos de un programa de incentivos, junto con evaluaciones posteriores apropiadas basadas en la evidencia, puede minimizar la captura del gobierno por parte de la industria. Este comportamiento evita que se perpetúen programas que favorecen a empresas que no están teniendo resultados satisfactorios. Como ya mencionamos, para evitar este problema puede establecerse una cláusula de finalización (*sunset clause*) del programa de incentivos.

Para evitar los conflictos de interés también es importante contar con un servicio civil muy

⁹⁶ La eficacia depende del sistema de racionamiento utilizado. Adaptado de Gavazza y Lizzeri (2007).

profesional y razonablemente bien remunerada y establecer de manera explícita las normas que regirán la conducta de los funcionarios públicos y los miembros de la alianza público-privada. Asimismo, la auditoría de los programas debería ser una práctica habitual.

Si bien Irlanda no es el único país que se enfrenta al problema de la posible captura, su actuación muestra algunas de las medidas que pueden adoptarse. Por una parte, tiene un marco institucional formal para la alianza público-privada bien estructurado (el NESC), con recursos financieros y técnicos de apoyo. Las deliberaciones son privadas, pero las conclusiones son de carácter público. Los participantes privados —con responsabilidades operativas— miembros de los directorios de las agencias de ejecución que manejan los incentivos para la empresa privada son nombrados a título individual por un ministro. Estas personas deben ser muy respetadas como expertos en su área y no actuar como representantes de una empresa o asociación en particular. Los nombramientos rotan en el tiempo. Los directores privados, al igual que todos los funcionarios del gobierno, firman un código de conducta y los miembros presentan una declaración anual de intereses financieros y comerciales⁹⁷. Los directores privados no reciben documentos ni participan en decisiones de temas directamente vinculados a sus intereses comerciales o financieros. El costo de los honorarios y los reembolsos de gastos de viaje y estadía de los directores aparecen en el presupuesto publicado por la agencia en su informe anual⁹⁸. Como cabe esperar, se realizan auditorías. Las decisiones del directorio son casi siempre consensuadas. Cada año el ministro encargado del organismo tiene que confirmar la exactitud de todos los procedimientos. También existe un alto grado de transparencia en las operaciones y los programas de incentivos de las agencias irlandesas, al tiempo que los empleados forman parte de una administración pública profesional que ofrece remuneraciones razonablemente buenas y que está sujeta a un código de conducta.

Por último, debemos mencionar que Singapur, pese a ofrecer una transparencia menor, desincentiva la captura gracias al buen nivel de salarios de una administración pública con orientación profesional, una fuerte cultura burocrática de responsabilidad por las decisiones con respecto a los resultados de las políticas en el desarrollo económico y la existencia de un organismo independiente de lucha contra la corrupción con amplios poderes.

⁹⁷ Véase Forfás, “Code of Conduct” [en línea]. http://www.forfas.ie/about/forfas_code_of_business_conduct_employee_0501_webopt.pdf.

⁹⁸ No todos los países seleccionados ofrecen honorarios a los directores privados.

Anexo V.1

Eficiencia de los créditos tributarios a la investigación y el desarrollo

Los créditos tributarios —o concesiones— a la investigación y el desarrollo se han utilizado con éxito en países como el Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido, pero no han seguido la misma trayectoria en los países menos avanzados. Se han realizado estudios en los que se compara la eficiencia de esos créditos frente a los subsidios directos en programas específicos de estímulo de la demanda y la oferta de investigación y desarrollo de las empresas (Maloney y Perry, 2005).

Al privilegiar los créditos tributarios frente a los subsidios directos, se trata de evitar una conducta discrecional del gobierno respecto de la selección de proyectos. Sin embargo, los subsidios pueden ser una ventaja en algunos países donde los recursos son relativamente escasos y, por lo tanto, es necesario dar prioridad a ciertas actividades o sectores. Por otra parte, se ha sostenido que el crédito tributario favorece en muchos casos gastos en investigación y desarrollo que de todas formas se habrían realizado. Si bien, en teoría, el subsidio permitiría apoyar proyectos marginales, la dificultad para distinguir entre unos y otros puede, según el caso, hacer que esa distinción sea menos relevante desde el punto de vista de la administración del sistema. Otro de los inconvenientes del crédito tributario es que no tiene en cuenta la diferencia entre la rentabilidad social y la privada, que no siempre es igual en todos los proyectos; nuevamente en este caso, si bien el subsidio podría captar en teoría esa diferencia, en la práctica puede resultar difícil de estimar. No obstante, el subsidio tiene una clara ventaja en sectores y actividades promisorias que aún no han logrado generar ganancias, por ejemplo, las nuevas empresas o ciertos sectores o aglomeraciones de pymes.

Quizás el mayor problema de los créditos tributarios sea la escasa capacidad de los sistemas tributarios para absorber y administrar esos créditos y la falta de transparencia que puede haber, exceptuando los casos en que se detallan los montos asignados. Este es un tema de particular relevancia en la mayoría de los países en desarrollo, donde la aplicación de subsidios en lugar de créditos tributarios parece facilitar la gobernabilidad del sistema (Maloney y Perry, 2005).

En realidad, una opción no es mejor que la otra. En lugar de evaluar en abstracto el efecto de un incentivo, es preciso analizar el sistema o el esquema programático en el que actúa y sus características de gobernabilidad. Por ejemplo, en 1989 se otorgaron en Australia créditos sindicados para proyectos realizados por grupos de empresas, con el fin de incentivar a asumir costos y riesgos de gran volumen imposibles de hacer frente de forma individual (Australian Taxation Office, 2004). Sin embargo, los posibles abusos en la sindicalización llevaron a eliminar ese sistema en 1996, pese a que gran parte del incremento del gasto en investigación y desarrollo de las empresas correspondía a proyectos sindicados. Por una parte, el organismo administrador carecía de transparencia y no rendía cuentas; por otra, la falta de conocimiento y experiencia de las instituciones en estructuras financieras corporativas dificultó la toma de decisiones, limitando aún más la concesión de incentivos.

Uno de los problemas que presentan los incentivos, independientemente del instrumento utilizado, puede ser la adopción de un enfoque demasiado limitado. Este fue el caso de Australia, con la aplicación de un crédito tributario para la innovación, que solo tenía en cuenta el costo directo de la investigación y el desarrollo, dejando de lado los costos de comercialización de la innovación, que suelen ser muy onerosos, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas. En consecuencia, las empresas que se beneficiaban del incentivo desatendían la comercialización, por lo que parte de la investigación y el desarrollo no se transformaba necesariamente en valor. Por lo tanto, fue necesario complementar el crédito tributario con programas de subsidios directos a la comercialización, como Commercialising Emerging Technologies Programme (COMET) y Commercial Ready Programme, tendientes a subsidiar y apoyar la comercialización de la innovación. Así, la cobertura abarca la etapa de investigación y desarrollo, la prueba del concepto, la difusión tecnológica y la etapa temprana de la comercialización.

Anexo V.2

Finlandia: evaluación del programa para el sector de la electrónica y las telecomunicaciones

El TEKES es una agencia para la promoción de la innovación en la empresa que en la actualidad financia programas tecnológicos en áreas estratégicas identificadas por el propio organismo, junto con la comunidad empresarial. Uno de los sectores beneficiados fue el de la electrónica y las telecomunicaciones, en el que entre 1997 y 2001 se financiaron tres programas: Electronics for the Information Society-ETX, Telecommunications-Creating a Global Village y Telectronics I Research Programme, este último financiado por la Academia de Finlandia. Estos programas tuvieron en conjunto un costo de 300 millones de euros.

Los tres programas estuvieron sujetos a una evaluación a mediano plazo. En muchos aspectos, los evaluadores aprobaron la evolución de los proyectos, pero cuestionaron la claridad de los programas para resolver problemas de especial relevancia técnica y comercial para Finlandia. Al término de los mismos, una consultora externa a la institución, dos organismos estatales y paneles de expertos realizaron una nueva evaluación.

La evaluación se centró en cuatro preguntas: la primera versó sobre la selección de la estrategia y la cartera de investigación de los tres programas y su relación con las necesidades de desarrollo de la economía finlandesa. La segunda se refirió a los efectos de los programas y proyectos en el sector de la tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC) en Finlandia, incluidos los efectos en la red y los participantes individuales. En tercer lugar, se evaluó el valor agregado de los programas y la mejora de su administración. Por último, se analizó la forma en que los dos programas más orientados a la industria podían interactuar con el programa financiado por la Academia de Finlandia, de carácter más científico.

Para dar respuesta a estos interrogantes se emplearon siete técnicas:

- análisis de las redes establecidas por el proyecto. Se usó la base de datos del TEKES para entablar relaciones entre las empresas y entre estas y las instituciones públicas;
- entrevistas con líderes de distintas áreas temáticas que aplican esos proyectos;
- revisión por paneles de expertos, que analizaron la administración de los programas y el funcionamiento de un pequeño grupo de proyectos clave;
- entrevistas estratégicas en empresas para probar las estrategias de los programas y la brecha en función de las expectativas de los altos ejecutivos de empresas y corporaciones;
- entrevistas a los líderes de los proyectos sobre su funcionamiento y la relación con las empresas e instituciones públicas;
- análisis de cuestionarios sobre autoevaluación; y
- análisis de programas extranjeros, orientados a identificar y revisar las estrategias de cuatro programas de otros países, para compararlos con los programas evaluados.

Las preguntas realizadas se respondieron mediante un grupo específico de metodologías, como se observa en el siguiente cuadro:

TÉCNICAS DE EVALUACIÓN

Verificación de objetivos	Verificación de redes	Entrevistas a líderes temáticos	Examen de expertos	Entrevistas estratégicas a empresas	Entrevistas a nivel de proyectos	Comparación con programas extranjeros
Estrategia y cartera			X	X	X	X
Efectos en el sector de las TIC	X	X	X	X	X	
Efectos en grupos temáticos		X	X	X	X	X
Interacción entre programas	X		X		X	

Este conjunto de métodos permitió obtener una visión bastante completa de la repercusión del programa en el sector de la electrónica y las telecomunicaciones en Finlandia. No solo se respondieron las preguntas anteriores y se encontraron efectos significativamente positivos, sobre todo en la industria, sino que también se formularon una serie de recomendaciones sobre la administración de los programas y la interacción de los proyectos, así como sobre la necesidad de internacionalizar la innovación y de aumentar la cooperación entre la agencia de promoción de la innovación en las empresas —el TEKES— y la Academia de Finlandia.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Finnish Funding Agency for Technology and Information (TEKES).

Parte II
**¿Son relevantes para América Latina
los “primeros principios” inducidos
de los casos exitosos?**

VI. Estrategias a mediano y largo plazo sustentadas en alianzas publico-privadas

A. De una tradición estratégica y estructural al consenso de Washington

1. Las estrategias orientadas al desarrollo industrial

Durante el período comprendido entre la década de 1950 y el comienzo de los años ochenta, en América Latina predominó lo que Ocampo (2006) conceptualizara como la era de industrialización liderada por el Estado. En la región, la industrialización fue progresiva y su inicio en la segunda mitad del siglo XIX es atribuible a las fuerzas autónomas de economías exportadoras de recursos naturales que respondieron a la demanda externa⁹⁹. En el curso del siglo XX, fenómenos disruptivos como el colapso de mercados internacionales durante la Gran Depresión de los años veinte y las carencias derivadas de la segunda guerra mundial incidieron poderosamente tanto en el proceso de industrialización local como en el marcado aumento del protagonismo del Estado en la economía. Es por eso que las primeras manifestaciones de la industrialización latinoamericana no pueden interpretarse como una estrategia propiamente tal, sino más bien como una reacción, a veces forzosa, ante eventos externos. El período de los años treinta y cuarenta también fue de relativo éxito en materia de crecimiento, que consolidó una cierta legitimidad de la acción del Estado. Es así posible observar que a partir de la década de 1950 se produce un claro vuelco en el papel del Estado en materia de intervención, que pasa de reactivo a proactivo a nivel no solo macro, sino también microeconómico, lo que lleva a acentuar el esfuerzo en pro de la diversificación de la estructura productiva mediante el fomento de la sustitución de importaciones, el desarrollo tecnológico, la construcción de infraestructura básica, la promoción del desarrollo social y la consolidación del Estado mismo.

⁹⁹ Según las características de cada producto, la explotación y exportación de recursos naturales redundó en la creación en la economía local de determinados eslabones, si bien limitados, hacia adelante y hacia atrás. También determinó el surgimiento de una demanda de manufacturas que, debido a los costos de transporte, el alto nivel de protección arancelaria o ambos, estimuló igualmente la industrialización.

En el plano macroeconómico se aplicaron políticas fiscales y monetarias activas, tendientes a dinamizar el consumo y la inversión, mientras que en el manejo de la política cambiaria se priorizó el tipo de cambio múltiple con el fin de favorecer la importación de maquinaria y equipos para la manufactura, con algunas compensaciones para el sector exportador, a la vez que se optaba por la revaluación cada vez que la inflación recrudecía. Todo esto era acompañado de una política comercial ampliamente proteccionista puesta en práctica mediante aumentos de derechos aduaneros, cuotas y restricciones no arancelarias¹⁰⁰.

En lo que respecta a la microeconomía, la estrategia se centró en la promoción industrial, respaldada por la acción proactiva del Estado, que se traducía en compras gubernamentales, créditos subvencionados otorgados por la banca del desarrollo, rebajas tributarias y subsidios acordados por organismos de desarrollo y un papel creciente de las empresas públicas. Estas acciones, que en un momento tuvieron por objetivo defender la industria naciente, con el tiempo fueron acumulando contradicciones internas y vulnerabilidades externas debido a deficiencias de gestión, vaivenes políticos y perturbaciones externas (Thorp, 1998; Ocampo, 2006). Los resultados obtenidos durante este período no fueron malos, como lo denota el crecimiento del producto y de la productividad, según se expone en el capítulo I, pero tampoco sobresalientes, comparado con otros países y regiones cuyos procesos sostenidos de crecimiento, permitieron cerrar las brechas de ingresos con países ricos.

2. El papel de la planificación en el contexto del liderazgo del Estado

En América Latina, la planificación formal cumplió una función importante en la implementación de la estrategia de industrialización. En sus comienzos, durante las décadas de 1950 y 1960, la planificación fue impulsada en gran medida por factores externos, como el conocimiento adquirido en la región sobre las prácticas derivadas de la reconstrucción de Europa después de la segunda guerra mundial, la experiencia de construcción socialista, los avances en la modelación matemática que caracterizaron dicha época y también las corrientes preponderantes de pensamiento sobre el desarrollo económico¹⁰¹. En 1961, la planificación se generaliza, promovida por las resoluciones adoptadas en la Carta de Punta del Este y por su mecanismo principal, la Alianza para el Progreso, impulsada por los Estados Unidos y apoyada por los organismos multilaterales de desarrollo¹⁰².

En este contexto, la planificación, mayormente indicativa, fue considerada como un instrumento fundamental para ejecutar programas nacionales de desarrollo económico y social, en un entorno que favorecía ampliamente tales ejercicios. En efecto, el Estado ejercía una muy marcada influencia en la actividad económica a través del dominio de monopolios estatales y la amplia regulación de los mercados. En principio, esto permitía que la planificación cumpliera su labor propia de coordinación. Con el apoyo y estímulo de la comunidad internacional fueron surgiendo, creciendo y consolidándose las instancias institucionales encargadas de llevar adelante esta tarea: las oficinas, ministerios o secretarías, así como variados esquemas o sistemas nacionales, regionales y sectoriales de planificación, cuyas atribuciones incluían grados también diversos de control y apoyo en materia de programas de inversión, procesos de preinversión y cooperación internacional, entre otros (Lira, 2006). Si bien hubo excepciones, en casi todos los países la planificación fue un proceso formal, con rango constitucional y con tres características fundamentales: su vocación en favor del desarrollo, cierto escepticismo en cuanto a la capacidad del sector privado y un alto grado de intervencionismo estatal (Rufián, 1993).

Como se observa en el cuadro VI.1, en la década de 1970 la planificación estuvo especialmente presente en la mayoría de los países de la región. Los objetivos de los planes nacionales de desarrollo, coherentes con la estrategia imperante, se encuadraron en el desarrollo industrial, el aumento de la productividad y la reducción de la vulnerabilidad externa en general. Es interesante constatar que

¹⁰⁰ Como destacó Ocampo (2006), la causa de los altos aranceles aplicados en el siglo XIX fue la recaudación impositiva y no una estrategia explícita de industrialización.

¹⁰¹ En muchas teorías del desarrollo en boga durante la época se sugería que el Estado coordinara la inversión en múltiples frentes. Véanse, por ejemplo, Nurske (1953) y Rosenstein-Rodan (1943), CEPAL/Prebisch (1949), entre otros.

¹⁰² Es importante notar que, con la excepción de Cuba revolucionaria, la planificación se dio en el marco de economías capitalistas “mixtas”.

si bien en esa época existió una considerable protección de la industria naciente, la promoción de las exportaciones también fue un objetivo generalizado; sin embargo, es válido pensar que esto se debió más a la necesidad de saldar la balanza de pagos que a su función directa en la transformación productiva o en el fortalecimiento de la inserción internacional.

CUADRO VI.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA SELECCIÓN DE PLANES NACIONALES
DE DESARROLLO

PLANES DE DESARROLLO	
Argentina	Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974 Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977
Bolivia (Est. Plur. de)	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1976-1980
Brasil	Metas y Bases para la Acción del Gobierno 1970-1972 Primer Plan Nacional de Desarrollo 1972-1974 Segundo Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979
Colombia	Plan de Desarrollo Las Cuatro Estrategias 1970-1974 Para cerrar la brecha 1975-1978 Plan de Integración Nacional 1979-1982
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978 Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982
Cuba	Primer Plan Quinquenal 1976-1980
Chile	Plan de la Economía Nacional 1971-1976 Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1976-1981 Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1984
Ecuador	Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977
El Salvador	Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977 Plan de Bienestar para Todos 1978-1982
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975 Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979 Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982
Honduras	Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982
Jamaica	Plan Quinquenal de Desarrollo 1978-1982
México	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970
Nicaragua	Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979
Panamá	Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1971-1975 Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1977-1981
Perú	Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975 Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978 Plan Nacional de Desarrollo 1979-1980
República Dominicana	Primer Plan Nacional de Desarrollo: Proyecciones Macroeconómicas y del Sector Público 1970-1974
Uruguay	Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977
Venezuela (Rep. Bol. de)	Planes Quinquenales 1960-1988

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (CEPAL/ILPES), “El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe”, *Cuadernos del ILPES*, N° 28, Santiago de Chile, 1982.

a) Los efectos positivos de la planificación en la marcha de las políticas públicas

Aunque la incorporación del proceso de planificación ha sido un fenómeno relegado en la memoria regional, ejerció efectos positivos importantes en el desarrollo institucional de América Latina. En primer lugar, y en mayor o menor medida, estimuló el surgimiento de una visión compartida de futuro mediada por algunos actores sociales y de una estrategia nacional propia, lo que en principio facilitó la coordinación y ordenación de acciones a mediano y largo plazo. El desarrollo de este vínculo exigió la creación de un organismo que liderara tal proceso y de un sistema de gobierno sectorial y subsectorial de promoción del desarrollo, a cargo de funcionarios capacitados en múltiples disciplinas. En algunos países, esos equipos multidisciplinarios y multisectoriales fueron los pilares de la transformación durante el período de sustitución de importaciones. Por otra parte, el proceso mismo de planificación requirió de la administración pública capacidades y conocimientos sobre técnicas y metodologías que se expandieron y subsistieron más allá de los organismos de planificación.

El caso paradigmático en relación con este tema es probablemente el del Brasil. En ese país el sector público venía asumiendo el liderazgo del devenir económico a partir de la crisis mundial de 1929, proceso impulsado en gran escala por el Presidente Getulio Vargas. El Estado fue centralizando progresivamente la administración de los recursos financieros y la coordinación de proyectos de inversión, asumiendo un papel directo mediante la creación de grandes empresas públicas. En esa época se consolidó la cultura del Estado de desarrollo en el país, probablemente la más consistente en América Latina y la más exitosa en términos del fomento de la industrialización (Castro, 1994).

Aparte de iniciativas específicas, los programas de desarrollo que más énfasis pusieron en la industrialización fueron el plan de metas, bajo el gobierno del Presidente Kubitschek (1956-1960), y el segundo plan nacional de desarrollo 1975-1979 (II PND), implementado por el Consejo de Desarrollo Económico y Social bajo la dictadura militar (Suzigan y Furtado, 2006). El Estado de desarrollo surgió motivado en gran medida por una visión compartida que buscaba lograr grados importantes de autosuficiencia e independencia económica, así como un mayor protagonismo del capital local (Martínez-Díaz y Brainard, 2009; Evans, 1995). Durante todo el período de posguerra, los distintos planes de desarrollo llevados a cabo en el Brasil contribuyeron en forma discontinua, pero acumulativamente, a un mayor desarrollo de las estructuras económicas e institucionales, por lo que el legado de algunos de ellos es hasta hoy día muy apreciable en el país¹⁰³.

Dada su importancia en el desarrollo industrial del Brasil, es especialmente relevante comentar el II PND. Este plan fue concebido como un instrumento flexible y dinámico para la racionalización de las decisiones. Se diseñó en un marco de creciente incertidumbre respecto de la economía internacional, con el fin de adaptarse a la crisis mundial de energía y a la nueva etapa de desarrollo industrial (CEPAL/ILPES, 1978). Se concentró en la industria de productos químicos y metalúrgicos y en los bienes de capital. No obstante, a la par con el énfasis puesto en las políticas industriales, se favoreció la política de independencia energética y el desarrollo rural enfocado a la exportación de alimentos, materias primas y productos agrícolas procesados. Para mitigar los problemas asociados a un alto grado de desigualdad, los programas sectoriales fueron complementados en el plano social con programas que aseguraran un incremento de los salarios básicos y una mejora en materias relacionadas con el capital humano y la salud.

De esta manera fue concebido desde el principio como un documento de políticas de desarrollo y se evitó el establecimiento de metas rígidas tanto globales como sectoriales o regionales. Más bien se incluyeron perspectivas basadas en indicadores socioeconómicos que fueron revisados e integrados

¹⁰³ A fines de los años cuarenta y en los cincuenta se crearon capacidades tecnológicas con la constitución de la Sociedad Brasileña para el Progreso de las Ciencias y el Consejo Nacional de Investigación (CNPq). El Instituto Tecnológico de Aeronáutica dio origen a lo que hoy día es la Empresa Brasileña de Aeronáutica (EMBRAER), con gran éxito en la fabricación de aeronaves. La Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), establecida en la década de 1970, aportó tecnologías que dieron fruto en los actuales grandes agronegocios. Fue en esa época que se inició el programa del etanol, que hoy día goza de mucho renombre. Por último, con el PND II la empresa Petróleo Brasileiro (PETROBRAS) comenzó a desarrollar la tecnología que la ha convertido en un líder de la explotación petrolera mar adentro (*offshore*). Schwartzman. (2001) y Martínez-Díaz y Brainard (2009).

en un marco de planificación continua. Al mismo tiempo, en el marco del II PND se llevaron adelante detallados planes sectoriales y regionales como, por ejemplo, el segundo Plan Básico de Desarrollo Científico y Regional y el Plan Nacional de Posgraduados. A nivel federal incluía asimismo metas financieras expresadas en presupuestos plurianuales y programas de gastos, los que comprendían las inversiones de las empresas estatales. También se contemplaron sistemas de evaluación respecto del presupuesto, los programas y los proyectos prioritarios.

El II PND sirve así de ejemplo del apogeo de la planificación en América Latina. Además muestra varios aspectos importantes que contribuyeron a su éxito relativo: en primer lugar, fue un plan de industrialización ambicioso, que contó con un decidido compromiso gubernamental, expresado en la disponibilidad de recursos para todo su período de vigencia. En segundo lugar, se buscó el apoyo del sector privado para la inversión en áreas estratégicas. Finalmente, elementos como su concepción flexible en materia de metas y sus sistemas de evaluación fueron avanzados para la época.

b) Las limitaciones de la planificación en el contexto del liderazgo estatal

Con algunas variantes y en diferentes grados, la mayoría de los planes diseñados en América Latina adolecieron de serios problemas (CEPAL/ILPES, 1982). Las causas de esto fueron diversas: inestabilidad política, macroeconómica o ambas, problemas de gestión, tales como fragmentación burocrática y pérdida de poder político del organismo encargado de la planificación, desconfianza entre los sectores público y privado, con la consecuente baja participación de los actores privados y la imposibilidad de lograr consensos, captura por intereses especiales y carencia de recursos para su implementación. A todo lo anterior se sumó finalmente el surgimiento de una nueva ideología dominante contraria a la planificación.

Tanto las estrategias como los planes tendían a ser llevados a la práctica mayormente “desde arriba”. Los nexos estado-sociedad en materia de estrategias y su implementación fueron fragmentarios, débilmente institucionalizados y, por consiguiente, sujetos a criterios personalizados y fundados en mínimos consensos públicos. Esto se debió en parte a serias limitaciones en cuanto a la profesionalización de la burocracia estatal, incluida la dedicada a la planificación. Cuando se crearon focos de excelencia, como ocurrió especialmente en el Brasil, fueron alejados en cierta forma del aparato público general (Evans, 1995). Esta modalidad de funcionamiento no solo dificultó la coordinación, sino que hizo difícil que las autoridades ligadas a la planificación influyeran en la administración pública (Lira, 2006), lo que fue induciendo un progresivo aislamiento. A ello se sumó el hecho de que a menudo el componente político superaba las exigencias técnicas del plan. También predominó la falta de transparencia. Además, la planificación fue visualizada como una práctica cuyo objetivo era instrumentar el proyecto político y económico de un gobierno, lo que redundaba en que el gobierno sucesor eludiera su posterior ejecución. En efecto, los planes no orientaban las acciones de la administración siguiente, lo que generaba una brecha constante entre lo planificado y lo ejecutado. De hecho, con los cambios de gobierno se planteaban nuevos objetivos y metas.

Por otra parte, la mayoría de los planes no iban acompañados de presupuestos multianuales, aunque fueran solo indicativos, sostenidos por un firme compromiso respecto de su ejecución. Un factor que explicaría este hecho es la falta de una visión compartida del horizonte temporal con respecto al cual se deberían establecer las metas y asignar los recursos.

Por último, a comienzos de los años ochenta, con la crisis de la deuda externa y el surgimiento de la ideología de libre mercado Thatcher/Reagan, más una década de ajustes y repliegue de la acción del Estado bajo la vigilancia de los organismos multilaterales de Washington, el modelo de sustitución de importaciones liderado por el Estado perdió legitimidad política. Como resultado, la voluntad y capacidad de planificación en los países de América Latina se vio aún más debilitada, al igual que las estrategias y la visión a mediano/largo plazo. Frente a la crisis, el ajuste fiscal y la estabilización se transformaron en la política predominante y el manejo de la coyuntura se constituyó en el eje de la política económica. Recayó en el ministro de hacienda, el presidente del banco central, o en ambos, el papel de líder en los procesos de coordinación, sin el contrapeso de ministerios en el sector real, ya que estos últimos terminaron siendo marginados y

sometidos al enfoque cortoplacista de la época. Esto significa que dichas asignaciones fueron, a su vez, preferentemente determinadas por el objetivo fiscal, más que por cualquier meta de carácter estratégico en materia de transformación productiva.

3. Las estrategias después del consenso de Washington

Como se mencionó en capítulo I, es innegable que las reformas estructurales emprendidas en el marco del consenso de Washington contribuyeron a la estabilización económica y a cierta modernización en América Latina, pero también es cierto que fueron responsables del debilitamiento del papel del Estado en el ámbito de las políticas productivas. El Estado mantuvo una presencia activa en la macroeconomía, pero a nivel microeconómico dominó la idea de que, tras su liberalización, las fuerzas de mercado inducirían espontáneamente una asignación óptima de recursos para impulsar el crecimiento y la transformación. Esta postura teórica, siempre muy presente en el círculo de los economistas, ganó mucha influencia en la política económica y se tradujo en una depreciación del valor de las visiones de futuro y las estrategias a largo plazo, así como de los planes de acción proactivos orientados a la transformación productiva y al fortalecimiento de la inserción internacional. A diferencia de los países extrarregionales ya analizados, las autoridades de gobierno de América Latina en funciones durante el período de la crisis de la deuda externa y del consenso de Washington, en general desconfiaron del papel que pudiera desempeñar el Estado en esta transformación.

Sin embargo, como se mencionó en capítulo I, con el paso del tiempo y como resultado del bajo desempeño de la región en materia de competitividad, innovación, desarrollo exportador y crecimiento, los gobiernos han vuelto a delinear más activamente políticas y programas orientados a remover algunos obstáculos a la transformación productiva, con ciertos atisbos que apuntan a una visión a largo plazo. En ciertos países, estas políticas se restringieron a algunas áreas específicas, como la innovación, la promoción de exportaciones, la atracción de la inversión extranjera directa (IED), y la competitividad, mientras que en otros se optó por una acción más integral, lo que dio paso a la aparición de nuevas estrategias y planes de transformación y desarrollo, excepcionalmente durante los años noventa y con mayor fuerza en el primer quinquenio de la década de 2000¹⁰⁴. En el cuadro VI.2 se presenta un conjunto de nueve países que comparten diversas experiencias y, en distintos grados, la aplicación de los primeros principios expuestos en el capítulo anterior. En el cuadro también figuran algunos elementos relacionados con dichos principios y que, junto con otros, serán analizados a lo largo del capítulo.

a) Reparación de las estrategias

Como se señaló en la sección anterior, históricamente los gobiernos en América Latina han elaborado estrategias y planes escritos que muchas veces quedaban al final archivados en las bibliotecas. Esto significa que la existencia de un documento no asegura, por sí misma, la implementación o la eficacia de una estrategia. Para ello se deben cumplir varias otras condiciones, que serán tratadas más adelante. Sin embargo, el hecho de hacer explícita la estrategia mediante un documento permite difundirla; esto, en principio, apoya la coordinación de las acciones del Estado y permite al menos que la sociedad civil conozca las principales ideas-fuerza y la dirección hacia la cual se dirigirá el país en el futuro.

¹⁰⁴ Véanse al respecto Muñoz (2001) y Peres (1997); Peres y Primi (2009) y Melo (2001) en relación con la política industrial.

CUADRO VI.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CARACTERÍSTICAS DE LAS ESTRATEGIAS Y PLANES DE DESARROLLO

País	Estrategia de desarrollo documentada	Liderazgo	Institucionalidad para su implementación	Recursos Presupuestados	Tipo dominante de colaboración público-privada
Argentina	No posee	-	-	-	-
Barbados	National Strategic Plan 2005-2025	Primer ministro	Creación de organismos especiales	Sí	Formal estructurada
Brasil	La estrategia se expresa en la complementariedad del Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), el Plan de Acción de Ciencia, Tecnología e Innovación (PACTI), la Política de Desarrollo Productivo (PDP), el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), y el Plan de Salud del período 2007- 2010	Presidencia y ministerios del área	Organismos/instancias especializadas, algunas de ellas especialmente creadas	Sí	Híbrida
Chile	1982-1995 Estrategia tácita de desarrollo exportador en recursos naturales	Ministerio de Hacienda	Estructura gubernamental tradicional	-	Formal especial
	2007 Estrategia de innovación y escalamiento exportador	Presidencia	Creación de organismo especial	Recursos de la regalía minera y presupuestarios	Formal estructurada
Colombia	2019 Visión Colombia 2019, II centenario	Presidente Departamento Nacional de Planeación	Creación de organismos especiales	Sí	Formal estructurada
	Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010	Consejo Nacional de Competitividad	Creación de organismos especiales	Sí	Formal Estructurada
	2004 Agenda Interna para la productividad y la competitividad				
Costa Rica	Desde los años ochenta: estrategia de diversificación de las exportaciones y atracción de inversión extranjera	Presidencia Ministerio de Economía, Industria y Comercio	Estructura gubernamental tradicional y Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) ^a		Informal/tácita
	Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010	Presidencia Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Estructura gubernamental tradicional	Sí	Informal/tácita
México	Visión 2030: El México que queremos	Presidencia	Estructura gubernamental tradicional	No	Formal especial
	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012				
Panamá	Los acuerdos para la Concertación nacional para el desarrollo 2008-2025.	Vicepresidencia	Estructura gubernamental tradicional	Sí	Formal estructurada
Perú	Plan Nacional de Competitividad, 2005-2011.	Primer ministro	Creación de organismos especiales	-	Formal estructurada

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial respecto de estrategias y planes.

^a CINDE es un organismo privado, cuya finalidad es atraer inversión extranjera y que colabora permanentemente con el gobierno.

Como se puede ver en el cuadro VI.2 y en el anexo, ocho de los nueve países analizados cuentan con estrategias de desarrollo explícitas, excepto la Argentina. En casi todos estos países la estrategia también se expresa en un plan de desarrollo. En la Argentina ha habido políticas en diversas áreas económicas, pero sin una concepción global coherente que las coordine.

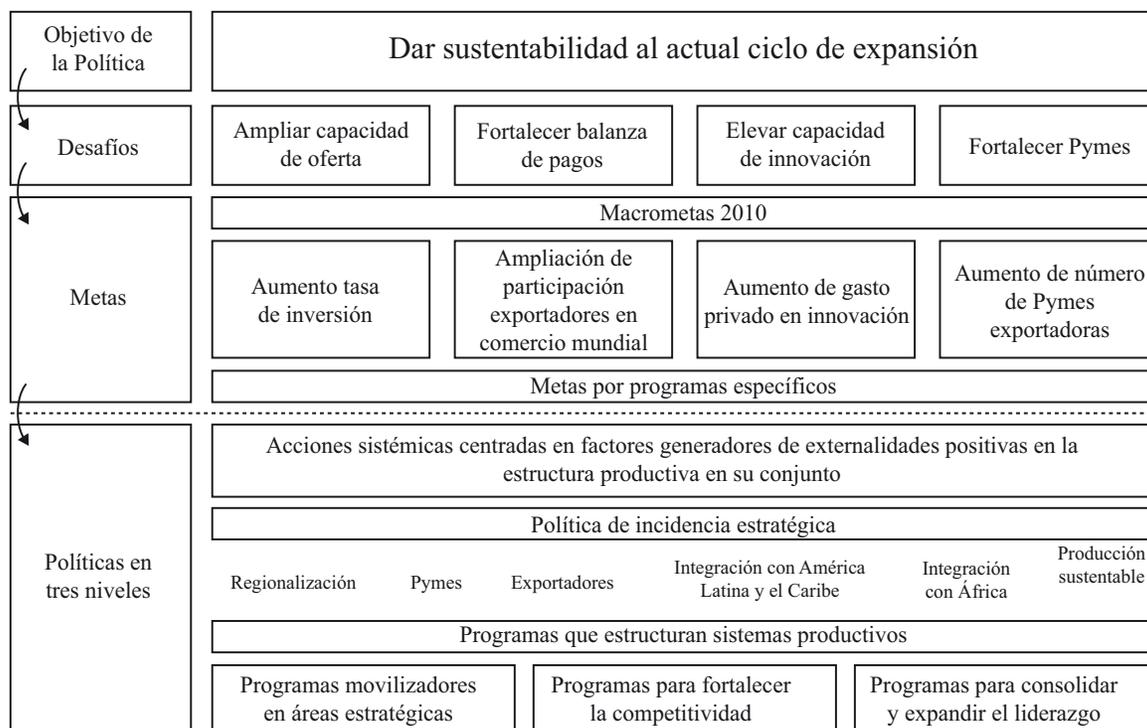
En el Brasil existe actualmente un conjunto muy ambicioso de iniciativas, programas, planes y acciones que cubren distintos ejes estratégicos para el crecimiento sostenido y constituyen un plan nacional de facto¹⁰⁵. Los ejes principales son el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), orientado a incrementar la inversión pública y privada en infraestructura; el Plan de Acción de Ciencia, Tecnología e Innovación (PACTI); el Plan de Desarrollo de la Educación, y la Política de Desarrollo Productivo (PDP), cuya finalidad es consolidar el crecimiento a largo plazo¹⁰⁶. Dada la importancia de esta última en el esfuerzo de transformación productiva del Brasil, el análisis se centrará en sus características.

Los antecedentes de la Política de Desarrollo Productivo (PDP) radican en el esfuerzo realizado en 2003 y 2004 mediante la implementación de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), que se centró solo en algunos sectores productivos, pero que para el Brasil significó el retorno a la política industrial. Con la PDP se da un paso adelante al ampliar los objetivos, lo que la convierte en la actualidad —a nivel latinoamericano— en el programa de políticas públicas más ambicioso, tanto por su diseño y envergadura como por la asignación financiera y de responsabilidades institucionales de que dispone. Asimismo, la PDP denota un intento por recuperar la capacidad coordinadora del Estado en el ámbito de las políticas públicas para un desarrollo competitivo de la industria. Esta coordinación se traduce en la implementación de programas con instrumentos, recursos y responsabilidades bien definidas. Cuenta, además, con elementos novedosos, como la implementación de políticas en tres niveles: las acciones con efecto sistémico, las acciones dirigidas al logro de objetivos estratégicos, con la diversidad de la estructura productiva nacional como marco de referencia, y las políticas públicas escogidas deliberadamente debido a su importancia para el desarrollo productivo del país a largo plazo (véase el gráfico VI.1).

¹⁰⁵ Es posible que se haya elaborado este conjunto, en lugar de un esquema formal integral nacional, para evitar así sensibilidades políticas respecto de la “planificación”. Para mayores antecedentes, véase el anexo.

¹⁰⁶ Las políticas contempladas en el PAC se agrupan en cinco áreas, entre las que destacan las referidas a la inversión en infraestructura logística, energética, social y urbana. El PACTI incluye, por su parte, la expansión y consolidación del sistema nacional de innovación, la implementación de innovaciones tecnológicas en las empresas, la investigación y desarrollo en áreas estratégicas y la ciencia y tecnología para el desarrollo social. Este plan se articula a su vez con la PDP, política que busca el desarrollo productivo y el fortalecimiento exportador. Además, en el ámbito de la capacitación y entrenamiento de recursos humanos estas acciones cuentan con el apoyo del Plan Nacional de Educación del Ministerio de Educación, iniciativa que se articula especialmente con la PDP.

GRÁFICO VI.1
BRASIL: POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO (PDP):
OBJETIVOS, DESAFÍOS, METAS Y POLÍTICAS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Política de Desarrollo Productivo (PDP), 2008.

Otro elemento característico de la PDP, que ya se había intentado implementar en la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), es la colaboración público-privada. Mientras en el caso anterior esta se limitaba a la realización de consultas informales, en la PDP se aprecia un intento de institucionalizar la participación privada en el desarrollo de la política.

Finalmente, cabe señalar que el plan nacional de facto del Brasil es ejemplo de una iniciativa bien pensada, estratégica en su formulación y dotada de financiamiento. En este sentido, el Brasil puede llegar a liderar el renacimiento de una América Latina estratégica en materia de transformación productiva. El gran desafío va a ser la implementación del plan por un aparato público que ha perdido en cierta medida la práctica de llevar a cabo iniciativas de transformación productiva de gran envergadura y que se verá enfrentado a la necesidad de establecer una compleja articulación entre organismos y políticas.

Colombia ha sido uno de los países que, desde 1961, ha mantenido la planificación como parte de las tareas de su gobierno, ejercicio que se ha repetido cada cuatro años, a la par con los ciclos políticos. Estos planes fueron elaborados muy acuciosamente, pero tendieron a instrumentarse para justificar los gastos vinculados a la plataforma política del gobierno de turno, en lugar de expresar prioridades estratégicas para la transformación productiva a mediano y largo plazo.

A partir de los años noventa, los gobiernos de Colombia centraron sus políticas y planes de desarrollo productivo en el incremento de la competitividad¹⁰⁷. A la vez, desde un comienzo se procuró incorporar al sector privado en la toma de decisiones sobre política pública, gracias a lo cual la colaboración público-privada en este país lleva ya casi dos décadas de experiencia. Sin embargo, este proceso también adoleció de cierta discontinuidad a causa de iniciativas que expiraban con cada elección presidencial. Ocurrió así que en 1994, durante el gobierno del Presidente Samper, se

¹⁰⁷ Véase una síntesis de estas políticas en Melendez y Perry (2009) y en Gómez Restrepo y otros (2008).

intentó mejorar la productividad de las empresas y el ambiente de negocios mediante los acuerdos sectoriales de competitividad. Esta iniciativa fue redefinida en el Plan Nacional de Desarrollo, 1998-2002, impulsado por el siguiente gobierno, con el liderazgo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el que a su vez creó el programa transversal Red Colombia Compite (RCC). Un objetivo de este último era el de articular nuevamente las acciones de las entidades gubernamentales, del sector privado y del ámbito académico con vistas a identificar, priorizar y dar solución a los obstáculos a la competitividad.

En 2004, el Presidente Uribe inicia otro proceso, liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que dio origen a la elaboración de la Agenda Interna y a la constitución de una Comisión Nacional de Competitividad¹⁰⁸. La preparación de la Agenda Interna hizo surgir una dinámica de trabajo y de concertación a nivel nacional y regional. Este proceso, aún vigente, ha sido complementado por el ejercicio prospectivo Visión Colombia 2019, II centenario (Departamento Nacional de Planeación, 2005), impulsado por el DNP, organismo que define este ejercicio como la construcción de un consenso en torno a una visión de Colombia a mediano y largo plazo. Dado que uno de los problemas mayores para la implementación de las estrategias, programas y políticas en Colombia es la discontinuación de las iniciativas al término de cada gobierno, es posible que el marco consensuado a partir de Visión Colombia 2019 sienta las bases para una estrategia de Estado. Otro elemento que atenta contra la continuidad de la Agenda Interna y de los planes de desarrollo son, como lo señalan Melendez y Perry (2009, pág. 80), la persistencia de ministerios y organismos que mantienen prácticas clientelistas y rentistas al estilo tradicional en América Latina, lo que permite a actores privados obtener rentas por fuera de la Agenda mediante negociaciones con el Gobierno o el Congreso, lo que hace perder coherencia y efectividad a la política gubernamental, situación mencionada también en la experiencia del Brasil.

En el caso del Perú, la iniciativa que guía el desarrollo es el Plan Nacional de Competitividad, elaborado en 2005 por el Consejo Nacional de Competitividad, cuyas metas se plantearon con vistas a 2011¹⁰⁹. El Plan ha permitido articular en cierta medida las políticas orientadas al desarrollo productivo y la competitividad. En su primera versión el Plan comprendía un número inmanejable de focos de actuación: 44 estrategias, 138 políticas, 431 acciones, y 1.400 acciones secundarias. Por consiguiente, en 2006 se procuró reducir dicho ámbito de acción para concentrarse en ocho áreas que, al final, se redujeron a seis (Cadenas competitivas, Perú Inova, Perú Emprende, Simplificación de trámites municipales para empresas, Regiones competitivas y Monitor de la competitividad)¹¹⁰.

Las experiencias del Perú, así como las del Brasil y Colombia, tienen la virtud de haber contado con planes de acción concretos. Sin embargo, el Plan Nacional de Competitividad del Perú también muestra la tendencia, frecuente en América Latina, a elaborar diagnósticos con una lista excesivamente extensa de tareas por hacer, sin la necesaria fijación previa de prioridades, algo que las autoridades peruanas comenzaron a corregir poco a poco a partir de 2006, enfrentadas a la realidad de una agenda inmanejable. Otra enseñanza de la experiencia peruana es lo difícil que resulta cumplir los objetivos cuando las acciones no son obligatorias para los ministerios y organismos, sea por ley o por la presión de un disenso dentro del propio gobierno con respecto a lo que se debe hacer. Por otra parte, la acción se ve limitada por la falta de financiamiento, cuando este depende en gran medida de la movilización de recursos extrapresupuestarios para la cooperación técnica, a cargo de la burocracia de organismos multilaterales. Finalmente, el Plan Nacional de Competitividad del Perú enfrenta la dificultad de haber sido elaborado por el gobierno anterior, con la consiguiente incertidumbre sobre el compromiso que asumirá el gobierno actual en cuanto a su ejecución.

En Costa Rica se han elaborado planes nacionales de desarrollo cada cinco años, con cada cambio de gobierno. Sin embargo, en palabras del actual Presidente de la República, “muchos planes

¹⁰⁸ Esta iniciativa fue motivada en gran parte por la expectativa de la firma de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos.

¹⁰⁹ Más adelante se provee información sobre el Consejo Nacional de Competitividad. La elaboración del Plan fue motivada en alto grado por el desafío de lograr un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos.

¹¹⁰ El área de Cadenas competitivas comprende algodón, textiles, confección y moda, cacao y chocolate, madera y muebles.

de desarrollo del pasado... padecieron el mal de la exuberancia de las intenciones, del exceso de acciones y la consecuente ausencia de prioridades. El Plan Nacional de Desarrollo se convirtió en un documento tan extenso, que ni siquiera se mandaba a imprimir, y tan complejo, que ningún ciudadano era capaz de entenderlo” (Arias, 2007, pág. 2). En este contexto, el Ministerio de Planificación era la única instancia de gobierno que tenía una visión de futuro, pero no se logró traducirla en acciones ni dotarla de financiamiento, por lo que siguieron predominando políticas de gobierno fundamentadas, según el mismo Presidente, en la “improvisación” (Arias, 2007, pág. 2) Además, por falta de capacidad para crear consensos, los planes quedaban como un programa más del gobierno de turno y, en la práctica, el país fue avanzando sin planes de acción a mediano y largo plazo que hubieran podido ser continuados por los gobiernos posteriores.

No obstante, paralelamente con los planes nacionales, en el país se pudo desarrollar una estrategia a mediano y largo plazo, de carácter tácito, enfocada en la diversificación y escalonamiento de las exportaciones mediante incentivos y atracción de IED como pilar de las acciones¹¹¹. Desde mediados de la década de 1980 y junto con la apertura económica —que no fue tan drástica y acelerada como en otros países latinoamericanos—, el gobierno impulsó políticas que favorecían las exportaciones no tradicionales, con especial énfasis en el régimen de procesamiento de exportaciones. El sector privado desempeñó desde el comienzo un papel fundamental, ya que la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) —un organismo privado, creado con financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), dedicado a la atracción de inversión extranjera— fue el catalizador de dichas políticas. Lo interesante de esta experiencia es que los Presidentes de la República mantuvieron a largo plazo la colaboración público-privada (informal y tácita) como base de la estrategia con el fin de hacerla viable. Cabe subrayar que este esquema siguió vigente más allá de los ciclos de gobierno y que los programas y políticas, así como la institucionalidad, fueron readecuándose a medida que cambiaban las condiciones internas.

En la actualidad, la visión estratégica del Gobierno de Costa Rica se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que establece los lineamientos centrales del programa del gobierno en una forma que busca superar el carácter excesivamente amplio de planes anteriores. También recoge las recomendaciones hechas en el marco de la Estrategia Siglo XXI, una iniciativa visionaria a largo plazo que apunta a situar el conocimiento y la innovación como los motores fundamentales del avance costarricense hacia el desarrollo (Gobierno de Costa Rica, 2007, pág. 28). La Estrategia Siglo XXI no es un proyecto de gobierno propiamente tal, sino una propuesta multisectorial y nacional. En ella fueron integrándose diferentes sectores del país que buscaban formular un plan de acción que impulsase el desarrollo integral de Costa Rica a partir de una plataforma cimentada en la educación, la ciencia y la tecnología y la innovación e incorporada en la cultura del pueblo costarricense. Segmentos importantes de esta iniciativa pasaron a configurar programas del Plan Nacional de Desarrollo.

Chile también ha mantenido durante los últimos 35 años una estrategia nacional, no formalmente documentada, que apunta principalmente al desarrollo exportador sobre la base de sus recursos naturales y de la conquista de mercados externos. Esta estrategia partió con políticas impuestas e impulsadas por el gobierno autoritario de Pinochet, que evolucionaron hasta convertirse en una estrategia informal y tácita fundada en un consenso político y económico entre el sector público, el privado y los partidos políticos predominantes en el período ya democrático. También cabe destacar la implantación en este proceso de una ideología que favorece el liderazgo del sector privado y minimiza el campo de acción del Estado.

Sin embargo, el modelo exportador de Chile, tan exitoso por muchos años, comenzó a perder dinamismo hacia fines de la década de 1990, lo que hizo necesario pasar a una nueva fase de desarrollo productivo y exportador, enfocada hacia actividades que incorporaran mayor conocimiento y valor agregado. Esto dio lugar al “redescubrimiento” del papel proactivo del Estado, cuya expresión más clara está contenida en la Estrategia de Innovación, elaborada por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad. Junto con impulsar el mejoramiento de la coordinación de un sistema de

¹¹¹ Por ejemplo, la decisión de incrementar la calidad de la IED para tomar en consideración el mayor nivel del salario nacional con respecto a sus países vecinos y a los de Asia.

innovación bastante fragmentado, el Consejo propuso concentrar los recursos en el desarrollo de un número específico de aglomeraciones (*clusters*) de exportación y crear, incluso en las cadenas de producción de bienes basados en recursos naturales, actividades con mayor incorporación de conocimiento y valor agregado¹¹². Para ello se contó con un diagnóstico y lineamientos de acción elaborados por una asesoría extranjera, así como con recursos provenientes de regalías mineras. El diseño de esta estrategia ha posibilitado una evolución desde políticas horizontales orientadas principalmente a dar apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes), cuya justificación era solucionar fallas de mercado, aumentar la productividad de las empresas y modernizar su tecnología, a un énfasis —sobre el cual no existe pleno consenso a nivel de gobierno— en políticas verticales, centradas selectivamente en ciertos sectores y aglomeraciones¹¹³.

La constitución del Consejo y sus propuestas de políticas proactivas con orientación selectiva y a mediano y largo plazo podrían representar un avance en un país donde la cultura económica dominante gira en torno a la macroeconomía y la coyuntura. En segundo lugar, la existencia de una propuesta documentada de la estrategia, al margen de la fórmula poco participativa por la que se optó para su elaboración, confiere al organismo encargado de coordinar los programas y políticas mayor capacidad de difusión y claridad en la transmisión de los objetivos. Sin embargo, ha habido obstáculos para la implementación de la estrategia debido a factores como falta de madurez de las aglomeraciones seleccionadas en cuanto a grado de integración de los empresarios para definir una agenda común¹¹⁴; falta de confianza del sector académico en los empresarios y en el propio Consejo (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, 2008) y, por último, grado de compromiso a veces bajo de las autoridades de gobierno a las que compete la implementación de la estrategia. Sin embargo, también cabe señalar que todo esto es parte de un proceso recién iniciado y que requiere un aprendizaje de la experiencia y la implementación.

En Panamá, la ampliación del Canal abrió el espacio político para un debate nacional acerca de la necesidad de establecer una visión de futuro que sirviera para capitalizar los beneficios de ese logro. Esta fue la base de la Concertación nacional para el desarrollo, iniciativa impulsada por el Presidente Torrijos y que comprendía dos grandes etapas: la primera era un muy extenso proceso de consulta, facilitado por las Naciones Unidas, y la segunda, en octubre de 2007, consistía en la construcción de acuerdos acerca de un conjunto de ejes estructurantes del desarrollo nacional hasta 2025. Los ejes prioritarios seleccionados son muy generales y se relacionan con bienestar y equidad, crecimiento económico y competitividad, modernización institucional y educación. A partir de estas líneas de acción se definieron objetivos, metas y estrategias de desarrollo, algunos más específicos que otros, que apuntan en especial a la superación de la pobreza.

Este fue un esfuerzo histórico por crear una visión consensuada del desarrollo del país. Tiene las virtudes de un plan verdadero en el sentido de que hay un cierto grado de especificidad en las metas establecidas en muchas de las áreas (pero no en todas); existen compromisos de financiamiento a mediano y largo plazo procedente de los ingresos generados por el Canal, y se estableció una comisión público-privada para monitorear y evaluar la implementación; incluso se cuenta con la promesa de crear un sistema de indicadores formales de cumplimiento de metas. Sin embargo, como la envergadura del ámbito de acción es muy amplia, el mayor desafío que enfrenta esta iniciativa puede relacionarse con la capacidad del gobierno para coordinarla e implementarla.

Barbados, uno de los países más exitosos en la región, posee una tradición en materia de planeamiento que data de los años cuarenta y que nunca ha sido interrumpida (CEPAL, 2001). Esta ex-colonia británica, a partir de su independencia, adoptó como estrategia la diversificación de las exportaciones, el desarrollo de los servicios sociales y la promoción temprana del turismo¹¹⁵. Con

¹¹² Los problemas de fragmentación eran ocasionados por la existencia de un excesivo número de instrumentos de apoyo, más de 130 fondos o programas específicos permanentes, con complejos protocolos que impedían cumplir plazos, además de una multiplicidad de actores gubernamentales con escasa coordinación entre sí.

¹¹³ En Agosin, Larraín y Grau (2009) se presenta un análisis de estas políticas.

¹¹⁴ En muchos casos, las aglomeraciones no existían como tales, es decir, como grupos de empresarios articulados en un territorio específico y organizados de alguna manera para lograr un conjunto de objetivos comunes.

¹¹⁵ La diversificación de las exportaciones se relaciona con la caña de azúcar, producto tradicional de Barbados.

estos fines se fomentó la inversión extranjera, para lo cual en 1965 se promulgó la ley de empresas internacionales (*International Business Company Act*), que otorgaba incentivos tributarios a la inversión (CEPAL, 2005; Artana, Auguste y Downes, 2008 y Springer, 2008). En este período existía amplio consenso sobre la importancia de la apertura económica y de la atracción de IED.

En la década de 1970 los gobiernos de la isla procuraron desarrollar la industria liviana con el fin de crear las condiciones para una mayor absorción de mano de obra. Sin embargo, el retiro de Intel a mediados de los años ochenta dio un vuelco a la estrategia y los esfuerzos apuntaron entonces al fortalecimiento de la industria financiera. El acuerdo al respecto firmado con los Estados Unidos dio mucho empuje a esta estrategia, pero ello no evitó que a comienzos de la década de 1990 el país cayera en una profunda crisis de balanza de pagos que, sin embargo, fue enfrentada con éxito mediante la concertación social que se examinará más adelante. En los años noventa la estrategia se orientó a la consolidación de una plataforma de negocios internacionales, lo que implicó la reformulación de la *International Business Company Act* y el diseño de una legislación complementaria para la atracción de IED.

El Plan estratégico nacional de Barbados (2005-2025) consta de los siguientes seis objetivos generales: desatar el espíritu de la Nación; idear un nuevo gobierno para tiempos nuevos; construir capital social; fortalecer la infraestructura física y preservar el medio ambiente; elevar la prosperidad y la competitividad del país y expandir globalmente la marca Barbados. Cada uno de los seis objetivos de la estrategia está desglosado en objetivos secundarios, los cuales tienen estrategias y metas también muy generales, aunque en unos pocos casos se proponen indicadores finales para verificar el cumplimiento de las metas (véase el anexo).

De la lectura del plan de Barbados se desprende que, como en el caso de México que se analizará a continuación, constituye un marco general en el que se llevan adelante las políticas, lo que significa que estas se estructuran en torno a aspiraciones relativamente generales sobre el desarrollo de una economía moderna y competitiva, pero que no están expresadas en un plan de acción operacional. Si se reconoce que la estrategia y sus acciones específicas son dos elementos indisolubles e indispensables para cumplir una aspiración, no es sorprendente que en este caso los resultados concretos sean a menudo limitados.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 de México es otro buen ejemplo de falta de concreción de la estrategia adoptada, lo que también se observa en algunos casos anteriores (Presidencia de la República de México, 2007b). El Plan fue elaborado con un enfoque integral, basado en la Visión 2030, debatido formalmente con la ciudadanía y guiado por la perspectiva del desarrollo humano sustentable. Al igual que los casos anteriores, cuenta con varios ejes estratégicos: Estado de derecho y seguridad; economía competitiva y generadora de empleos; igualdad de oportunidades; sustentabilidad ambiental; democracia efectiva y política exterior responsable. Para cada uno de estos ejes orientadores de política, en el Plan se presenta una serie de objetivos por alcanzar y las estrategias o caminos diseñados para lograrlos. Por ejemplo, para el eje “economía competitiva y generadora de empleos” existen 13 objetivos relacionados¹¹⁶. Estos objetivos no responden a prioridades, sino que representan más bien el abanico completo de temas asociados al eje orientador, en este caso, generación de empleo y competitividad. Un hecho que explicaría la ausencia de prioridades es que aparentemente se mezcla el programa de gobierno con la estrategia de desarrollo, sin tener en cuenta que mientras el primero está limitado al ciclo político, el segundo apunta fundamentalmente al mediano y largo plazo.¹¹⁷

Sin embargo, quizás lo más importante sea que en el plan no se señala concretamente cómo se podrán lograr los objetivos, ya que las estrategias propuestas también se expresan en generalidades,

¹¹⁶ Estos objetivos son: Política hacendaria para la competitividad; sistema financiero eficiente; Sistema nacional de pensiones; Promoción del empleo y paz laboral; Promoción de la productividad y competitividad; Pequeñas y medianas empresas; Sector rural; Turismo; Desarrollo regional integral; Telecomunicaciones y transportes; Energía, electricidad e hidrocarburos; Sector hidráulico, y Construcción y vivienda.

¹¹⁷ La posibilidad de proyectar el Plan más allá del período del gobierno de turno depende del logro de consensos públicos, un tema que se aborda más adelante.

tales como “se debe fomentar y profundizar la competencia... hay que facilitar la investigación científica... es preciso disminuir los costos para la apertura de nuevas empresas...”¹¹⁸. Por lo que cabe preguntar: ¿Cómo se van a instrumentar los objetivos? ¿Quién es responsable de los temas en cuestión? ¿A qué organismos compete su promoción? ¿Con qué recursos cuenta el país y cuántos será necesario agregar para lograr los objetivos propuestos? Tampoco se indica el plazo en que se cumplirán los objetivos ni cuáles son las metas a corto, mediano y largo plazo, ni siquiera en el contexto de un programa por un período presidencial.

Estrategias y planes como el de México, que se acaba de examinar, nuevamente constituyen más un marco conceptual de intenciones que un camino de acción. Por ello no es de extrañar la escasa articulación entre los programas y políticas de las entidades específicas y los objetivos de la estrategia.

B. Las alianzas público-privadas contemporáneas: logros y limitaciones

A pesar de no haberse alcanzado el grado de madurez que muestran las experiencias extrarregionales, en América Latina se conocen casos de diálogo entre los principales actores económicos y sociales y el Estado que, en ocasiones, han desempeñado un papel relevante. Este fenómeno se ha dado en el ámbito global, con mesas de diálogo, comisiones especiales e, incluso, órganos permanentes asesores de la Presidencia e intercambios de ideas con vistas a la definición de estrategias, planes nacionales de desarrollo o ambos. También se aprecia colaboración público-privada en sectores y regiones, en algunos casos aún más maduras que en el ámbito global. Por último, ha habido una cierta incorporación de representantes del sector privado en las entidades ejecutoras de las políticas públicas.

Con respecto a los tipos de diálogo, el análisis es equivalente al presentado en el capítulo III. Se distinguen claramente las alianzas de tipo formal y estructurado que predominan en Barbados, Colombia, Panamá y el Perú. En estos países se ha legislado respecto del proceso de colaboración público-privada, lo que le otorga un estatus formal que facilita la legitimación de estas alianzas y su organización, a la vez que, en cierta forma, las protege de los cambios de gobierno y sus diferentes concepciones. En cuanto a los diálogos estructurados, puede ser que no haya legislación al respecto, pero se expresan en consejos o comisiones que, en algunos casos, con el transcurso del tiempo fueron adquiriendo legitimidad de hecho. Los diálogos informales y tácitos existen, por ejemplo, en Costa Rica, donde los sectores público y privado son permanentes colaboradores, pero sin instancias formales que definan esta relación. Hay también participaciones de tipo específico, como en México, originadas por convocatorias del gobierno con duración y funciones acotadas.

En ciertos países puede predominar la coexistencia de varios tipos de diálogo y por ello, como se vio en un capítulo anterior, se han caracterizado como “híbridos”. Un ejemplo de alianza público-privada híbrida es la que se observa en el Brasil, ya que al nivel más alto del gobierno existe una alianza formal y estructurada en el marco del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), mientras que aún prima una modalidad especial de colaboración público-privada en torno a políticas y planes específicos, como por ejemplo en la PDP. En Chile, la forma predominante también es híbrida; por una parte, una alianza formal y estructurada en el caso del Consejo Nacional de Innovación y de las comisiones especiales estructuradas de las aglomeraciones de exportación y, por otra parte, comisiones especiales convocadas en relación con temas específicos, como las comisiones de educación, de equidad y otras.

Para comprender la evolución de las alianzas público-privadas en los países de América Latina se debe tener en cuenta que en ellos predominó por largo tiempo una visión dicotómica entre Estado y mercado. En un extremo están los defensores del mercado, que continúan abogando por la reducción del Estado, lo que en muchos casos ha redundado en un gran debilitamiento de las

¹¹⁸ El plan estratégico de Barbados tiene un carácter parecido.

instituciones públicas; en el otro se sitúan los que defienden el Estado, no confían en el mercado y demandan un control creciente de su normal funcionamiento. Esto, a su vez, se traduce en una profunda desconfianza entre el sector público y el privado, sujetos a una dependencia del pasado que dificulta la sustentación de estas alianzas. Es en este contexto que en algunos países se han producido recientemente iniciativas de acercamiento y colaboración para construir un proyecto compartido del futuro nacional. Esto venía ocurriendo con anterioridad a la actual crisis financiera global, por lo que es de esperar que las alianzas se fortalezcan debido justamente a la necesidad de enfrentar su impacto a corto plazo de manera consistente con las necesidades estructurales de un crecimiento alto y sostenido a mediano y largo plazo¹¹⁹.

En el cuadro VI.3 se ilustran las alianzas público-privadas en países latinoamericanos incluidos en el estudio. Los aspectos considerados son los respectivos ámbitos de acción global y sectorial, las funciones, los tipos de diálogo, la estructura o forma de los organismos en que se expresa la alianza público-privada y la representatividad de sus miembros.

1. Las alianzas público-privadas en el ámbito global

En el ámbito global actualmente es posible encontrar múltiples instancias de colaboración público-privada que, con frecuencia, son alianzas formales especiales, como mesas de diálogo o comisiones convocadas por los gobiernos para buscar entendimientos en torno a temas específicos, por lo que una vez alcanzados los acuerdos, la instancia se extingue. Sin embargo, en los últimos años ha habido una tendencia a formalizar estructuras de diálogo entre el sector público y el privado que, en muchos casos, permiten llegar a ciertos consensos o entendimientos que contribuyen a impulsar políticas a más largo plazo, a fortalecer los gobiernos y, en ocasiones, a avanzar en la definición estratégica del desarrollo.

a) Consejos asesores de la Presidencia

Entre los diálogos formales establecidos por medio de instancias participativas estructuradas con el fin de fortalecer los gobiernos existen dos buenos ejemplos: el ya mencionado CDES en el Brasil y el Acuerdo Nacional en el Perú.

El CDES fue creado en 2003 en respuesta a un reconocimiento del gobierno de la importancia para el desarrollo económico y social de la responsabilidad compartida entre el aparato estatal y los diferentes actores sociales. Los 102 miembros del Consejo, que se desempeña como organismo consultivo y asesor de la Presidencia, fueron designados formalmente por el Presidente de la República, por un período de dos años. El Consejo está integrado por representantes de los trabajadores (líderes sindicales); empresarios participantes a título propio y personalidades de diferentes sectores. Los miembros permanentes del Consejo, que provienen todos del gobierno, no pueden superar el 25% del total, en tanto que el empresariado tiene una representación del 45%.

¹¹⁹ Como se señaló en un capítulo anterior, en los casos exitosos a menudo la crisis ha sido un catalizador para consolidar alianzas pública-privadas.

CUADRO VI.3
TIPOS DE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ámbito/país	Alianza	Tipo de alianza	Estructura
Argentina			
	No se registran alianzas público-privada en torno a una estrategia nacional		
Sectorial	Existen alianzas público-privadas a nivel sectorial o regional, con objetivos puntuales		
Organismos	Directorios de organismos		
Barbados			
Global	Alianza social tripartita Pacto social sobre la estabilidad de las relaciones industriales, el aumento del empleo, la disminución de la desigualdad y el fortalecimiento del diálogo social y el desarrollo	Formal estructurada.	Comité de alto nivel: Primer Ministro, representante de empresarios, representante sindical Reuniones trimestrales Comité nivel medio: 18 miembros de todos los estamentos, pero de menor jerarquía Reuniones mensuales Comité a nivel consultivo: Amplia participación, incluidos parlamentarios Reuniones anuales
Organismos	Consejo Nacional de Productividad (tripartito) Directorios de organismos		Promoción de políticas que aumentar la productividad y preparación de estudios a partir de temas debatidos por la alianza social
Brasil			
Global	Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) Asesoría a la Presidencia en materia de reformas del Estado y temas a mediano y largo plazo	Formal estructurada	Representantes de los trabajadores, empresarios, movimientos sociales y gobierno, organizados por grupos temáticos 102 consejeros escogidos por el Presidente
Sectorial	Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI) Supervisión de las políticas de desarrollo industrial	Formal estructurada	14 ministros y 14 representantes de la industria
Sectorial	Consejos y foros sectoriales y a nivel de estados Interlocución público-privada para la implementación del PDP	Formal especial, pero en proceso de estructuración	Asociaciones empresariales sectoriales o temáticas, más representantes de organismos públicos sectoriales o temáticos
Chile			
Sectorial	Foro de Desarrollo Productivo Consejo para el desarrollo productivo (1994-1999)	Formal estructurada	Alianza tripartita: Gobierno-sindicatos-empresas 24 consejeros presidido por el Ministro de Economía
Global	Varias mesas de diálogo establecidas en distintas oportunidades y para tratar temas específicos	Formal especial	
	Consejo Nacional de Innovación Definición de la estrategia de innovación y asesoría a la Presidencia en políticas del área	Formal estructurada	La alianza se expresa a nivel del ejecutivo y al de las bases, en los directorios de las aglomeraciones y en la participación en las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP)

(continúa)

Cuadro VI.3 (continuación)

Ámbito/país	Alianza	Tipo de alianza	Estructura
Colombia			
Global	Consejo Nacional de Planeación Búsqueda de consensos en torno al Plan Nacional de Desarrollo	Formal estructurada	Integrado por representantes de las distintas agrupaciones que configuran la sociedad civil
Global	Comisión Nacional de Competitividad Implementación de la Agenda Interna para la productividad y la competitividad	Formal estructurada	23 miembros, presidida por el Presidente de la República y con participación de empresarios, ámbito académico, sindicatos, entidades públicas, organizaciones privadas y comisiones regionales de competitividad
Costa Rica			
	Desde finales de los años noventa, acuerdo social a largo plazo en torno a la necesidad de diversificar las exportaciones mediante la atracción de IED. Esto último es el elemento central de la estrategia	Informal y tácita	
Organismos	Directorios de organismos		
México			
	Consulta de la Presidencia	Formal especial	La participación privada se da mediante consultas y negociaciones con cámaras empresariales, sindicatos y sociedad civil
Panamá			
Global	Concertación Nacional para el Desarrollo Elaboración de la estrategia nacional de desarrollo	Formal estructurada	Consejo integrado por 58 representantes de empresas, gremios, iglesia, sectores sociales, partidos políticos, gobierno central y gobiernos locales
Perú			
Global	Acuerdo Nacional Asesoría al gobierno en políticas a mediano y largo plazo	Formal estructurada	Representantes del gobierno nacional, partidos políticos, gremios empresariales, sindicatos, universidades, iglesia, colegios profesionales
Global	Consejo Nacional de Competitividad Organismo público-privado impulsor de la competitividad	Formal estructurada	Consejo Directivo: Presidente del Consejo de Ministros, ocho Ministros de Estado, Presidente del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), cuatro representantes del sector empresarial y de la fuerza laboral
Global	Comisión multisectorial permanente para la elaboración y monitoreo del Plan Estratégico Nacional de Exportaciones (PENX)	Formal estructurada	Instancia público-privada a cargo de la ejecución de los planes operativos regionales, sectoriales y nacionales de exportación Integrado por Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, asociaciones de exportadores y otros organismos del sector privado

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

El trabajo de CDES se realiza en reuniones plenarias y en grupos de trabajo temáticos con agendas definidas por las demandas del gobierno o de los propios consejeros. Durante los años 2004 y 2005 se analizó la importancia de contar con una visión de país y se emprendió la tarea de elaborar lo que finalmente resultó ser un conjunto de políticas, publicado bajo el título Agenda Nacional de Desarrollo (CDES, 2007). Este programa, si bien no se convirtió en bandera del gobierno, influyó en algunas reformas.

El CDES tiene ciertos problemas que, de no enfrentarse, con el tiempo podrían debilitar el organismo. En primer lugar figura la forma de reclutamiento directo de sus miembros por el Presidente de la República. En algunos casos los nombrados no representan adecuadamente a los actores económicos relevantes, lo que en ciertas esferas deja la impresión de que se trata de un ejercicio de “los amigos del Presidente” y crea desconfianza acerca del papel del Consejo. En segundo lugar, dado que ciertos actores poderosos, como los líderes de la confederación de la industria y las asociaciones

sectoriales (bienes de capital, sector automotor) no están representados, fortalecen sus vínculos fuera del CDES, mediante cabildeo (lobbying) ante el Presidente de la República y/o ministros, lo que debilita la relevancia del propio CDES. En tercer lugar, el alto número de miembros que lo integran y su heterogeneidad dificulta mucho el logro de los acuerdos y los consensos requeridos para la toma de decisiones. El cuarto problema radica en que el cuestionamiento de la real relevancia del foro diluye el interés en participar en él. Finalmente, no obstante los esfuerzos realizados, se requiere una mayor difusión de la labor del Consejo entre la sociedad civil.

Otro país que cuenta con una instancia de asesoría global al gobierno en áreas temáticas a mediano y largo plazo es el Perú. Se trata del Acuerdo Nacional, creado bajo la Presidencia de Toledo en 2002 y encabezado por el Primer Ministro, con el fin de definir una visión compartida del futuro del país entre gobierno, partidos políticos y representantes de la sociedad civil, de acuerdo con un proyecto de desarrollo en democracia. En el marco del Acuerdo se han propuesto, desde su creación, 31 políticas de estado consensuadas sobre democracia y Estado de derecho, equidad y justicia social, competitividad y Estado eficiente. En los años transcurridos también se han impulsado varios proyectos; sin embargo, sin captar la plena atención de los altos mandos del gobierno y sin un número suficiente de representantes con bastante peso como para hacerse escuchar, este foro ha ido perdiendo poder y capacidad de influir, lo que ha determinado que en el último tiempo sus esfuerzos hayan tendido a diluirse. No obstante, el Acuerdo Nacional es una semilla que puede germinar en el futuro. Si con el liderazgo político del gobierno se avanzara en la articulación y reforzamiento de alguna forma de conjunción entre la estructura gubernamental de toma de decisiones y las propuestas de un núcleo heterogéneo de participantes con suficiente peso político o profesional y se contara con apoyo técnico adecuado, quizás se podría renovar la relevancia de este foro como un punto de referencia para el diseño de políticas económicas a mediano y largo plazo.

En Chile, el Foro de Desarrollo Productivo (FDP) fue una experiencia lamentablemente fallida. Si bien ya no existe, en el período 1994-1999 era la instancia de diálogo social más importante en el país. El FDP fue creado como un ámbito permanente de encuentro entre los principales actores del desarrollo productivo de la economía. Se concibió con la finalidad principal de identificar y promover iniciativas que apuntaran a facilitar un crecimiento dinámico y sostenido de la economía chilena, en un marco de estabilidad y equidad. El propósito consistía en impulsar un diálogo social amplio, que se tradujera en acuerdos entre los sectores público y privado, para ir construyendo una estrategia de desarrollo compartida.

El órgano principal del foro era el Consejo para el Desarrollo Productivo, presidido por el Ministro de Economía e integrado por 24 consejeros que representaban al Gobierno y a los sectores gremial y laboral¹²⁰. Tenía como función principal revisar el seguimiento de las acciones derivadas de los acuerdos y de las políticas recomendadas. El foro tuvo problemas de falta de apoyo político, tanto del gobierno como de los partidos, que no estaban convocados¹²¹. Por otra parte, la cultura de visión cortoplacista predominante entre los trabajadores, los empresarios y, en cierta forma, dentro del propio gobierno, reducía las posibilidades de lograr consensos sobre temas que, por su naturaleza, eran a mediano y largo plazo. Estos conflictos acentuaban la desconfianza entre las partes, lo que condujo finalmente a la disolución del Consejo.

b) Alianzas que participan en la definición de estrategias

En el cuadro VI.4 se presentan los consejos público-privados en países de la región que han logrado legitimarse en torno a la definición, o incluso la implementación, de la estrategia nacional. Algunos están formalmente instituidos y vienen actuando desde hace ya varios años, como en los casos de Barbados, Colombia y el Perú, en tanto que otros son más recientes, como los existentes en Chile y Panamá, además de instancias incipientes y aún especiales en el Brasil. Por último, en períodos anteriores en Costa Rica y también en Chile se han dado diálogos informales público-privados muy efectivos.

¹²⁰ El FDP fue una entidad tripartita integrada por el gobierno, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC). Los representantes de estas dos entidades eran elegidos por sus propias organizaciones.

¹²¹ El Ministerio de Economía carecía de peso suficiente en un gobierno dominado por el Ministerio de Finanzas.

CUADRO VI.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS EN LAS ESTRATEGIAS Y PLANES

Países	Alianza	Estrategia de desarrollo nacional		Planes de acción en sectores o áreas específicas	
		Definición de estrategia	Implementación y evaluación	Definición	Implementación y evaluación
Barbados	Alianza social tripartita	Sí	Seguimiento y evaluación		
Brasil	Foros de competitividad de la PDP	No compete	No compete	Aporta propuestas a los Comités Ejecutivos y a la Secretaría de la PDP	Sí
Chile	Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad	No	No	No	Solo evaluación
Colombia	Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)	Sí	Sí	Sí	Sí
	Consejo Nacional de Competitividad	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Participación informal del sector privado	Sí, pero de manera informal	No	Sí, pero de manera informal	
México	Consultas a la sociedad civil (especial)	Mediante consultas	No	No	No
Panamá	Concertación Nacional para el Desarrollo	Sí	Sí		
Perú	Consejo Nacional de Competitividad			Sí	En proceso
	Comisión multisectorial sector exportador			Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

i) La alianza nacional tripartita de Barbados avanza en la construcción de consensos, pero corre el peligro de quedar inmovilizada

La alianza nacional tripartita de Barbados ha sido una forma positiva de institucionalizar la construcción de consensos en torno a temas socioeconómicos. Como se mencionó esta instancia nace en los años noventa como resultado de una crisis económica y de una historia de alianzas informales y especiales. El modelo de la alianza se fue gestando para solucionar los problemas económicos y sociales del país a partir de negociaciones y consultas entre representantes del sector privado, el gobierno y los trabajadores. Las iniciativas de colaboración finalmente fueron expresadas en “protocolos”, que determinan el eje de desarrollo de las relaciones industriales y

son reconocidos como una herramienta en materia de políticas públicas¹²². Los tres estamentos que participan en la alianza consideran que los protocolos son una manera de enfrentar los desafíos de la globalización y las demandas de una competitividad basada en la información. Las declaraciones contenidas en los protocolos son bastante generales, como la idea de crear una economía moderna y eficiente, establecer un equilibrio entre los precios y los ingresos mediante una baja inflación, lograr una sociedad más inclusiva, y distribuir los beneficios del crecimiento económico en forma justa y equitativa.

Aun cuando la alianza ha contribuido a la formulación de estrategias globales para el desarrollo económico, su papel principal se ha circunscrito sobre todo a ofrecer un espacio de diálogo para encarar temas identificados y considerados problemáticos por sus miembros¹²³. El gobierno central es, por supuesto, el actor determinante en la definición de las políticas públicas, pero considera y valora la interacción y los consejos que emanan de la alianza. Por consiguiente, esta instancia ha sido fundamental para avanzar hacia una economía más liberalizada, pero, al mismo tiempo, también lo ha sido para regular las relaciones industriales y el mercado laboral.

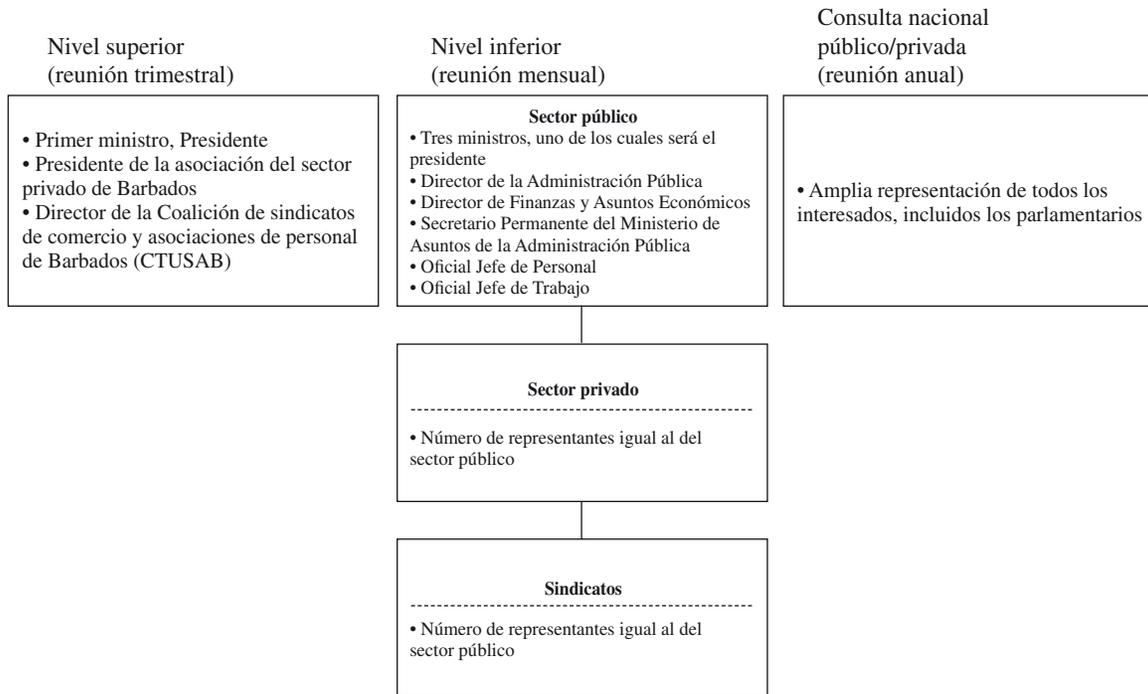
Para el éxito de la alianza ha sido esencial el amplio consenso que existe en las cúpulas de las estructuras políticas y administrativas, así como el hecho de contar con un movimiento sindical organizado y unido y un sector privado muy representativo, elementos que han permitido progresar hacia una cohesión social y una continuidad política¹²⁴. No obstante, la característica más diferenciadora de esta alianza es el alto grado de sofisticación alcanzado por los sindicatos, cuya respetabilidad y profesionalismo es crítica a la hora de construir consensos.

¹²² Los protocolos son principios orientadores para llegar a acuerdos entre los miembros de la alianza, pero no se convierten en leyes, aunque en ocasiones sientan las bases para posterior legislación. Desde 1993 a la fecha se han firmado cinco protocolos. El primero, suscrito en 1993 trataba de la estabilización económica y las negociaciones colectivas (1993-1995); el segundo se refería a la formación de alianzas para la contención de los salarios y la productividad (1995-1997); el tercer protocolo estaba dedicado a la construcción de una alianza social y económica sustentable (1998-2000); el cuarto, a la creación de una economía moderna con inclusión social (2001-2004), y el quinto protocolo expandió las provisiones anteriores, resaltando la importancia de que existiera un mercado CARICOM común (2005-2007). Este último protocolo ha sido extendido por otros dos años, lo que quizás refleja una cierta parálisis de la alianza.

¹²³ Para la formulación del plan estratégico nacional de Barbados (2005-2025), el Gobierno consultó extensivamente a los miembros de la alianza, ya que uno de los temas comprendidos en el plan es precisamente el fortalecimiento de la alianza y su institucionalización legal en la constitución. Por lo tanto, los objetivos expresados en el plan actúan como una guía estratégica para la alianza.

¹²⁴ La continuidad también fue facilitado por el largo mandato democrático otorgado al Partido Laboral de Barbados, que ha permanecido en el poder desde 1994 hasta 2008. Queda por verse cuál será el papel de la alianza en el nuevo gobierno.

GRÁFICO VI.2 BARBADOS: ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL PACTO SOCIAL



Fuente: Basil Springer, “Barbados: private-public sector partnerships”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008, inédito.

En el gráfico VI.2 se muestran los distintos niveles de diálogo establecidos en la alianza público-privada en Barbados, los miembros que la integran y la frecuencia con que realizan su actividad. Esta estructura permite la participación de los actores en la definición de las políticas y en el seguimiento y evaluación de su implementación. Otro elemento importante que cabe destacar es el equilibrio existente entre los diversos representantes, que asegura una mejor negociación y sustenta la confianza del sector privado —incluidos los representantes de los trabajadores— en dicha institucionalidad. La alianza tiene el apoyo secretarial de un ministerio.

Si bien la alianza nacional tripartita de Barbados es quizás la más avanzada en la región, en años recientes adolece de problemas de gobernabilidad que han venido reduciendo su eficacia. Por una parte, el nivel más bajo de su estructura, que se reúne una vez al mes, tiene una limitada capacidad de toma de decisiones; por la otra, el nivel más alto, que sí tiene poder de decisión, debería reunirse cada trimestre, pero a menudo no se cumple ese mandato por falta de quórum. Por su parte, con frecuencia el representante de los sindicatos es la misma persona en los niveles más bajo y más alto de la alianza, lo que redundaría en un predominio de los temas laborales en desmedro de otros sectoriales y económicos y de los comprendidos en el plan estratégico nacional. Además, si bien la alianza tiene apoyo secretarial especial, hace falta un apoyo técnico estructurado para sustentar debates más orientados a la identificación y resolución de problemas, así como al contenido específico del plan estratégico nacional. En cuanto a este último, la puesta en práctica de planes de acción anuales, junto con evaluaciones formales, sería una manera de llevar a un plano más concreto los debates de la alianza. Finalmente, hay cierto reconocimiento de que es preciso expandir la participación en la alianza para incluir las organizaciones no gubernamentales (ONG) (véase Springer, 2008).

ii) *Colombia muestra un modelo de colaboración público-privada para la planificación e implementación de estrategias, pero su sustentabilidad ha sido socavada por los ciclos políticos*

A través de una metodología participativa, los actores económicos y sociales se expresan actualmente en dos instancias centrales: el Consejo Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Competitividad. Respecto del primero, a partir de 1991 y por mandato constitucional, el gobierno fortaleció la planeación mediante la incorporación al proceso de las organizaciones de la sociedad civil como una forma de corregir prácticas centralistas y unilaterales del Ejecutivo, y clientelistas del Congreso y de los partidos políticos. De acuerdo con esto, el Consejo Nacional de Planeación se coordinó con consejos territoriales en 32 departamentos y 1 067 municipios. La función principal de estos consejos público-privados ha consistido en presentar opiniones, propuestas y recomendaciones sobre los planes de desarrollo preparados por el Presidente de la República, los gobernadores de los departamentos y los alcaldes de los municipios (Forero Pineda, 2000).

Los miembros de los consejos de planeación se eligen en la siguiente forma: en el ámbito de los sectores o zonas geográficas se presentan temas y el gobierno respectivo escoge al representante. Estos son elegidos por un período que, en el caso del Consejo Nacional de Planeación, es de ocho años –el doble del período presidencial–, con el propósito de que la responsabilidad de mantener la continuidad de los planes de desarrollo repose en estos consejos. Los miembros son en su mayoría líderes de organizaciones sociales de todos los departamentos y participan no solo en la evaluación de los planes de desarrollo y en la presentación de propuestas cívicas a los candidatos a las distintas elecciones, sino que dan seguimiento a estos procesos y tienen a su alrededor “redes de apoyo” integradas por ciudadanos y organizaciones sociales.

La estructura y el funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación se han ido fortaleciendo con el tiempo, al igual que su ejercicio de la labor planificadora, ya que las autoridades han comenzado a ver esta última como un proceso interactivo de construcción de acuerdos entre la sociedad y el Estado, y no como una simple agregación de proyectos, o una actividad burocrática. Según Forero Pineda (2000), en algunos municipios la ciudadanía está participando directamente en la elaboración y modificación de los presupuestos, aunque las recomendaciones ciudadanas todavía inciden más en el discurso que en las asignaciones del gasto público.

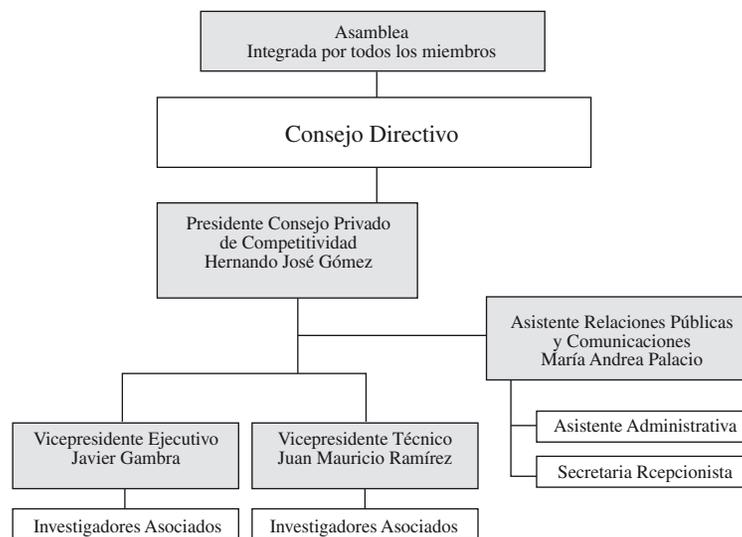
Otra instancia de alianza público-privada entre 1998 y el 2002 fué la Red Colombia Compíte, creada bajo la administración del Presidente Pastrana; su actividad se relacionó con el incremento de competitividad en tres dimensiones: regional, cadenas productivas y redes especializadas. Para ocuparse de la primera se convocó a actores que se consideraban comprometidos con los proyectos de tipo transversal regional, a fin de unir esfuerzos y mejorar la competitividad. Simultáneamente se crearon los Convenios de Competitividad de Cadenas Productivas, espacios de diálogo y concertación público-privada para el diseño y puesta en marcha de acciones tendientes a mejorar la productividad y la competitividad de las empresas que formaban parte de las cadenas productivas. Finalmente, se implementaron las Redes Especializadas, instancias de concertación nacional en las que se trabajaba en proyectos considerados de tipo transversal nacional y se apoyaba el avance de aquellos que, por su complejidad, no podían abordarse en la dimensión sectorial o de cadenas productivas. Estas redes tuvieron inicialmente una importante participación empresarial, pero su acción fue decayendo con el tiempo por falta de liderazgo gubernamental y de claridad de objetivos.

Hacia el año 2004 este proceso de concertación condujo a la creación de la Agenda Interna para la productividad y la competitividad. Para su implementación se instituyó la Comisión Nacional de Competitividad, instancia público-privada que articula a los actores y organismos, a nivel nacional y regional. Esta Comisión es un espacio de encuentro donde los representantes del gobierno nacional (15 miembros, la mayoría ministros, más delegados departamentales, liderados por el Presidente de la República), el sector privado (dos representantes), los trabajadores (dos representantes), las universidades (dos representantes) y tres representantes elegidos directamente por el Presidente se reúnen, de acuerdo con lo establecido en la legislación, para formular los lineamientos de la política de productividad y competitividad, en concordancia con los planes y programas de desarrollo del país.

A ello se agrega la misión de apoyar la articulación de las iniciativas y acciones impulsadas por las diferentes entidades, proponer un modelo de gestión que permita la asignación de responsabilidades, la implantación de sistemas de medición y seguimiento de indicadores, las revisiones periódicas, las rendiciones de cuentas y la divulgación entre la sociedad civil de los resultados de su gestión, entre otras. La Comisión promueve asimismo la creación de comisiones regionales de competitividad para mantener contacto permanente con las regiones a fin de identificar sus principales necesidades y ventajas competitivas.

Para llevar a cabo su misión, en el año 2007 se constituyó una Secretaría técnica mixta con representación tripartita: un delegado del Departamento Nacional de Planeación, otro del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y un tercero del Consejo Privado de Competitividad (CPC). Este Consejo desempeña un papel muy importante en la alianza público-privada en Colombia, ya que articula y asocia el sector privado con vistas a liderar y posicionar una visión de largo plazo en el país. En este Consejo no solo participan los representantes de las asociaciones gremiales empresariales, sino también representantes de universidades privadas y altos ejecutivos de empresas multinacionales y de otras grandes empresas locales. Este sistema se replica, además, a nivel de los consejos regionales de competitividad, en los que se delinea la estrategia regional y se supervisa su ejecución y seguimiento. En el gráfico VI.3 se resume la estructura organizativa del CPC.

GRÁFICO VI.3
COLOMBIA: COMPOSICIÓN DEL CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



Fuente: Consejo Privado de Competitividad (CPC), “Esquema organizacional del CPC” [en línea] <http://www.compite.ws/spccompite/content/page.aspx?ID=69>.

Con el fin de evaluar los avances de la Agenda, el Consejo publica anualmente un Informe nacional de competitividad (CPC, 2008), en el que entrega un actualizado diagnóstico nacional, sectorial y regional, además de destacar los obstáculos y problemas para seguir llevando adelante la estrategia.

Tras esta revisión cabe destacar que, de los países examinados, Colombia es uno de los países que tienen mayor experiencia en la práctica de las alianzas público-privadas. Sin embargo, a pesar de que desde hace tiempo existen iniciativas orientadas a crear sinergias para consolidar el diálogo entre el sector público, el privado y la academia, el proceso no ha sido fácil. En el estudio realizado por Gomez Restrepo, Botiva y Guerra (2007) se detecta cierta desarticulación institucional, de la que resulta una duplicación de funciones entre las diversas entidades y dentro de ellas mismas, lo que las vuelve poco efectivas. En diversos diagnósticos se coincide en que no hay una clara definición del papel de las diversas entidades en el desarrollo de la política de competitividad, lo que ha hecho difícil

que esta muestre mayores resultados. Pero quizás sean las permanentes redefiniciones a las que están expuestas las alianzas con cada nuevo ciclo político las que más debilitan las acciones conjuntas de los actores, en este caso en torno a la estrategia de competitividad. Por consiguiente, como lo señalan Meléndez y Perry (2009), pudiera ser que la consolidación de un órgano como el Consejo Privado de Competitividad contribuyera a dar sustentabilidad a las políticas a largo plazo definidas en la Agenda Interna y a ir perfeccionando esta última con sus nuevas propuestas.

iii) En Panamá existe una experiencia reciente de colaboración público-privada, pero el desafío es que perdure pese a los cambios de gobierno y pueda avanzar en términos de institucionalidad

El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo fue creado como una instancia público-privada de participación ciudadana para la consulta, verificación, recomendación y presentación de propuestas acerca del cumplimiento de los acuerdos y las metas establecidos por la Concertación Nacional para el Desarrollo. El ente estuvo presidido por el Vicepresidente de la República e inicialmente integrado por 33 representantes de las tres áreas que participaron en la Concertación Nacional para el Desarrollo: i) sector productivo, incluidos trabajadores, asociaciones empresariales, pymes, asociaciones profesionales de abogados y economistas, entre otras; ii) esfera política, con representación de los partidos políticos, los gobiernos locales y las provincias, y iii) sociedad civil, que comprende organizaciones de mujeres, derechos humanos, medio ambiente, pueblos indígenas, educación, iglesias, organizaciones juveniles y otras. El Consejo tendrá una unidad técnica y estará apoyado por una Secretaría de Metas Presidenciales.

La experiencia es tan reciente que fue en abril de 2009 que el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo eligió al secretario ejecutivo de la Concertación Nacional, que tendrá por misión coordinar el Consejo para impulsar los acuerdos y proyectos logrados tras el diálogo. El gobierno pasado impulsó, además, la ley marco de participación ciudadana con el propósito de institucionalizar el sistema de participación ciudadana en el proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas a nivel nacional, provincial, comarcal y de los gobiernos locales, para posibilitar de este modo la corresponsabilidad de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos. El logro de consensos es muy notable dado el gran número de representantes heterogéneos en la Concertación. Es de esperar que el nuevo gobierno, que asumió el poder en 2009, continúe apoyando y profundizando esta iniciativa.

iv) La experiencia del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad en Chile es novedosa, pero la aprobación del proyecto de ley actualmente en el Congreso permitiría fortalecer su acción y su representatividad

Otra instancia nueva de colaboración público-privada es el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, creado en Chile por decreto presidencial hacia fines de 2005. Este Consejo fue renovado por la Presidenta Bachelet en 2006 e instituido como organismo asesor permanente del Presidente de la República. Su objetivo es aconsejar a la autoridad con respecto a la identificación, formulación y ejecución de políticas, planes y programas, medidas y demás actividades referidas a la innovación, como ciencia, formación de recursos humanos especializados y desarrollo, transferencia y difusión de tecnologías.

El Consejo está integrado por su presidente, elegido por la Presidenta de la República, 5 ministros y 11 actores del sector privado, seleccionados por sus conocimientos científicos, empresariales o en materia de políticas públicas. En la actualidad no son representantes oficiales de los estamentos a que pertenecen, sino que son miembros del Consejo a título personal.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2009) acaba de hacer una evaluación del Consejo, en la que destaca varios logros, pese al escaso tiempo transcurrido desde su creación, pero también algunas debilidades. En cuanto a los primeros se menciona la credibilidad que ha ganado como organismo asesor de la Presidencia; el hecho de que puede imponer una mayor selectividad de la política pública mediante la focalización en determinadas aglomeraciones, y el

esfuerzo que está realizando con miras a mejorar la organización del sistema nacional de innovación. Las debilidades que se detectan son planteadas como desafíos y se refieren a la falta de claridad en cuanto a sus responsabilidades; un cierto alejamiento de las políticas a mediano y largo plazos por el hecho de tener que responder al presupuesto de la coyuntura; el tiempo dedicado a la elaboración de la estrategia (dos años); el deterioro de su legitimidad, en relación con lo cual se mencionan tres factores: dificultades en la aprobación del proyecto de ley en el parlamento, insuficiente diálogo con las universidades y falta de comunicación con el público y con los actores pertinentes del sistema nacional de innovación (OCDE, 2009).

El proyecto de ley que está en el Congreso ha sido rechazado en dos oportunidades, lo cual debilita la acción del Consejo por varios motivos. En primer lugar, en un país tan legalista como Chile, el rechazo de la ley debilita la legitimidad de la entidad y su poder para hacer que el resto de la administración estatal respete sus decisiones. En segundo lugar, la legislación permitiría delimitar mejor las instancias de participación y los objetivos del Consejo –de naturaleza eminentemente asesora– y los del Comité de Ministros, definido como ejecutor de la estrategia y las políticas, lo que evitaría la superposición de acciones que hoy ocurre¹²⁵. El tercer motivo es que en dicho proyecto se propone una nueva composición del Consejo, que le daría un carácter más representativo en cuanto a los actores del sistema nacional de innovación y, finalmente, porque también ahí se establece una fórmula para el reparto de los recursos de las regalías mineras, punto que ha sido central en el debate en el parlamento.

La nueva institucionalidad requiere, además, hacer operacionales las recomendaciones o comisiones de carácter público-privado a nivel tanto de aglomeraciones como regional. Esta tarea no ha sido fácil debido a la falta de articulación y de asociación empresarial en las regiones y también en los sectores productivos comprendidos en la estrategia. En una entrevista con el encargado de comunicaciones del Consejo, este señaló que se ha puesto gran empeño en dialogar con las organizaciones empresariales vinculadas a los sectores prioritarios, pero que lograr su participación en el proceso ha sido bastante difícil, aunque hay avances al respecto. Otro de los desafíos percibidos es que se debe superar la carencia de una mirada estratégica para que los mismos actores, empresarios, académicos y gobierno, busquen oportunidades y soluciones a mediano y largo plazo, lo que también está sujeto a un aprendizaje¹²⁶.

v) *En el Brasil, la colaboración entre empresarios y gobierno para la ejecución de la Política de Desarrollo Productivo está llevándose adelante, centrada en los sectores menos organizados y en las regiones*

Durante el primer gobierno del Presidente Lula se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI) como una instancia superior de debate entre el sector público y el privado –con una participación igualitaria de 14 miembros cada uno–, y como entidad de monitoreo y validación de la PDP. El CNDI debía reunirse semestralmente, pero debido a la falta de liderazgo y de participación, hasta el primer semestre de 2009 no ha desempeñado un papel relevante en el proceso de diálogo en torno a la PDP.

La colaboración entre el sector público y las asociaciones empresariales se da a un nivel inferior. Este esfuerzo se lleva a cabo por medio de los comités ejecutivos, por una parte, y de los foros de competitividad, por la otra. Los primeros son instancias ejecutivas de los organismos públicos que participan en la PDP y cuya función es analizar y priorizar las políticas que deben implementarse en los distintos sectores. Los segundos corresponden a reuniones de diversas asociaciones empresariales en las que participan funcionarios públicos de los organismos que actúan también a nivel de sectores o áreas temáticas. Los foros (con participación público-privada) y los comités ejecutivos (con participación exclusivamente pública) deberían estar muy bien comunicados. Se trata, por una parte, de poder definir la agenda sectorial y los programas por implementar y, por la otra, de capturar la

¹²⁵ De acuerdo con el proyecto, el actual Comité de Ministros sería la futura Comisión Ministerial de Innovación, compuesta por los Ministros de Economía, Educación y Hacienda.

¹²⁶ Entrevista con Hugo Arias, Director de Comunicaciones, Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad.

información sobre requerimientos, demandas y estrategias empresariales que deben negociarse con el sector público. La efectiva relación entre estas instancias es fundamental para la transferencia de información y la elaboración de la agenda para el desarrollo productivo.

Existen diversos factores que obstaculizan esta relación: la debilidad de la organización empresarial en algunas áreas y la falta de información sobre la misma PDP en otras. En sectores y estados más atrasados estos foros no funcionan. De acuerdo con la Federación de Industriales de São Paulo, el 50% de las empresas del Estado aún no conocen la PDP¹²⁷. Los exportadores, por su parte, son otro sector que se siente poco representado. De acuerdo con miembros de la Asociación de Comercio Exterior de Brasil (AEB), la Política de Desarrollo Productivo es muy general y las metas propuestas están por debajo de logros ya obtenidos. Por otra parte, estas políticas no son consideradas en la toma de decisiones de las compañías multinacionales, responsables del 72% del producto exportado por el Brasil¹²⁸. Otro factor que actúa contra la colaboración público-privada es la arraigada práctica de las grandes empresas (multinacionales y locales), de acceder directamente a la Presidencia o al Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (MDIC) en busca de beneficios particulares. Este es un factor que atenta contra la implementación de la PDP y la legitimación de sus líderes. Por su parte, en la Confederación Nacional de la Industria (CNI), que reúne las asociaciones y federaciones empresariales del Brasil, se reconoce que la PDP es un proceso que representa un paso muy avanzado con respecto a anteriores gobiernos, por lo que se ha estado siguiendo y evaluando la política y participando activamente para entregar nuevas propuestas¹²⁹.

vi) *El Consejo Nacional de Competitividad del Perú fue creado con gran apoyo gubernamental, pero con el paso del tiempo la falta de una visión compartida lo ha ido debilitando*

En abril de 2002 el gobierno del Perú creó el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC) como un espacio de concertación público-privada con la finalidad de desarrollar e implementar en conjunto un Plan Nacional de Competitividad. La elaboración del Plan fue un proceso en el que participaron unos 250 expertos provenientes de los sectores privado, público y académico. Esta instancia de consulta tuvo un carácter especial y perduró hasta completar la definición del Plan. Para su elaboración, el CNC dedicó también especial cuidado a recoger las políticas y compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional.

El Consejo Nacional de Competitividad cuenta con un Consejo Directivo integrado por nueve ministros de Estado, los presidentes de cinco gremios empresariales, un representante de las micro y pequeñas empresas (MYPE), un representante de los trabajadores y el presidente de Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Sin embargo, la influencia del CNC en los ministerios y organismos ejecutores es relativa, ya que, como se mencionó anteriormente, el Plan Nacional de Competitividad no es de cumplimiento obligatorio. Además, las autoridades máximas del CNC (el Presidente del Consejo de Ministros y la Ministra de Comercio Exterior y Turismo), aunque ocupan cargos con peso político, no son percibidas como autoridades en el tema de la competitividad. Finalmente, la falta de una visión compartida y consensuada sobre la agenda de la competitividad y la ausencia de líderes comprometidos, tanto del sector público como del privado, dificultan la labor del Consejo. En el caso del sector privado, muchas veces prefieren ignorar el CNC y reunirse directamente con los ministros, un problema recurrente cuando los canales estructurados de comunicación público-privados adolecen de falta de credibilidad.

¹²⁷ Entrevista en junio 2009 a Paulo Teixeira, Departamento de Competitividad y Tecnología, Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP).

¹²⁸ Entrevista en junio 2009 a Lucía María Maldonado, Vicepresidenta Ejecutiva de la Asociación de Comercio Exterior de Brasil.

¹²⁹ Entrevista a Paulo Mol, Gerente de Estudios y Políticas Industriales, Confederación Nacional de la Industria, Brasil.

vii) *En Costa Rica la alianza público-privada informal ha sido eficaz*

En el caso de Costa Rica existe una alianza informal y tácita, sin organismos ni legislación que la sustente, pero que en la práctica ha funcionado y con un cierto grado de éxito. Para concretar la llegada de Intel al país se estableció una serie de alianzas público-privadas no formales, en las que participaron el Presidente de la República, los ministerios, las universidades, la empresa privada nacional, las cámaras empresariales, las empresas multinacionales radicadas en el país, la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) y la CINDE. A pesar del éxito probado de estas alianzas, una vez finalizados los cuatro años de la presidencia de José María Figueres perdieron su protagonismo. Como lo señalan Chaves y Segura (2007, pág. 41), aunque algunas de estas actividades fueron rescatadas por la CINDE y forman parte de sus funciones de promoción del país y de las agendas de negocios de las empresas que desean invertir en Costa Rica, el grado de compromiso de los participantes no sigue siendo el mismo que cuando se trabajaba para atraer a Intel.

2. La colaboración público-privada en sectores y regiones

En algunos países ha sido particularmente difícil llegar a una visión común o ha primado la desconfianza entre los sectores público y privado en el ámbito nacional, no obstante lo cual ha habido éxitos –en casos puntuales– en torno a proyectos regionales impulsados por alianzas público-privadas. Como indica Ross (2009), aun si las políticas fueran más restrictivas en los ámbitos regional o sectorial, el diálogo público-privado en esas instancias podría llegar a ser más productivo. Como razones se aduce que los actores son más homogéneos y tiene un mayor rango de objetivos comunes, lo que facilita la construcción de consensos. En otros casos existen lazos comunes entre los miembros con anterioridad a la creación de la alianza, sobre todo cuando se trata de la elite. Finalmente, en los países de mayor tamaño con sistemas federados, la necesidad de competir con los otros estados o provincias y con el gobierno federal es un elemento unificador. La Argentina y México son ejemplos de países en los que se han establecido importantes alianzas público-privadas regionales y locales en torno a industrias específicas, como la electrónica y la de programas de computación en ambos países, de productores cafetaleros en México, industria del vino en Mendoza, Argentina y la cadena agroindustrial en este mismo país.

Un caso de especial interés es la alianza surgida en la industria de alta tecnología de Jalisco, en México (Palacios 2007; Medina Gómez, 2006). Este esfuerzo compartido de los sectores privado y público tuvo su origen en la industria de equipos electrónicos y de programas de computación. La iniciativa partió de los altos ejecutivos de las empresas del ramo, particularmente de las subsidiarias de las multinacionales, a los que se unieron los organismos gremiales que se fueron consolidando con las actividades de colaboración y que permitieron el surgimiento de una visión de futuro y de una estrategia de desarrollo de la aglomeración. Estas propuestas fueron compartidas y apoyadas, a su vez, por el sector público, que siguió el liderazgo empresarial y, con sus programas e incentivos, hizo viable la iniciativa privada.

El clima de cooperación permitió desde un comienzo la concreción de una amplia gama de iniciativas y proyectos colectivos, orientados a impulsar el desarrollo de la aglomeración, lo que finalmente redundó en la expansión de la capacidad exportadora del complejo y de Jalisco en su conjunto, aun frente a la competencia de China. Entre 1990 y 2000, la industria se desplazó desde un modelo de manufactura masiva de productos de escaso valor y bajo contenido tecnológico hacia otro a menor escala, pero con productos de más alto valor agregado, menor diversidad y mayor sofisticación.

Una iniciativa importante del gobierno estatal en ese período fue el lanzamiento de una campaña de consulta para la formulación del Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001 del Estado de Jalisco. Esta propuesta convocó una nutrida participación de empresarios, gerentes de empresas, académicos, analistas y funcionarios gubernamentales, representantes de universidades y organismos empresariales. En esos trabajos se llegó a un claro consenso conducente a la definición de una estrategia de escalonamiento centrada en la eficacia de la IED, la atracción de nuevas inversiones y el reforzamiento de la capacidad competitiva de la masa crítica que existía en los sectores más dinámicos

de la economía estatal, en especial el de la electrónica y las tecnologías de la información. También cabe destacar no solo la disposición de las autoridades para cooperar con empresas extranjeras, sino la actitud proactiva de estas últimas¹³⁰.

En síntesis, la experiencia del complejo de alta tecnología de Jalisco muestra los resultados de la cooperación y colaboración del empresariado organizado. En Jalisco se tuvo la ventaja de contar con autoridades estatales que apoyaron la iniciativa, lo que potenció la acción privada. Sin embargo, con una mayor iniciativa pública y un compromiso a largo plazo en términos de estrategia, programas y recursos, este proceso podría avanzar con más vigor y enfrentar en mejores condiciones los desafíos futuros.

Otra colaboración público-privada exitosa es la que se ha dado entre empresarios vitivinícolas en Mendoza y el gobierno provincial. Entre 1990 y 2000 la industria argentina del vino experimentó una transformación productiva y tecnológica que hizo posible que el país pasara de proveedor nacional de vinos populares a exportador de vinos de calidad, gracias a una evolución similar a la de las viñas chilenas entre las décadas de 1980 y 1990. Con el fin de lograr una competitividad y un crecimiento sostenidos de esta industria, en 2004 se creó la Corporación Vitivinícola Argentina, en la que participan numerosas entidades regionales y locales. El órgano de gobierno de la Corporación está integrado por 17 miembros titulares, de los cuales 12 pertenecen al sector privado y los 5 restantes al sector público. Una de las finalidades principales de la Corporación ha sido la de implementar el Plan Estratégico Vitivinícola 2002-2020 (PEVI)¹³¹. En la definición de este Plan participaron representantes de las asociaciones vitivinícolas de la región y el Instituto Nacional de Vitivinicultura, entidad autárquica nacional impulsora del desarrollo tecnológico sectorial¹³². El reconocimiento de que para mantener sostenidamente el crecimiento de los mercados externos era preciso mejorar de modo continuo todos los eslabones de la cadena permitió generar espacios para la participación de las organizaciones e instituciones locales (Escofet, 2006). El gobierno provincial, a su vez, colaboró mediante la organización de foros, en los que el diálogo entre empresarios y autoridades gubernamentales fue abriendo camino a la transformación productiva, comercial y logística de la industria, a la incorporación de nuevas tecnologías y al desarrollo de capacidades.

Tanto en el caso de Jalisco como en el de Mendoza, los factores que hicieron viable la alianza público-privada y el éxito de sus actividades radica en varios factores: en primer lugar, el hecho de que el sector privado tomara conciencia de la fortaleza de la organización, que resultaba vital para enfrentar serios problemas que pronosticaban la crisis del sector. En segundo lugar, la suerte de contar con un sector público que, si bien no fue líder, apoyó los requerimientos del sector privado con altura de miras¹³³. Finalmente, las formas que adoptan las alianzas, como se ha visto anteriormente, no son únicas ni están establecidas. Asimismo, según Schneider (2009), dependen del aprendizaje de la experiencia.

En Colombia cabe también prestar atención especial a las instancias regionales y sectoriales creadas a partir de la agenda interna. Las Comisiones Regionales y Sectoriales de Competitividad han permitido articular las prioridades en torno a los planes regionales o sectoriales de productividad y competitividad, así como también definir los principales proyectos transversales y sectoriales que se analizan en la Comisión Nacional de Competitividad. Para el diseño de la Agenda se crearon, además, 10 comités técnicos mixtos en áreas estratégicas¹³⁴. En estos comités estaban representados los funcionarios del sector público (60%), los empresarios (33%), la academia y grupos de investigación (1%), los sindicatos (1%), las organizaciones no gubernamentales (1%) e invitados extranjeros (4%). De

¹³⁰ Probablemente fue de ayuda el hecho de que los gerentes de las subsidiarias fueran de nacionalidad mexicana.

¹³¹ Ley 25.849 y decreto reglamentario 1191/2004.

¹³² Las asociaciones participantes fueron la Unión Vitivinícola Argentina, la Asociación de Cooperativas Vitivinícolas de Mendoza, las Bodegas de Argentina, la Asociación de Viñateros de Mendoza y el Centro de Viñateros y Bodegueros del Este de Mendoza.

¹³³ Según Schneider (2009), en el caso de Mendoza el gobernador tenía aspiraciones presidenciales y, por lo tanto, contar con el ejemplo de una industria competitiva e innovadora en su provincia lo favorecía.

¹³⁴ Las áreas estratégicas Sostenibilidad (Objetivos de Desarrollo del Milenio), Biocombustibles, Biodiversidad, Logística e infraestructura de transporte, Medidas sanitarias y fitosanitarias, Transporte aéreo, Construcción, Turismo, Joyería y transferencia de tecnología a partir de contratos de defensa (*offsets*).

estos últimos, un 3% provenía de organismos multilaterales. La Comisión Nacional de Competitividad también coordina las Comisiones Regionales, encargadas de formular los lineamientos y articular las acciones y políticas a nivel regional. Estas Comisiones están integradas por representantes del sector público (35%), empresarial (48%), académico (12%), laboral (2%) y otros (3%); participan asimismo el gobernador y los alcaldes de la región y cuentan con una secretaría técnica y ejecutiva constituida por la Cámara de Comercio y una autoridad pública (véase el gráfico 4). En estas comisiones participan los gremios, los empresarios, la cámara de comercio, la academia, los trabajadores y el gobierno.

3. La presencia de alianzas público-privadas en los organismos públicos

Hasta ahora se ha analizado la participación del sector privado (empresarios, academia y trabajadores) en organismos creados especialmente por el Estado para hacer efectiva la colaboración en la definición de las estrategias, en las asesorías al ejecutivo o en ambos. Sin embargo, también ha sido importante la participación privada en otras instancias del sector público, como los organismos ejecutores de las estrategias, lo que permite llevar adelante la colaboración público-privada en la práctica. Esto constituye otro indicador del grado de participación del sector privado en la definición, implementación y evaluación de la estrategia o de las políticas.

En América Latina es tradicional que los organismos públicos que ejecutan políticas en el sector real en general dependan directamente del gobierno central y estén adscritos a algún ministerio, por lo que no suele haber participación privada en su dirección y, además, carecen de autonomía relativa en materia de decisiones y aspectos presupuestarios. Sin embargo, aunque no se han realizado evaluaciones concretas, pareciera que en el último tiempo han empezado a surgir espacios de participación del sector privado en estos organismos, lo que ha aumentado su poder de decisión en cuanto a la ejecución de los proyectos.

Un ejemplo importante por su madurez es la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), creada en 1996¹³⁵. Este organismo fue concebido como una asociación público-privada para impulsar las exportaciones y su Junta Directiva quedó integrada por cuatro representantes del sector público y cinco del privado. La participación privada fue fundamental para obtener información acerca de los requerimientos de las empresas y sus trabajadores, así como para jerarquizar y definir los programas, que se orientaron a la inteligencia de mercados, el mejoramiento de la capacidad exportadora, la creación de emprendedores, la capacitación empresarial y la asesoría para la internacionalización. En la actualidad, el organismo ha venido impulsando una serie de nuevas alianzas público-privadas en torno al desarrollo de sectores estratégicos para el futuro del país (Chaves y Segura, 2008, pág. 31).

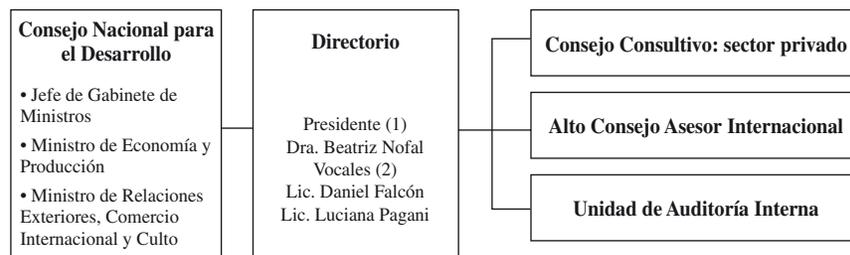
Siguiendo la tendencia a la incorporación del sector privado en los organismos públicos, cabe destacar el proyecto de ley del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad en Chile, en el que se propone cambiar el gobierno corporativo de las dos entidades a cargo de la implementación de la estrategia de innovación: la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). La composición del consejo directivo de estos organismos (el de CORFO consta de un alto número de ministros), debería ir transformándose paulatinamente para incluir a expertos de reconocido prestigio en el ámbito de acción de cada entidad y ser presidido por el ministro responsable del organismo. Junto con lo anterior, en el proyecto de ley se considera dotar a los organismos de comités consultivos compuestos de expertos públicos y privados. Estos comités deberían aportar conocimientos específicos tanto a los procesos de selección, fijación de prioridades y seguimiento de proyectos, como a la revisión y el diseño en detalle del instrumental empleado para darles apoyo. En los comités de expertos participarían empresarios, científicos destacados o consultores.

¹³⁵ PROCOMER se formó a partir de la fusión de la Corporación de las Zonas Francas de Exportación S.A., del Centro para la Promoción de las Exportaciones (CENPRO) y del Consejo Nacional de Inversiones, con el objeto de incrementar y diversificar las exportaciones.

Por último, en la Argentina, donde los gobiernos han enfrentado dificultades para establecer una alianza público-privada en torno a un proyecto de país, en los últimos tiempos se ha venido consolidando una estrecha colaboración a nivel de entidades públicas operativas con vistas a impulsar la promoción de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera. Esta colaboración se ha institucionalizado por intermedio de dos organismos, Fundación Export.Ar, cuyo objetivo central es hacer más competitivos los productos argentinos, y la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, Prosper.Ar, encargada de promover las inversiones, atraer IED e internacionalizar las pymes. Ambas cuentan con un número importante de miembros del sector privado en sus directorios, lo que permite la participación de los empresarios y otros actores en la toma de decisiones de política. En el caso de Prosper.Ar (véase el gráfico VI.4), participan en el directorio un Consejo Consultivo del sector privado y un Alto Consejo Asesor Internacional.

El Consejo Consultivo del sector privado está integrado, con carácter ad honorem, por representantes de reconocida trayectoria del mundo empresarial, la academia, la ciencia y el trabajo. Su misión es trabajar en forma conjunta en el desarrollo e implementación de políticas y programas para alentar la inversión, la competitividad y la innovación. Los miembros del Alto Consejo Asesor Internacional, por su parte, son prestigiosos líderes internacionales y su objetivo es colaborar con miras al posicionamiento comercial internacional de la Argentina. La iniciativa es relativamente nueva y solo podrá ser evaluada cuando haya transcurrido un tiempo suficiente.

GRÁFICO VI.4
ARGENTINA: DIRECTORIO DE LA AGENCIA NACIONAL DE DESARROLLO DE INVERSIONES (PROSPER.AR)



Fuente: Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ProsperAr), “Estructura organizacional” [en línea] <http://www.prosperar.gov.ar/home.php?page=estructura>.

Anexo

Síntesis de estrategias nacionales de desarrollo

Barbados

Plan Estratégico Nacional de Barbados 2005-2025

El Plan Estratégico Nacional de Barbados (Gobierno de Barbados, 2005) tiene seis grandes metas, expresadas en términos muy generales, que apuntan a fortalecer el espíritu nacional; modernizar el Estado; construir capital social; construir infraestructura y preservar el medio ambiente; aumentar la prosperidad y competitividad de Barbados y promover la marca Barbados a nivel internacional.

A estas metas corresponden, a su vez, objetivos también poco específicos. Por ejemplo, la quinta meta, “aumentar la prosperidad y competitividad de Barbados”, tiene los siguientes objetivos: aumentar sustancialmente la tasa de crecimiento; alcanzar el pleno empleo; asegurar el fortalecimiento de los fundamentos microeconómicos; respetar la seguridad alimentaria y nutricional, crear una sociedad emprendedora; desarrollar la sociedad de la información; alentar la productividad y la competitividad; aumentar la exportación de bienes y servicios; integrar a Barbados a la economía global; alcanzar excelencia de clase mundial en servicios; desarrollar plenamente el sistema financiero e impulsar el sector privado para que asuma el liderazgo en la economía.

Por su parte, la estrategia propuesta para aumentar sostenidamente la tasa de crecimiento del producto se basa en propuestas tan generales como elevar la tasa de inversión en los sectores público y privado; aumentar la eficiencia, productividad y competitividad de la economía; impulsar la innovación y el desarrollo de la cultura empresarial; incrementar la producción, especialmente en los sectores de bienes transables y crear nuevas exportaciones de servicios.

Finalmente, para monitorear los avances hacia las metas se definen indicadores generales, entre los que figuran una tasa de crecimiento no inferior al 5%; incremento sostenido de la capitalización del mercado y elevación sustancial de las tasas de ahorro e inversión. Para cada una de las seis metas se plantean orientaciones estratégicas, similares a las anteriormente descritas, que permitirían avanzar hacia su logro, así como algunos indicadores, siempre generales, de cumplimiento.

Brasil

Política de Desarrollo Productivo

Con el fin de dar sustentabilidad al ciclo de expansión de la economía que se registró entre 2003 y 2007, en la Política de Desarrollo Productivo (Gobierno del Brasil, 2008) se definen cuatro desafíos generales: ampliar la capacidad de oferta; fortalecer la balanza de pagos; elevar la capacidad de innovación, y fortalecer las pymes.

Para superar los desafíos con éxito se establecieron metas cuantitativas en dos niveles. En el primero se establecen macro-metas para el año 2010 consideradas factibles y monitoreables, lo que permitió mostrar con claridad el sentido y alcance de la PDP. Las macro-metas comprendían el aumento de la formación bruta de capital fijo; la elevación del gasto privado en innovación; la ampliación de las exportaciones brasileñas hacia el mercado internacional, y el incremento del número de pymes exportadoras. A su vez, las metas específicas que se buscaba alcanzar en cada uno de los programas contenidos en la PDP obedecían a los mismos criterios definidos para las macro-metas: factibilidad de realización y posibilidades de monitoreo.

Las políticas de la PDP se estructuraron en torno a tres planos. Primero, se definieron acciones sistémicas que traspasaron el nivel de las empresas o del sector y que incidieron en el desempeño de la estructura productiva general, como el ámbito fiscal-tributario, el del financiamiento de la inversión

y la innovación, y el de la seguridad jurídica. En el segundo plano se situaron temas estratégicos de política pública, seleccionados de manera deliberada por su importancia para el desarrollo productivo del país a largo plazo.

En este nivel, las áreas priorizadas para las políticas de incidencia estratégica fueron: regionalización o descentralización espacial de la producción del país; fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas; expansión de las exportaciones; integración productiva con América Latina y el Caribe, inicialmente centrada en el MERCOSUR; integración con África, y producción ambientalmente sustentable.

En el tercer plano se definieron programas estructurantes para el sistema productivo, orientados hacia objetivos estratégicos, cuyo marco de referencia era la diversidad de la estructura productiva nacional.

1. Programas movilizados en áreas estratégicas: complejo industrial de salud; tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC); energía nuclear; complejo industrial de defensa; nanotecnología; biotecnología.
2. Programas para fortalecer la competitividad: complejo automotor; bienes de capital; textil y confecciones; madera y muebles; higiene, perfumería y cosméticos; construcción civil; complejo de servicios; industria naval y cabotaje; cuero, calzado y artefactos; agroindustria; biodiesel; plásticos; otros.
3. Programas para consolidar y expandir el liderazgo: complejo aeronáutico; petróleo, gas natural y petroquímica; bioetanol; minería; siderúrgica; celulosa y papel; carnes.

Cada uno de los sectores favorecidos dentro de los tres programas cuenta, a su vez, con instrumentos específicos para lograr sus metas, las que se pueden clasificar como pertenecientes a cuatro esferas generales: incentivos: incentivos fiscales, crédito, capital de riesgo y subvención económica; poder de compra del Estado: compras de administración directa y de empresas estatales; regulación: técnica, económica y de competencia; apoyo técnico: certificación y metrología, promoción comercial, propiedad intelectual, capacitación de recursos humanos, capacitación empresarial.

Chile

Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad

Como eje central de su estrategia de competitividad (Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2007), el gobierno chileno identificó ocho sectores prioritarios para el desarrollo de aglomeraciones: acuicultura, turismo, minería del cobre, deslocalización (*offshoring*), alimentos procesados, fruticultura, porcicultura y avicultura y servicios financieros. Además, se definió una política con la finalidad de sustentar el desarrollo de aglomeraciones, que comprende las siguientes acciones: establecer directorios público-privados para la coordinación de cada una de las aglomeraciones; implementar las tareas para el desarrollo de aglomeraciones de acuerdo con las recomendaciones presupuestarias para 2008; establecer el criterio de selectividad y compromiso presupuestario respecto de los instrumentos para fomentar la innovación empresarial; valerse de instrumentos que aumenten el capital social y que permitan consensuar una visión compartida de futuro entre los actores de la aglomeración; gestar capacidades de investigación que sustenten el desarrollo de aglomeraciones de alto potencial; y atraer capitales extranjeros hacia los sectores prioritarios.

Los principales objetivos delineados por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad con el fin de impulsar el desarrollo de cada uno de las aglomeraciones son los siguientes:

1. Minería: mantener una posición de liderazgo mundial y crear encadenamientos de proveedores.
2. Acuicultura: convertir al país en líder mundial en la producción de salmones y diversificar la matriz de productos.

3. Turismo: transformar a Chile en un destino de excelencia para el turismo de intereses especiales (ecoturismo, aventura, cruceros, otros).
4. Alimentos procesados: consolidarse como productor de alimentos procesados de alto valor agregado.
5. Fruticultura: mantener el liderazgo global en fruticultura primaria.
6. Deslocalización (*offshoring*): convertir al país en líder regional en servicios de deslocalización de alto valor agregado.
7. Porci-avicultura: mantener altas tasas de crecimiento de esta la industria.
8. Servicios financieros: aumentar el alcance y la profundidad del sector financiero como plataforma local y posible centro regional.

Colombia

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Departamento Nacional de Planeación, 2007) privilegió seis objetivos:

1. Seguridad democrática.
2. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad.
3. Crecimiento alto y sostenido.
4. Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible.
5. Aumento de la eficiencia y transparencia del Estado.
6. Dimensiones especiales del desarrollo, como equidad de género, juventud, grupos étnicos, dimensión regional y política exterior y migratoria, entre otras.

En el Plan Nacional de Desarrollo se integraron las principales conclusiones de la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad como parte del tercer objetivo de las estrategias de desarrollo productivo que, además, representan aproximadamente el 25% de lo previsto para el Plan de Inversiones. La Agenda Interna fue un estudio con amplia participación regional y sectorial, en el que representantes del sector productivo, el sector público nacional y territorial, la academia y los trabajadores identificaron los encadenamientos productivos más promisorios en el contexto de la economía mundial. A partir de la Agenda Interna se definieron las acciones y requisitos para elaborar los programas y proyectos orientados a lograr una transformación productiva. Más específicamente, se identificaron las principales acciones necesarias para llevar a cabo las Apuestas productivas regionales, así como las Estrategias competitivas sectoriales.

La estrategia de desarrollo productivo consta de dos sub-estrategias consideradas complementarias: una estrategia transversal y otra de programas sectoriales de alto impacto. La primera se basa en una consolidación de las Apuestas productivas regionales y las Estrategias competitivas sectoriales, definidas en la Agenda Interna, y se desglosa en cinco líneas estratégicas:

1. Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico.
2. Ahorro, inversión y financiamiento.
3. Capital físico.
4. Capital humano.
5. Instituciones para el desarrollo productivo.

A su vez, cada una de estas líneas estratégicas se sustenta en diferentes ejes. Por ejemplo, el Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico se basa en cinco ejes:

1. Fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico para la competitividad.
2. Competitividad asociada a la productividad empresarial.
3. Inserción internacional y facilitación del comercio.
4. Adecuado funcionamiento del mercado interno.
5. Estrategias específicas de productividad y competitividad para las microempresas y las pymes.

Por otra parte, los programas sectoriales de alto impacto consisten en dar apoyo y desarrollar productos, cadenas, aglomeraciones, actividades o sectores que se consideren potenciales generadores de empleo e ingreso y con posibilidades de competir de manera exitosa a nivel internacional.

Los siguientes sectores o encadenamientos productivos fueron identificados como prioritarios: algunas producciones de la agroindustria; turismo; artesanías; tecnologías de la información y las telecomunicaciones y desarrollo de programas de computación; transporte y logística; servicios profesionales (empezando por salud). Además, dentro del sector manufacturero tradicional se propuso fomentar cadenas con mediano contenido tecnológico y de conocimiento, con potencial de expansión en el comercio internacional.

Costa Rica

Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010)

El Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) (Ministerio de Planificación Nacional, 2007) fue elaborado a partir del programa del actual gobierno. De acuerdo con esto, se pretende que sea la expresión institucional de los compromisos asumidos por el Presidente en su campaña y sigue los mismos cinco ejes: política social, política productiva, política ambiental, reforma institucional y política exterior.

Estos grandes ejes se dividen internamente en 16 sectores institucionales, definidos en decretos ejecutivos, que recogen la estructura del gobierno. Algunos de estos sectores son, por ejemplo, sector social y lucha contra la pobreza; sector productivo; comercio exterior; infraestructura y transportes; medio ambiente; energía y telecomunicaciones. Cada sector comprende, a su vez, un número delimitado de acciones estratégicas, que totalizan 135. Estas acciones fueron definidas a partir de un ejercicio de coordinación multisectorial del sector público, en el que las instituciones que integran cada sector tuvieron que priorizar un conjunto de 10 acciones o programas estratégicos para las metas y políticas sectoriales del PND.

Las acciones estratégicas, a su vez, se han clasificado en tres categorías globales:

1. El contrato con la ciudadanía, que no requiere reformas legales y depende de la voluntad del gobierno.
2. El compromiso político, que depende de acuerdos con la Asamblea Legislativa.
3. Los diálogos para la Costa Rica del bicentenario, acciones que buscan promover espacios de diálogo pluralista acerca del futuro del país.

Para cada una de las acciones se definieron, además, indicadores de cumplimiento, así como estimaciones preliminares de los requerimientos financieros para su implementación, lo que permitirá orientar la elaboración del presupuesto de la Nación.

México

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Presidencia de México, 2007) se establece una estrategia que asume como premisa básica la búsqueda del desarrollo humano sustentable. La

elaboración de este Plan se basó en gran medida en el proyecto Visión México 2030, un ejercicio que permitió hacer una descripción del México deseable y posible, lo que puso en marcha un ejercicio de planeación y prospectiva orientado a ampliar los horizontes del desarrollo.

El Plan está estructurado en torno a cinco ejes rectores: Estado de derecho y seguridad; economía competitiva y generadora de empleos; igualdad de oportunidades; sustentabilidad ambiental; democracia efectiva y política exterior responsable. Cada uno de los ejes rectores comprende diversos objetivos generales relacionados. Por ejemplo, para el eje 2, economía competitiva y generadora de empleos, se definieron 13 objetivos: política hacendaria para la competitividad; sistema financiero eficiente; sistema nacional de pensiones; fortalecimiento de la productividad y competitividad; pequeñas y medianas empresas; sector rural; turismo; desarrollo regional integral; telecomunicaciones y transporte; energía, electricidad e hidrocarburos; sector hidráulico; construcción y vivienda.

A su vez, para cada uno de estos objetivos hay un número específico de estrategias para alcanzarlo. Por ejemplo, al objetivo de potenciar la productividad y la competitividad le corresponden seis estrategias:

1. Integrar una agenda nacional para la competitividad que integre los tres Poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno y el sector privado, con objeto de suscitar el compromiso de los diversos actores políticos y sociales frente al cambio.
2. Diseñar agendas sectoriales para impulsar la competitividad de sectores económicos de alto valor agregado y contenido tecnológico y de sectores precursores, así como la reconversión de sectores tradicionales, a fin de generar empleos mejor remunerados.
3. Disminuir los costos de la apertura y operación de los negocios mediante mejoras de la regulación.
4. Fomentar condiciones de competencia económica y libre concurrencia y combatir los monopolios.
5. Profundizar y facilitar los procesos de investigación científica y de adopción e innovación tecnológica para incrementar la productividad de la economía nacional.
6. Aprovechar el entorno internacional para potenciar el desarrollo de la economía mexicana.

En cada estrategia se proponen algunos lineamientos de acción que, posteriormente, darán origen a programas conexos elaborados por los ministerios y organismos pertinentes.

Panamá

Acuerdos para la Concertación nacional para el desarrollo

La Concertación nacional para el desarrollo (CND) (Gobierno de Panamá/Sistemas de las Naciones Unidas, 2007) se estructuró sobre la base de cuatro mesas de dialogo:

1. La Mesa sobre bienestar y equidad centrada en el fortalecimiento del sistema de protección social; el aumento, focalización, evaluación y seguimiento del gasto social y las políticas de empleo y generación de ingresos.
2. La Mesa sobre crecimiento económico y competitividad abordó el mayor número de temas, entre los que figuraron: estabilidad macro fiscal; descentralización y desarrollo local; política de empleo, laboral y salarios mínimos; sector agropecuario e industria, y sector financiero, comercial y de centros logísticos.
3. La Mesa sobre educación trató los siguientes temas: acceso y cobertura; calidad de la educación; educación en valores, y mejoramiento de la calidad, eficiencia, eficacia y descentralización del sistema de educación nacional.

4. La Mesa sobre modernización institucional se dedicó a siete temas: participación ciudadana y empoderamiento de la población; ordenamiento jurídico; rendición de cuentas; acceso a la información; modernización de la gestión pública; ética; descentralización y seguridad ciudadana. Además se establecieron dos sub-mesas de dialogo, una sobre justicia, ética y seguridad ciudadana y otra sobre salud.

Con el cambio de la coalición gobernante en Panamá surgen dudas acerca de la continuidad de la Concertación nacional para el desarrollo. Los miembros del nuevo gobierno tuvieron un papel marginal e incluso hubo funcionarios del gobierno actual, entre ellos el Presidente, que se auto-excluyeron de varias de las mesas de diálogo en las que se definieron las estrategias de desarrollo, por no estar de acuerdo con las principales líneas de discusión acordadas. En la CND no se previeron mecanismos de transición que permitieran la incorporación de corrientes políticas que no participaron en las mesas de dialogo, pero que ahora tienen la autoridad para continuar o interrumpir el proceso.

Perú

Plan Nacional de Competitividad

El Plan Nacional de Competitividad fue elaborado en 2005 por el Consejo Nacional de Competitividad (CNC)¹⁴⁹. En 2006 se dio prioridad a seis líneas estratégicas fundamentales:

1. Cadenas competitivas: las cadenas productivas constituyen la principal línea de acción porque básicamente es por medio de ellas que se pretende incrementar los niveles de exportación con valor agregado. De esta manera, las cadenas competitivas son las que configuran el área estratégica en torno a la cual se articulan todas las demás. Por esta razón se determinó que la Secretaría Técnica del CNC centrara su labor inicial en la promoción de cadenas productivas a partir de la elaboración de estrategias de aglomeración para elevar la productividad e impulsar la innovación en seis actividades económico-productivas: agroindustria (café, cacao y chocolate, productos de agroexportación, granos andinos); bosque, madera y muebles; pesca y acuicultura; textiles y confecciones (algodón y lana); turismo y artesanía; programas de computación.

Actualmente se está impulsando la cadena productiva algodón-textil-moda. Se trabaja en cuatro subgrupos que corresponden a los estrangulamientos identificados en un informe del Banco Mundial: i) provisión de algodón de calidad y a precio competitivo; ii) diversificación de mercados, comercialización, inteligencia comercial y facilitación del comercio; iii) mejoramiento del perfil tecnológico y la productividad industrial (incluye perfeccionamiento de competencias y capacidades profesionales y laborales), y iv) responsabilidad social y ambiental, políticas laborales y desarrollo de prácticas internacionalmente competitivas.

2. Perú Innova: promoción de investigación, ciencia, tecnología e innovación para el aumento de la competitividad y de las exportaciones con mayor valor agregado. Se han puesto en marcha iniciativas como el Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación, con recursos del BID; institucionalización de la Red de Centros de Innovación Tecnológica (CITES), y fortalecimiento del sistema integrado de calidad.
3. Perú Emprende: es un programa que tiene por objetivo destacar y premiar aquellas iniciativas empresariales que dan origen a nuevas inversiones y ofertas de productos y servicios, pero también propuestas asociadas a la gestación de alianzas y acuerdos que permitan crear nuevas empresas. Se ha avanzado en el diseño de un programa nacional público-privado de promoción de la capacidad emprendedora y de creación de nuevas empresas, además de talleres sobre estos dos temas.

¹⁴⁹ Consejo Nacional de Competitividad, 2005.

4. Mesa Nacional de Simplificación Administrativa (Intermesa): esta iniciativa busca la simplificación de los trámites para facilitar las exportaciones y la formalización de empresas. Algunos proyectos iniciados son Exporta fácil, Ventanilla única de comercio exterior y Ley del silencio administrativo.
5. Competitividad regional: hasta ahora se han realizado evaluaciones para determinar el potencial de la ejecución de programas integrales de competitividad. Los programas incluyen infraestructura física, educación, desarrollo productivo, capacitación laboral, gestión administrativa y fortalecimiento institucional. Sin embargo, el proceso ha quedado interrumpido por falta de financiamiento.
6. Monitoreo de la competitividad: esto ha permitido elaborar estadísticas para el cálculo de índices de competitividad. Hasta el momento se ha avanzado en la construcción de índices regionales de competitividad.

VII. Implementación de una visión estratégica

A. En busca de un alto grado de liderazgo en los ámbitos político y técnico

Se ha observado que en los países extrarregionales la existencia de liderazgos a nivel tanto político como técnico ha sido fundamental para el éxito de las estrategias de desarrollo y de las alianzas que deben sustentarlas. Este principio, tan importante para la efectiva ejecución de las políticas, no siempre es tomado en cuenta en América Latina y el Caribe. En efecto, el estudio de nueve países de la región permite constatar que si bien el liderazgo funciona en el momento en que se convoca a los actores económico y sociales para fijar definiciones estratégicas, esto no siempre significa que la Presidencia se comprometa con su implementación. Existen casos en que la estrategia solo es utilizada como una plataforma política; por ejemplo, en Costa Rica el actual Presidente de la República ha reconocido que esta situación se presentó en el pasado, pero que actualmente existe el compromiso de revertirla. (Arias, 2007, pág. 2). El problema descrito ocurre principalmente en países donde los actores sociales no cuentan con instancias de participación real en la elaboración, seguimiento y evaluación de la estrategia.

Asimismo, mientras más alta sea la jerarquía del organismo a cargo de la definición de la política y de las entidades que la implementan, mayor será su poder para ejecutar, coordinar y articular el resto de los organismos. Este ha sido, por ejemplo, uno de los problemas enfrentados para impulsar la ciencia, la tecnología y la innovación, ya que en sus comienzos los organismos ejecutores estuvieron a cargo de consejos y comisiones sin autoridad real y, a menudo, con poco peso en los ejercicios presupuestarios nacionales. Sin embargo, esto ha ido evolucionando y actualmente, en la mayoría de los países estudiados, la innovación está siendo encomendada a un ministerio propio.

Por otra parte, en América Latina se constata que mientras más marginado está el territorio o región en que opera el organismo de desarrollo, más difícil será encontrar líderes capacitados para consolidar la colaboración público-privada y la implementación de políticas de desarrollo acertadas. Un ejemplo al respecto se ha dado en Chile, donde el Estado ha tenido que enfrentar obstáculos para crear y poner en marcha las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, impulsadas por

la Presidenta Bachelet¹³⁶, organismos mediante los cuales se buscaba la participación de actores sociales y económicos, en un intento por verter hacia las regiones los beneficios del crecimiento. Las dificultades se agravan en aquellas zonas en las que los empresarios están desarticulados, dispersos, limitados en su capacidad y carentes de agrupaciones gremiales importantes que los representen.

El otro punto que debe considerarse es la relación entre el rango del organismo y el poder de la autoridad al mando. Como ya se mencionó en un capítulo anterior, en América Latina la política tanto macro como microeconómica suele ser encabezada de facto por un poderoso Ministerio de Hacienda o de Finanzas. Sus criterios para la toma de decisiones y su liderazgo se vinculan esencialmente a las metas de estabilización, control inflacionario y equilibrio fiscal, pero poco les competen los requerimientos microeconómicos. Hemos visto en capítulo 4 que en los países extrarregionales examinados se observa que el Ministro de Hacienda participa en el comité o consejo encargado de la elaboración de la estrategia de desarrollo y fija el marco presupuestario, pero no lidera las políticas del sector real, ya que son los ministros del ramo los que dirigen el proceso, dentro de un marco de equilibrio fiscal.

CUADRO VII.1 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MINISTERIOS Y ORGANISMOS EN EJES ESTRATÉGICOS

	Ministerio u organismos líder	Entidades ejecutoras
Argentina		
Promoción de exportaciones	Secretaría de Industria, Comercio y pyme	Subsecretaría de Política y Gestión Comercial Fundación Expo.Ar
Promoción e innovación	Ministerio de Ciencia y Tecnología	Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT); Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); otros
Promoción de la IED	Subsecretaría de Industria Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA); Secretaría de Minería	ProsperAr: organismo de atracción de IED
Barbados		
Promoción del turismo	Ministry of Tourism and International Transport	Barbados Tourism Authority (BTA) Barbados Tourism Investment Inc. (BTII)
Promoción de la IED	Ministry of Economic Affairs and Development (MEAD)	Invest Barbados
Promoción de pyme	Barbados Agency for Microenterprise Development	Fund Access
Innovación	Ministry of Trade, Industry and Commerce	National Council for Science and Technology
Brasil		
Promoción de exportaciones	Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC)	BNDES, Banco do Brasil, bancos regionales, agentes financieros del BNDES y Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE) Agencia Brasileña de Promoción de las Exportaciones (APEX-Brasil) Servicio Brasileño de Apoyo a las micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE)
Promoción de innovación	Ministerio de Ciencia y Tecnología	Consejo Nacional de Investigación (CNPq) Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa) Coordinación de mejoramiento de la educación superior (CAPES) Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Fondo Nacional para el Desarrollo Científico y Tecnológico (FNDCT)/Fondo para el Financiamiento de Estudios y Proyectos (FINEP), Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de São Paulo (FAPESP)

(continúa)

¹³⁶ Véase Seminario sobre Agencias Regionales de Desarrollo, CorpAraucanía y Fundación Friedrich Ebert, 14 de septiembre de 2006.

Cuadro VI.3 (continuación)

	Ministerio u organismos líder	Entidades ejecutoras
Promoción industrial	Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC)	Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI), BNDES, SEBRAE, FINEP, APEX, Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), otros
Chile		
	Ministerio de Relaciones Exteriores	ProChile
	Ministerio de Economía	Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)
	Ministerio de Agricultura	Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)
	Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad	INNOVA Chile Fundación Chile, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)
Colombia		
Promoción de exportaciones y de la IED	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Promotora de Exportaciones (PROEXPORT) Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX), Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior (Fidulcoldex) Otros organismos regionales
Promoción de competitividad	Departamento Nacional de Planeación (DNP) Sistema Administrativo Nacional de Competitividad	Comisión Nacional de Competitividad (CNC) Comisiones regionales de competitividad
Promoción de innovación	Departamento Nacional de Planeación (DNP) Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT)	Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales (Colciencias) Fondo Colombiano para la Modernización y Desarrollo Tecnológico de la micro, pequeña y mediana empresa (FOMIPYME)
Costa Rica		
Atracción de IED	Sector privado Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) Promoción de inversiones locales e IED CRProvee Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)
Promoción de exportaciones	Entidad pública de carácter no estatal	PROCOMER
México		
Promoción de exportaciones e IED	Secretaría de Economía	PROMEXICO Concentra en un organismo todos los programas que ejecutaban diversos organismos
Promoción del desarrollo industrial	Comisión Intersecretarial de Política Industrial Secretaría de Economía	Nacional Financiera (Nafinsa), Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME) Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Cámaras Empresariales
Promoción de innovación	Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
Perú		
Promoción de competitividad	Presidencia del Consejo de Ministros	Consejo Nacional de Competitividad; PeruCompite
Promoción de exportaciones	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Comisión de promoción del Perú para la exportación y el turismo (PROMPERU)
Promoción de innovación	Ministerio de Educación	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC) Fondo para la Innovación, la Ciencia y la Tecnología (FINCYT) PeruCompite

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

1. Fórmulas para apoyar el liderazgo de los organismos

Existen varias fórmulas para apoyar el liderazgo de los organismos a cargo de la ejecución de la estrategia. Una de ellas es nombrar para que los dirijan a personalidades del más alto nivel, que inspiren respeto y confianza. Lamentablemente en la región, dada la tendencia a otorgar poca relevancia a la estrategia a largo plazo en la agenda de los gobiernos, este campo de acción normalmente no ha sido prioritario ni de interés para los líderes más destacados.

Por otra parte, así como se requiere un liderazgo político, también es preciso contar con un liderazgo técnico de alto nivel, como se ha visto en capítulo IV en los casos de Irlanda con la agencia Forfas, que constituye el centro de reflexión (*think tank*) del Ministerio de Industria, Comercio y Empleo, a la vez que coordina los organismos que ejecutan la estrategia. El mismo papel han cumplido el Consejo de Desarrollo Económico en Singapur y el Consejo de política científica y tecnológica en Finlandia. En América Latina es poco común observar estos organismos técnicos líderes, dedicados a pensar a largo plazo y a coordinar el resto de los organismos que participan en la implementación de la estrategia.

Otra de las limitaciones que se han enfrentado en relación con el liderazgo de estos organismos en los países latinoamericanos ha sido la debilidad de la vocación de servicio público, debido a la frecuente ausencia de una carrera funcionaria que permita ir desarrollando un personal cada vez mejor capacitado a todo nivel, en conjunto con una memoria institucional. Para superar esta situación, un primer obstáculo es la escasez de organismos que ofrezcan contratos de trabajo lo suficientemente prolongados como para permitir el desarrollo de la carrera funcionaria. En algunos países el personal está sujeto a una modalidad de “honorarios, o contratos de locación y servicios”, que lo deja expuesto a los ciclos de gobierno. Como señalan Baruj, Kosacoff y Ramos (2007), esto tiene varias implicaciones: los nombramientos pueden ser objeto de un alto grado de politización, lo que incide negativamente, por una parte, en el profesionalismo del personal y, por la otra, en el acervo de conocimientos y memoria institucional vinculados a la experiencia, que se pierden debido a la continua rotación del personal, lo que se ha transformado en una debilidad estructural del sistema. A este fenómeno se asocia el hecho de que en cada nuevo ciclo de gobierno se reemplaza un alto porcentaje de los funcionarios, no solo a los que desempeñan cargos de alto nivel y de confianza del Presidente, sino también a secretarios, subsecretarios, jefes de reparticiones y hasta jefes de unidad. La consecuencia de esto es que los nuevos funcionarios, carentes de memoria institucional, no se comprometen con la continuación o el fortalecimiento de los programas que venía implementando el gobierno saliente, los que dejan de ser ejecutados por la nueva autoridad. Esto refuerza el “síndrome de refundación”, un flagelo que persiste en gran parte de la región (Machinea, 2004).

Lo dicho no solo se traduce en ineficacia al implementar las políticas, sino también en inestabilidad de las instituciones públicas y sus autoridades, lo cual hace muy difícil la interacción al obstaculizar la formación de lazos institucionalmente estables. Como se señala en el ya mencionado estudio sobre la Argentina, en muchos casos estas articulaciones son el resultado de vínculos personales entre quienes circunstancialmente encabezan las diversas instituciones, y no llegan a formalizarse de una manera que evite la inestabilidad mencionada. Tampoco hay nexos técnicos y profesionales porque, en general, las instituciones cuentan con equipos técnicos reducidos. A menudo los organismos parten de cero con cada cambio de gobierno, lo que redundará en falta de acumulación de conocimiento y de experiencia. A su vez, esto es alimentado por la ausencia de una visión a largo plazo del Estado y del sector privado. En la política se carece asimismo de un plan de acción a mediano plazo, al estilo de los planes de negocios que existen en el ámbito de la gestión de empresas. Esto último es especialmente grave, ya que tal ausencia hace que las políticas sean guiadas por las necesidades a corto plazo y “de crisis”, hecho que deja un enorme número de empresas fuera del segmento destinatario de las políticas.

Finalmente, otro elemento que atenta contra la productividad y el liderazgo de los organismos es el bajo nivel de las remuneraciones de los altos funcionarios públicos, en comparación con las percibidas por el sector privado. No existe mucha información al respecto, pero en un estudio sobre las remuneraciones de altos funcionarios públicos de América Latina y el Caribe con respecto a los

de sus homólogos del sector privado (Marconi, Carrillo y Cavalieri, 2003)¹³⁷, se muestra que los diferenciales negativos entre ambos grupos son bastante significativos, superiores al 50% en promedio, en la mayoría de los casos analizados (la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México), registrándose en Chile la mayor diferencia, del orden de un 70%. Este fenómeno perjudica obviamente el reclutamiento de talentos para el sector público, ya que los salarios no son ni escasamente atractivos. Por lo tanto, si se procurara estrechar la distancia entre remuneraciones públicas y privadas, como en el caso de los países exitosos extrarregionales, y se brindaran oportunidades de hacer una carrera profesional respetable, se podría estimular al sector público latinoamericano para que tuviera un mejor desempeño.

Los autores del estudio recién citado observan, además, que faltan mecanismos de evaluación eficaces asociados al tema de las remuneraciones y a la calidad del desempeño, a lo que se suma una estructura salarial confusa y, por ende, poco transparente, que contribuye al trastorno de la jerarquía de remuneraciones. Uno de los problemas detectados en el estudio en cuestión es la frecuente e intensiva utilización de mecanismos de remuneración indirecta, que no ayudan a mantener la transparencia de la política salarial.

Los resultados anteriores se sustentan en otro estudio sobre diferenciales de salarios entre trabajadores de los sectores público y privado en Chile (Bustos, 2003). A partir de la información recogida en las encuestas de caracterización socioeconómica nacional (Casen) de los años 1990 y 2000, realizadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), se hizo una comparación de las remuneraciones de los trabajadores del sector público y del privado con análogas características en términos de capital humano, como similar nivel educativo, experiencia, sexo y otras variables. Entre los resultados destaca el hecho de que las diferencias salariales son negativas para el promedio de los funcionarios públicos, tanto a comienzos como a fines de la década de 1990, y que la brecha es mayor en el caso de los trabajadores ocupados en las municipalidades. Aunque en los últimos años las remuneraciones del sector público han ido mejorando, las de los altos funcionarios no pasaron por el mismo proceso. Como señala Waisbluth (2006), actual miembro del Sistema de Alta Dirección Pública, las remuneraciones de los ejecutivos de alto nivel del sector privado son, en algunos casos, entre un 200% y un 500% mayores que las de cargos equivalentes en el sector público. El ejemplo que se presenta es muy ilustrativo: el director de un complejo hospital público gana entre cuatro y cinco veces menos que el encargado de cualquier clínica privada, incluso si se considera la asignación por cargo directivo. A esto se suma la exigencia de dedicación exclusiva, inexistente en el sector privado. Como es obvio, este panorama desincentiva la postulación a altos cargos públicos, que difícilmente serán ocupados por los mejores profesionales.

2. Ejercicios prospectivos: una herramienta de apoyo al liderazgo

Como se señaló en un capítulo anterior, en muchos países los ejercicios prospectivos han sido un eficaz instrumento de política para ayudar a los gobiernos a inducir a los sectores público y privado a realizar un trabajo conjunto e impulsar una alianza a largo plazo en torno a la búsqueda de definiciones estratégicas. Como se mencionó en capítulo 4, esta herramienta, que convoca a múltiples actores para que entreguen y analicen la información, permite a los países mantenerse alerta ante los cambios y prepararse para encararlos. En este proceso se invita a mirar hacia adelante, pero a la vez a estudiar las distintas posibilidades que abren los fenómenos del presente y su incidencia futura.

La experiencia de los países europeos y asiáticos que practican la prospectiva muestra que estos ejercicios pueden ser muy útiles, no solo porque fortalecen la capacidad de ver y modelar el futuro, sino porque además permiten consensuar la visión de actores diversos y con intereses contrapuestos. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Unión Europea y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), así como otras instituciones multilaterales, apoyan estos ejercicios y ayudan a los países a mantenerse atentos y a estudiar los fenómenos que puedan

¹³⁷ La versión preliminar fue expuesta en la IV Reunión de la Red de Gestión y Transparencia, del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C., 11 y 12 de diciembre de 2003 [en línea] <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0050802.pdf>.

incidir en su futuro, además de crear las condiciones para el desarrollo de una visión común. En América Latina, los organismos multilaterales vinculados al análisis prospectivo son el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), el proyecto de Prospectiva Tecnológica Latinoamericana (TEPLA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Estos organismos también han promovido la realización de diversos encuentros latinoamericanos sobre capacitación y difusión de la prospectiva.

Son escasos los países de la región que han utilizado regularmente esta herramienta para fortalecer el diseño de sus estrategias a largo plazo. En el Brasil se han registrado algunos avances al respecto en el marco del proyecto Brasil 2020 (Popper y Medina, 2008), realizado a nivel nacional durante el primer gobierno de Cardoso (1994-1998); en México, durante el gobierno del Presidente Calderón, se utilizó para elaborar el documento *Visión México 2030* (Presidencia de la República de México, 2007a). Según Popper y Medina (2008), en la mayoría de casos estos ejercicios han tenido un carácter esporádico, sus resultados no se han evaluado ni han sido necesariamente articulados con la toma de decisiones de política, por no existir una capacidad suficientemente desarrollada para adaptarlos creativamente al contexto de los países de la región. El avance de la conciencia política sobre la importancia de las estrategias y la búsqueda de medios para influir en el futuro acrecienta la necesidad de experimentar más con los ejercicios de prospectiva en la región.

3. El liderazgo y su dependencia de la disponibilidad de presupuesto

Las estrategias y planes de Barbados, el Brasil, Colombia y Panamá cuentan con financiamiento para su implementación, lo que es de extrema importancia para la ejecución efectiva de los programas y políticas considerados. En el caso del Brasil, la participación del Ministerio de Hacienda en la Secretaría Ejecutiva de la Política de Desarrollo Productivo representa un paso muy importante para fortalecer el compromiso con esta política y con la visión a largo plazo¹³⁸. Cabe mencionar asimismo que para los cuatro años que abarca el Plan de Acción de Ciencia, Tecnología e Innovación de este mismo país, a diferencia de lo que ha ocurrido históricamente, se cuenta con un presupuesto asignado para su ejecución. Esto constituye un esfuerzo sin precedentes que contribuye al éxito de una política cuyos resultados son a largo plazo.

También es interesante mencionar al respecto el caso de Colombia, ya que allí los recursos están asegurados debido a que cada partida presupuestaria debe estar contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo¹³⁹, lo que permite, por una parte, que el gobierno implemente las políticas de acuerdo con la estrategia y, por la otra, que lo planificado se ejecute. Últimamente este modelo también fue adoptado en Costa Rica para el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. El gobierno actual ha realizado un gran esfuerzo para lograr que las instituciones cuantificaran los requerimientos financieros que implican la puesta en práctica de las acciones y el cumplimiento de las metas propuestas. Este ejercicio permitió contar con un marco presupuestario global para el PND, lo que contrasta con la ausencia total de estimaciones presupuestarias en planes anteriores. Por su parte, en Panamá se ha instituido en la legislación un financiamiento equivalente al 35% de los aportes del Canal al Tesoro Nacional para el período 2009-2014, recursos que se destinarán a los proyectos originados en los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

En los países latinoamericanos en general el financiamiento de los programas y políticas que aseguren la implementación de las estrategias plantea tres problemas: i) los presupuestos de los organismos y sus programas tienden a cubrir los gastos corrientes de operación de los primeros, sin dejar recursos suficientes para la implementación de los segundos; ii) puede haber programas dotados de una importante asignación presupuestaria para incentivos, pero los desembolsos

¹³⁸ Es interesante notar que el actual Ministro de Finanzas fue con anterioridad el Ministro de Planeamiento.

¹³⁹ La preparación del presupuesto supone un debate en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y un trabajo conjunto –si bien no muy coordinado– del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

necesarios para avanzar en su implementación y ejecución están sujetos a decisiones políticas y operativas discrecionales;¹⁴⁰ iii) la información sobre la utilización de los recursos en la ejecución de los programas y sus resultados puede ser escasamente divulgada, lo cual hace que la comunidad empresarial y la sociedad civil no cuenten con elementos suficientes para evaluar la efectividad y la eficiencia de los programas (este aspecto tiene relación con la transparencia, tema que se analizará en una sección posterior).

Un ejemplo ilustrativo en relación con el primer problema señalado es el de la CORFO en Chile, organismo que ha sido replicado en otros países latinoamericanos. Con respecto a los programas de incentivo a la innovación y la competitividad, en el estudio de Agosin, Larraín y Grau (2009, pág. 13) se señala que en la actualidad existen cientos de instrumentos, cada uno con escasos recursos, lo que reduce sus posibilidades de éxito. Algo similar sucede con la Gerencia de Intermediación Financiera del mismo organismo, que debe realizar demasiadas operaciones con el monto asignado a cada una de ellas como para funcionar como un efectivo banco de desarrollo. En 2006, la cartera de la Gerencia de Inversión y Desarrollo de la CORFO registró un monto cercano al 1% del total del sistema financiero chileno, muy por debajo del contabilizado por organismos afines, como Nacional Financiera (NAFIN) en México (9,7%) y el Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX) en Colombia (3,5%). Por consiguiente, los autores de este estudio recomiendan concentrar los recursos en los programas más promisorios, lo que permitiría que tuvieran éxito. Por otra parte, al problema de la insuficiencia de los recursos financieros asignados a la estructura de organismos se agrega el de la dependencia del ciclo presupuestal, lo que en un ambiente de incertidumbre respecto del compromiso político con la estrategia, suele convertirse en una camisa de fuerza que restringe la credibilidad y la efectividad de la gestión. Es necesario evolucionar en busca de esquemas presupuestales plurianuales, al menos indicativos, que permitan extender el horizonte de los programas y políticas al mediano y largo plazo.

B. La necesidad de coordinación

La coordinación, junto con facilitar una adecuada ejecución de las políticas públicas, es una función esencialmente política (Martin, 2005), ya que debe realizarse con sentido estratégico y después de establecer prioridades. Como se puede observar en el cuadro 5, la existencia de un organismo líder especializado en un área temática es una excepción en la región, donde coexisten múltiples organismos que generalmente operan en un plano horizontal. Dada la horizontalidad de la relación entre entidades, en los países se presentan serios problemas de superposición y desarticulación de políticas e instrumentos, situación que se agrava si se carece de una estrategia que sirva de marco de acción a los ministerios y organismos y facilite la coordinación.

La horizontalidad entre organismos se explica en parte por la forma en que históricamente se fue creando su institucionalidad. Por ejemplo, las organizaciones dedicadas a la ciencia y la tecnología en el Brasil datan de comienzos del siglo XX. El diseño del sistema brasileño de innovación se consolidó entre los años cincuenta y setenta, por lo que refleja la fuerte influencia del Estado en la economía que predominaba en esas décadas, mientras que en los años noventa se impuso el modelo de economía abierta y más competitiva. Como señala Pacheco y Corder (2008), el resultado de esta evolución fue una superposición de normas legales e instrumentos que dificulta la acción efectiva y coordinada del gobierno. Esta naturaleza asincrónica de los organismos se mantuvo a pesar de estar originalmente orientados a responder a objetivos y contextos diferentes.

En la actualidad, el gobierno está haciendo un serio intento de coordinación para ejecutar eficazmente la Política de Desarrollo Productivo (PDP). Si bien son varios los ministerios y organismos participantes, la coordinación general (véase el gráfico 5) está a cargo del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC), que articula los programas de la PDP con el resto de los ministerios y

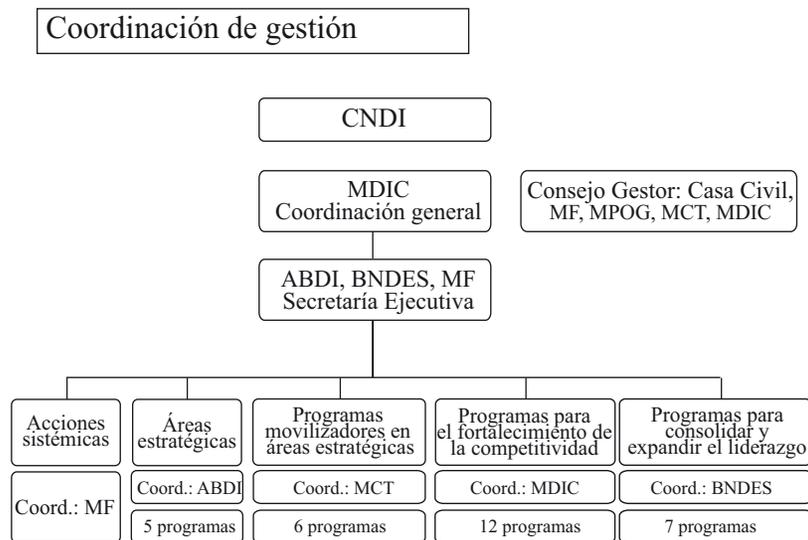
¹⁴⁰ Estos desembolsos también pueden depender de la cooperación técnica externa, que a menudo ata el país a la burocracia y agenda de los organismos multilaterales.

con la Casa Civil (órgano de la Presidencia de la República), entidad encargada de coordinar el resto de los planes de acción a mediano y largo plazo que configuran la estrategia de desarrollo del gobierno. Por otra parte, la coordinación de carácter más ejecutivo en el plano interno de la PDP corresponde a la Secretaría Ejecutiva, a cargo de dos organismos y un ministerio: la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI), el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el Ministerio de Finanzas (MF). Tanto la Secretaría, como el MDIC están liderando un gran movimiento encaminado a articular un conjunto complejo de programas temáticos y sectoriales que deben ejecutarse a nivel nacional y de estados federados. Estos organismos son superados en jerarquía por el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI) que, como se ha señalado, debiera ser la instancia superior de diálogo y debate público-privado, pero que hasta ahora ha tenido un débil desempeño.

En los rectángulos inferiores del gráfico VII.1 figuran cinco tipos de acciones, cada una con un número importante de programas, coordinados por ABDI, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCT), el MDIC y el BNDES. A diferencia de lo que ocurría históricamente, las acciones del MCT respecto de las empresas están estrechamente relacionadas como resultado de un serio esfuerzo por articular la PDP con el Plan de Acción de dicho Ministerio.

El gran desafío que enfrenta el Estado en relación con la PDP depende entonces de la capacidad de los organismos líderes (después de casi dos décadas del Consenso de Washington y su legado), y con poder real (como el BNDES), para lograr que todas las entidades pertinentes dialoguen entre sí, articulen sus diversos programas y, a su vez, sean capaces de escuchar al sector privado y actuar junto con él en la selección y aprobación de la agenda a mediano y largo plazo para cada área. Esta es una fórmula novedosa en el Brasil, por lo que sus resultados solo podrán evaluarse en el futuro.

GRÁFICO VII.1
BRASIL: COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO



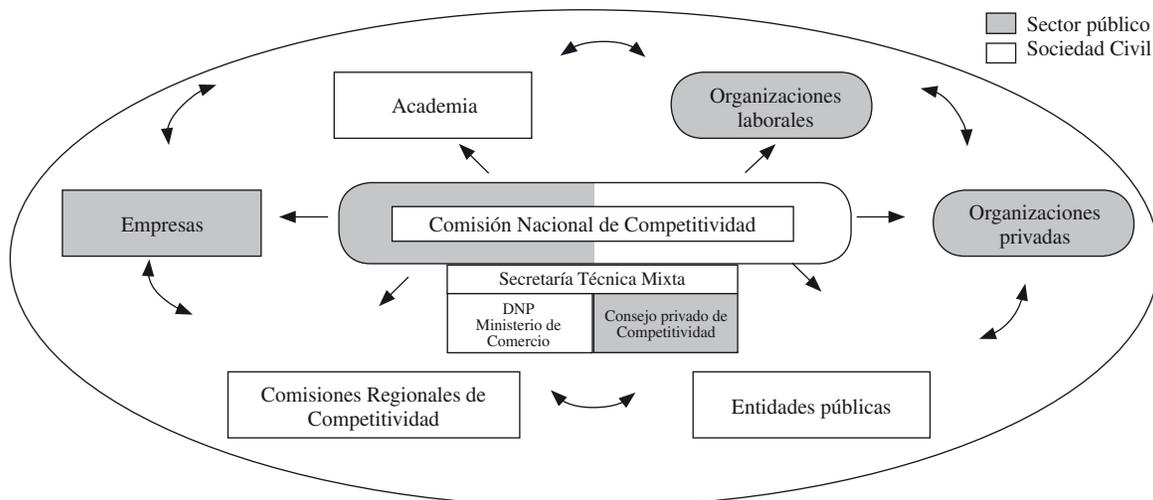
Fuente: Gobierno del Brasil, “Política de desarrollo productivo”, 2008.

La fórmula que ideó el gobierno de Colombia en 2006 para impulsar la coordinación de sus programas y políticas con énfasis en el aumento de la productividad y la competitividad fue crear el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (véase [en línea] www.snc.gov.co). De acuerdo con la definición presentada en el Decreto 2828 que lo instituye, este Sistema comprende al conjunto de los actores públicos, privados y de la sociedad civil que inciden en la competitividad del país. En él se contemplan, asimismo, las reglas que rigen las interacciones entre dichos actores, lo que transforma al organismo en el ente coordinador las actividades relacionadas con la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas necesarias para fortalecer la posición competitiva de Colombia.

El organismo coordinador del Sistema es la Comisión Nacional de Competitividad y, dentro de esta, la función ejecutiva corresponde a la Secretaría Técnica Mixta, con representación pública y privada (véase el gráfico VII.2). La Comisión se reúne permanentemente a fin de preparar los documentos técnicos que se presentan como propuestas de base para los debates de la Comisión. La Secretaría Técnica está integrada por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en representación del gobierno nacional y el Consejo Privado de Competitividad en representación del sector privado, coordinados por la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad.

Debido a la complejidad institucional del Sistema, la capacidad de coordinación resulta clave para su eficacia. A este respecto, según la evaluación hecha por el propio gobierno, habría que seguir mejorando la articulación del Sistema y la coordinación entre el sector público y el privado. Este es un desafío no solo para Colombia, sino también para países medianos y grandes con sistemas federales, regionales o de estados federados.

GRÁFICO VII.2
COLOMBIA: SISTEMA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD



Fuente: Colombia, Presidencia de la República, Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad.

De hecho, una de las mayores dificultades para la coordinación de las políticas públicas aparece en los países con régimen federal. En estos casos existen dos tipos de problemas: i) los derivados de la descentralización excesiva y la falta de diálogo entre los responsables de programas nacionales y aquellos encargados de los provinciales o de estados federados, y ii) los que se originan cuando el gobierno es demasiado centralista y no toma en cuenta los requerimientos regionales. Como señalan Baruj, 2007 y Baruj, Kosacoff y Ramos, 2009, en el caso de la Argentina se observa un alto grado de centralización operativa entre instituciones y programas. En efecto, la mayoría de los instrumentos son diseñados y ejecutados desde el ámbito nacional, generalmente por intermedio de sus coordinaciones o unidades ejecutoras centrales ubicadas en las sedes administrativas de cada uno de los organismos en Buenos Aires, la capital del país. Las consecuencias son varias: inadecuación entre problemas regionales y políticas; desconfianza entre los actores y falta de demanda de los instrumentos; desperdicio de recursos y carencia de instrumentos para enfrentar problemas no detectados, entre otros. Por consiguiente, el desarrollo y fortalecimiento de organismos regionales, la participación en estos de los diferentes actores (como en el caso ya analizado de Jalisco), y la existencia de mecanismo efectivos de comunicación y una división clara de labor con el gobierno central son factores fundamentales para asegurar la eficacia en la implementación de estrategias, programas y políticas.

C. Programas e incentivos integrales en el marco de la estrategia o plan nacional de desarrollo

En el cuadro VII.2 se presenta una síntesis muy compacta del tipo de incentivos e instrumentos aplicados en las áreas de promoción de exportaciones, innovación, atracción de inversión extranjera, competitividad y desarrollo industrial. En general, en todos los países se emplean incentivos fiscales y financieros muy semejantes. Desde la época de las reformas económicas, el diseño de los programas y políticas de promoción ha estado sesgado hacia los incentivos de carácter horizontal. Debido a esto, y en vista de la escasez de recursos, la falta de orientación estratégica de las políticas y la multiplicación del número de instrumentos, se sospecha que los efectos de los programas a menudo se diluyen.

En la actualidad existe una tendencia a reorientar las políticas de desarrollo productivo según la cual los incentivos horizontales se mantienen, pero también se enfocan hacia ciertos sectores y actividades específicas con especial potencial de crecimiento, desarrollo tecnológico e inserción internacional. En el Brasil, por ejemplo, para incentivar la innovación empresarial el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación dispone de los fondos sectoriales destinados a sectores estratégicos. Los recursos disponibles en estos fondos tienen la particularidad de haber sido aprobados por ley, la que establece el monto del aporte sectorial asignado para apoyar las actividades promocionadas¹⁴¹. En los dos últimos años también en Chile se ha apuntado a dar prioridad a otros sectores, más allá de los basados en recursos naturales seleccionados inicialmente. En efecto, se han introducido incentivos selectivos con vistas a atraer inversiones hacia sectores especiales –como actividades de deslocalización (offshoring) de empresas transnacionales–, por medio de los programas de la Gerencia de Inversión y Desarrollo de la CORFO.

En Colombia, por su parte, ahora se presta atención especial a un número reducido de sectores de actividad, tanto tradicionales como no tradicionales, identificados por su potencial en términos de desarrollo exportador.

Se ha visto en capítulo V que en los países exitosos extrarregionales los programas se articulan y complementan para la implementación de las estrategias, los planes y las políticas. En Singapur por ejemplo, el Consejo de desarrollo económico mantuvo durante un largo período el liderazgo de los órganos ejecutores como ente encargado de articular los programas e incentivos de todo el resto del sistema de fortalecimiento productivo, desarrollo industrial y exportador. En América Latina existen pocos organismos que desempeñen un papel semejante respecto del sistema de programas e incentivos, con una permanente visión holística y globalizadora. En el Brasil, la Secretaría Ejecutiva de la Política de Desarrollo Productivo pudiera llegar a asumir una función similar, o bien pudiera hacerlo en Colombia la Comisión Nacional de Competitividad (CNC), ente articulador del Sistema Nacional de Competitividad. Esto es muy importante dado que la eficacia de un instrumento muchas veces no depende de la forma en que aisladamente incide en el objetivo buscado, sino de cómo se articula, complementa y coordina su acción con la de un conjunto de otros instrumentos.

¹⁴¹ Véase CEPAL (2004), cuadro 6.4, pág. 222.

CUADRO VII.2

AMÉRICA LATINA: INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EXPORTADOR Y LA INNOVACIÓN

Ejes estratégicos	Instrumentos
Argentina	
Promoción de exportaciones	Créditos pre y post embarque, financiamiento de activos y de desarrollo de productos, financiamiento de pymes Reintegros y reembolsos a la exportación, régimen de admisión temporaria, desgravación fiscal a la exportación, zonas francas, regímenes especiales sectoriales Financiamiento de ferias y exposiciones
Promoción de capacidades tecnológicas e innovación	Créditos Subsidios y desgravaciones impositivas
Promoción de inversión extranjera	Créditos Desgravaciones impositivas
Brasil	
Promoción de exportaciones	Créditos pre y post embarque, financiamiento de activos y de desarrollo de productos, financiamiento de pymes Sistema de seguro de crédito para exportaciones, promoción comercial Reintegro de derechos, exención del impuesto al valor agregado
Política tecnológica y de innovación	Financiamiento crediticio Subsidios Incentivos tributarios Apoyo al desarrollo de parques tecnológicos Fondo para el desarrollo de incubadoras Uso de poder de compra del Estado para apoyar empresas innovadoras
Política de desarrollo industrial	Subsidios, crédito fiscal, depreciación acelerada de la inversión, exoneración otorgada a exportaciones y a sectores generadores de externalidades Créditos y cofinanciamiento
Chile	
Promoción de exportaciones	Créditos pre y post embarque, financiamiento de activos y de desarrollo de productos, gastos de comercialización Financiamiento de ferias y exposiciones, Apoyo a pymes en materia de gestión y capacitación
Promoción de la innovación	Fondos especiales para financiamiento de la innovación, diversos instrumentos (CORFO) y CONCYT Capital inicial o simiente Donaciones y subsidios Crédito fiscal Paquetes de incentivos integrales a través de: consorcios de investigación, aglomeraciones, regiones
Promoción de la inversión extranjera directa	Trabajo de difusión pasivo Programas de atracción hacia actividades prioritarias Subsidios a la inversión (CORFO)
Colombia	
Promoción de exportaciones	Incentivos financieros Incentivos tributarios Otros incentivos Financiamiento a la exportación, servicios fiduciarios, seguros Certificados de reembolso tributario Desgravaciones impositivas, facilitaciones aduaneras y al comercio exterior en general Zonas Económicas Especiales de Exportación (ZEEE), Programas Especiales de Exportación (PEX) Convenios de competitividad exportadora
Promoción de la competitividad y la innovación	Incentivos financieros Cofinanciamiento de proyectos empresariales, financiamiento de la investigación científica Donaciones, subsidios, créditos

(continúa)

Cuadro VII.2 (conclusión)

Ejes estratégicos	Instrumentos
Costa Rica	
Atracción de inversión extranjera	Sistemas de perfeccionamiento de activos Acuerdos específicos con empresas multinacionales sobre otorgamiento de beneficios a la inversión Establecimiento de parques industriales Creación de infraestructura Establecimiento de zonas francas Exenciones impositivas
Promoción del comercio exterior	Diseño y coordinación de programas de atracción de IED y fomento de la exportación Apoyo técnico y financiero al Ministerio de Comercio Exterior para administrar los regímenes especiales de exportación. Programa Costa Rica Provee: encadenamientos productivos con empresas multinacionales
México	
Promoción de exportaciones	Créditos pre y post embarque, financiamiento de activos y de desarrollo de productos, financiamiento de pymes, seguros Fondo de Proyectos Productivos para el Desarrollo Económico (FOPRODE) Reintegro de derechos, exención del impuesto al valor agregado Programa de Concertación con Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) (reducciones impositivas) Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) Promoción de la venta de productos en el exterior
Innovación	Fondos mixtos y sectoriales Becas de formación de científicos y tecnólogos Financiamiento de la investigación científica Donaciones, subsidios a la innovación y el desarrollo tecnológico Programas y fondos especiales Crédito fiscal al sector industrial
Perú	
Promoción de exportaciones	Crédito fiscal, reintegro de derechos, exención de impuestos en zonas francas, reintegros de distinto tipo Herramientas para el análisis de la competitividad, ferias internacionales, programas de capacitación, talleres especializados
Promoción de la innovación	Financiamiento de misiones tecnológicas, compras de aparatos y equipos de investigación, financiamiento de empresas individuales y asociadas para fomentar innovación

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales.

En cuanto al Brasil, en el gráfico VII se muestra el conjunto de instrumentos que, en el marco de la PDP, se intenta articular para impulsar el área estratégica de tecnologías de la información y de las comunicaciones. Frente a cada desafío figuran los nombres de los organismos encargados de implementar el programa en cuestión. Las entidades participantes dependen de distintos ministerios que se han comprometido con la estrategia y son coordinados por la ABDI y el MDIC. En estas instancias el propósito es articular los incentivos en una forma que permita otorgar un apoyo integral para impulsar el fortalecimiento de las empresas del sector, su capacidad de innovación, su inserción internacional y su potencial exportador. En la PDP del Brasil para cada uno de los sectores estratégicos se presenta un esquema de desafíos e instrumentos semejante.

Este sistema contrasta con la experiencia tradicional del Brasil, caracterizada por la escasa interlocución, por ejemplo, entre la promoción de exportaciones y la política tecnológica y de apoyo a la innovación, a pesar de que los anteriores gobiernos manifestaron intenciones positivas al respecto. Paolo Tigre (2002), señalaba que “en el Brasil las políticas tecnológica y comercial están totalmente desarticuladas. Por un lado la política comercial da poca importancia a la

variable tecnológica, concentrándose en la cuestión del crédito. Por otro, la política tecnológica prácticamente ignora las necesidades de las exportaciones” (Tigre, 2002, pág 227). Según Pacheco (2007, pág. 87), las razones de esto se han relacionado con las prioridades de las políticas y con el diseño institucional. En el caso de la promoción de exportaciones, las prioridades eran el financiamiento, las garantías, la desgravación impositiva y las negociaciones internacionales. El fomento de la innovación, en tanto, tenía como pilar la creación de conocimiento, la formación de recursos humanos y, solo recientemente, el apoyo a la innovación en la empresa. De hecho, no hubo articulación entre una y otra iniciativa¹⁴².

GRÁFICO VII.7 BRASIL: INSTRUMENTOS QUE INCENTIVAN EL ÁREA DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES

Desafíos	Instrumentos					
Fortalecer empresas brasileñas de tecnología nacional apoyando la consolidación empresarial	BNDES: Prosoft, Líneas innovación, financiamiento capitalización	SEBRAE: Proimpe	SENAI/MTE/MCT: formación y entrenamiento	ABDI: ENTICs		
Elevar la inversión en innovación	FINEP: subvención, crédito capital de riesgo	BNDES: Prosoft, apoyo a la innovación financiamiento capitalización	Lei do Bem (11.196/05) incentivos fiscales a la innovación	Lei da ZFM (8.387/91) incentivos fiscales	Lei do Inovação (10.973/04) incentivos fiscales a la innovación	Lei de Informatica (10.176/2001) incentivos fiscales a la innovación
	INPI: gestión de propiedad intelectual	MCT: SIBRATEC	ABDI: ENTICs	CNPq/CAPES: becas RAHE		
Ampliar la inserción externa	BNDES: Prosoft apoyo a exportaciones	Lei do Bem (11.196/05) incentivos fiscales a exportaciones REPES	PROEX	APEX/MDIC: promoción comercial	MRE: promoción comercial	
Fortalecer la marca “Brazil IT”	APEX/MDIC: promoción comercial	MRE: promoción comercial	INPI: gestión de propiedad intelectual	ABDI: ENTICs		

Fuente: Gobierno del Brasil, “Política de Desarrollo Productivo”, 2008.

La estructura de incentivos que se observa en la Argentina también ilustra claramente la falta de articulación y complementación. Baruj, Kosacoff y Ramos (2009) citan como ejemplo la existencia de diferentes programas de aglomeraciones, dependientes de diversas instituciones (la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME), la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), y los gobiernos provinciales), desconectados y establecidos en paralelo; la presencia de instrumentos financieros similares en distintas dependencias y, en ocasiones, la puesta en marcha de programas semejantes a los ya ofrecidos por instituciones privadas, sin capitalizar su experiencia y su aprendizaje (por ejemplo, la iniciativa del Mapa PyME ejecutada por la SPyME, sin conexión previa con el Observatorio PyME de la Unión Industrial Argentina (UIA), que contaba con una prolongada trayectoria respecto del tema). El autor señala dos consecuencias inmediatas de esto: i) la superficialidad o la carencia de programas más complejos que apoyen a las empresas que ya han superado los escollos iniciales básicos, y ii) la falta de especialización institucional, lo que redundaría en la ausencia de un proceso sostenido de aprendizaje y corrección.

¹⁴² La ilegalidad del otorgamiento a las empresas de incentivos a la innovación ha sido justamente un factor que ha contribuido a profundizar la brecha entre universidades, institutos de excelencia y empresas. La nueva legislación y el Plan de Acción de Ciencia, Tecnología e Innovación intentan reducir este problema.

En México, como señala Bizberg (2007), existe un abanico de programas gubernamentales (131 en total), orientados a aumentar la competitividad de los empresarios mexicanos¹⁴³, lo que constituye en sí mismo un problema, ya que a los empresarios se les hace difícil distinguir los más convenientes. Dado que, además, son ejecutados por diferentes organismos sin relación entre sí, los requerimientos burocráticos para optar a ellos se multiplican¹⁴⁴. Por último, la proliferación de programas los hace poco efectivos, dado que los empresarios tienen que adaptarse a una muy amplia serie de requisitos específicos y complejos. Como se hizo notar en capítulos anteriores, si la administración de un programa es desproporcionadamente onerosa con respecto a los beneficios anticipados, demasiado lenta para responder a la oportunidad comercial, o ambas cosas a la vez, simplemente desincentiva la participación de las empresas. Hasta 1996 no se contaba con una institución encargada de coordinar los programas de fomento industrial, lo que se traducía en duplicación de esfuerzos y debilidad del seguimiento. La Comisión Intersecretarial de Política Industrial (Berry, 2002, pág. 87) fue creada posteriormente con la finalidad de lograr la necesaria articulación, pero ha resultado difícil crear varias ventanillas orientadas hacia cada uno de los problemas más importantes que enfrenta la industria mexicana: desarrollo empresarial, fomento de los proveedores, financiamiento, capacitación e investigación y desarrollo tecnológico (Bisberg, 2007)¹⁴⁵.

Por otra parte, la atomización de las políticas y su falta de eficacia ha inducido a algunos organismos a tomar medidas para fortalecer su trabajo conjunto. Por ejemplo en Chile, los programas de promoción de las exportaciones a cargo de PROCHILE, entidad dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, tenían escasa relación con los de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo responsable de fomentar la producción y la innovación, dependiente del Ministerio de Economía. Sin embargo, la necesidad de conseguir un apoyo más integral para la innovación orientada al desarrollo exportador llevó a estas dos instituciones a juntar fuerzas, iniciativa de la cual el primer producto fue el programa de prospección e investigación de mercados externos. Con esta nueva línea de financiamiento se espera que las empresas avancen en materia de diferenciación de productos y de inserción en los canales de comercialización externos mediante la identificación de nuevas oportunidades.

Finalmente, un problema común en la región ha sido la existencia de “capas arqueológicas” de incentivos, ya que cada gobierno que asume introduce nuevos programas de apoyo a las empresas, sin evaluar ni racionalizar los ya presentes, lo que crea una masa de incentivos muchas veces contradictorios (Baruj, 2007 y Baruj, Kosacoff y Ramos, 2009).

D. Prevención de la captura del estado: importancia de la transparencia y la evaluación

Hay una serie de factores que se han observado en los países extraregionales exitosos, que pueden reducir los riesgos de captura del Estado por intereses particulares durante el diseño e implementación de estrategias. Un verdadero diálogo público-privado en el marco de una alianza establecida con vistas al bien público protege contra tal captura. Otro factor es la profesionalización del servicio público, junto con remuneraciones razonables acordes con las responsabilidades. Sin embargo, como se ha visto en capítulos anteriores, hay que agregar a la fórmula otros elementos clave, como la transparencia y la puesta en práctica de mecanismos que permitan evaluar los programas y los incentivos.

¹⁴³ Existen seis distintas instituciones a las que compete la política de promoción empresarial a nivel federal: CONACYT, Secretaría de Economía, Nafinsa, Bancomext, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las propias Cámaras Empresariales.

¹⁴⁴ El autor ha detectado conflictos entre las distintas instancias. Por ejemplo, la ley sobre innovación que estaba siendo promovida por la Confederación de Cámaras Industriales (Concamín) y la Secretaría de Economía, fue aprobada por la Cámara de Diputados, pero el propio CONACYT la bloqueó en la Cámara de Senadores, por considerar que en ella no se asignaba al Consejo el papel central.

¹⁴⁵ Entrevista a la Senadora Yeidckol Povelnsky, ex presidenta de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), 26 de junio de 2007

La transparencia se mide por el grado en que un sistema institucional permite a los ciudadanos o a las organizaciones interesadas acceder eficazmente a información relevante, confiable, suficiente y de calidad en los ámbitos económico, social o político.

Cuando las relaciones no son transparentes, se torna muy alto el riesgo de que las empresas sean extorsionadas por los políticos, que el gobierno sea capturado por las empresas, o que entre los actores se establezcan connivencias contrarias a los intereses generales. Esto induce desconfianza en los sectores público y privado y socava la posibilidad de acuerdos y consensos entre ambos. En el caso de la implementación de una estrategia de desarrollo, la falta de transparencia debilita la alianza (a su vez vital para evitar la captura), y los esfuerzos en pro de la participación privada en la toma de decisiones estratégicas.

La transparencia es un elemento que contribuye a incrementar la eficacia de las políticas al evitar superposiciones en las actividades de los organismos y de los programas, pero no siempre se logra que exista. En algunos países la información sobre las actividades que realiza cada organismo tiene escasa difusión hacia el exterior (e incluso dentro de la misma entidad), hecho atribuible a pugnas entre jefaturas u otros fenómenos. Por consiguiente, es habitual que haya desconocimiento de los programas entre áreas, lo que se traduce en la pérdida de una visión integral de la institución y de las posibles oportunidades de interacción y articulación con otros organismos. Desde el punto de vista de la alianza público-privada, la transparencia contribuye significativamente a su fortalecimiento al fomentar la confianza y la certeza entre los actores¹⁴⁶.

Desde esta perspectiva, la nueva Ley de transparencia N° 20.285 promulgada en Chile el 11 de agosto de 2008, a la cual quedan sometidos todos los organismos públicos, incluidos los de desarrollo, es un avance a este respecto. De acuerdo con esta ley, además de crearse el Consejo para la Transparencia, los organismos estatales están obligados a entregar toda la información solicitada por los ciudadanos dentro de un plazo máximo de 20 días. Asimismo, las reparticaciones públicas deben entregar en sus sitios web información actualizada sobre aspectos como su estructura, su personal, las remuneraciones percibidas por sus funcionarios, los contratos firmados con otras instituciones, las transferencias de fondos efectuadas y los resultados de las auditorías a las que han sido sometidas. También tendrán que ser de conocimiento público el diseño, los montos asignados y los criterios de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el órgano respectivo, así como las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución. Por su parte, el Consejo para la Transparencia tendrá la misión de fiscalizar el cumplimiento de la normativa recién promulgada y defender el derecho del público a acceder a la información de que disponen los organismos del Estado¹⁴⁷. Además, los ciudadanos que no reciban los antecedentes solicitados podrán recurrir a esta instancia para que determine si la información requerida es o no de carácter público. Aunque la implementación de la Ley de transparencia es un proceso que requiere formación de recursos humanos e incorporación de tecnología en todas las reparticaciones públicas, incluidas las regiones y municipios, constituye un logro por el solo hecho de que exista la voluntad del gobierno de avanzar hacia una mayor transparencia.

La evaluación también es muy importante dado que, además de informar acerca del efecto de las políticas y programas, contribuye a la transparencia. Aunque el desarrollo de la capacidad de evaluación tenía alguna tradición en América Latina, entre los años setenta y ochenta pasó por un período de latencia, para luego volver a ser incorporada en las estrategias, programas y políticas de algunos países a partir de la década de 1990. Chile y Colombia son buenos ejemplos de esta evolución. En efecto, el avance de la evaluación de las políticas públicas en Chile parte en 1990 con el retorno a la democracia (Marcel, 1998). Los primeros intentos de evaluación se dieron con el establecimiento de las metas ministeriales, que en 1995 se extendieron a los gobiernos regionales. Sin embargo, esta iniciativa fue desactivada por su burocratización. La política de reforma y modernización impulsada bajo el gobierno del Presidente Frei (1994-2000), implicó un nuevo incentivo a la expansión de las prácticas de evaluación de las actividades

¹⁴⁶ Sin perjuicio, como se ha visto en los casos exitosos, de que haya un espacio funcional para la confidencialidad en ciertas dimensiones de los procesos de una alianza.

¹⁴⁷ El Consejo para la Transparencia estará integrado por cuatro miembros, propuestos por la Presidencia de la República y ratificados por el Senado. Deberá estar constituido dentro de un plazo de 60 días a partir de la fecha de promulgación.

del Estado, alentadas por el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (1997- 2000), uno de cuyos principios fundamentales era la búsqueda de eficiencia y eficacia en las actuaciones del gobierno.

Según Olavarría (2008), este plan otorgó un gran poder a la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Durante el gobierno del Presidente Lagos (2000- 2006), la DIPRES diseñó la denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto, cuya finalidad es identificar la consistencia entre la misión institucional del ministerio, sus objetivos estratégicos, su estructura y distribución funcional, y los bienes y servicios que produce; su capacidad de implementar las políticas públicas encomendadas y los resultados que alcanza, en términos de eficacia, eficiencia, calidad y nivel de recursos comprometidos en sus logros (DIPRES, 2003).

Aun cuando el MIDEPLAN también evalúa los proyectos de inversión pública, el poder radica en la DIPRES, lo que sesga los criterios y las evaluaciones a favor de los considerados válidos por el Ministerio de Hacienda. Por otra parte, según señala Waisbluth (2000), y se ha visto anteriormente que la practican los países exitosos como Finlandia, la evaluación no es solo una actividad que se realiza al cierre de un ejercicio, sino un proceso permanente que debe ser parte de un estilo de gestión basado en objetivos y resultados. En Chile, la evaluación se hace únicamente a nivel de proyectos de inversión, pero debiera extenderse a las etapas ex ante y ex post de todas las intervenciones públicas, algo que el autor intuye como políticamente difícil de implementar.

De acuerdo con el análisis de Olavarría (2008), “Lo que el análisis de la situación revela es la necesidad de mayor articulación, institucionalización y estabilización de la evaluación de políticas, programas y proyectos públicos en Chile. Aunque el país muestra una constante preocupación por el buen uso de los recursos públicos y por la efectividad de las intervenciones del Estado, y un gran avance se ha registrado en el ámbito de la evaluación desde 1990, el desafío que implica el siguiente paso es delinear un sistema de evaluación con estabilidad reglamentaria, formalización de los roles que cumplen los distintos órganos públicos, evitando las tensiones institucionales y duplicidades de funciones, expandir su cobertura –tanto en el número de intervenciones como en las etapas del proceso de la política pública evaluadas– y perfeccionar los métodos empleados en las evaluaciones.”

Finalmente, en el caso colombiano, el énfasis se puso en la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia). De acuerdo con lo enunciado en la resolución 063 del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Sinergia debía cumplir los siguientes objetivos: fortalecer la capacidad de manejo gerencial de la inversión pública; analizar la eficiencia y la eficacia de la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos; determinar el cumplimiento de metas, la calidad, los defectos, las coberturas y los impactos; y generar información adecuada para la toma de decisiones y la asignación de recursos¹⁴⁸. El Sistema quedó integrado por los organismos y entidades de la administración pública, con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Los diseñadores del sistema de evaluación en Colombia concibieron, además, la evaluación de la gestión como la mejor herramienta posible para inducir un cambio en la cultura de la administración pública colombiana, al procurar “abrir” la gestión al público y ofrecerle amplia información generada por el sistema. De acuerdo con Ospina Bozzi (2001), si bien teóricamente el sistema ha sido muy bien pensado y se han logrado varios de sus objetivos, persisten problemas relacionados con su implementación, en parte atribuidos a la falta de articulación entre los niveles meso y micro de la gestión y en parte a la coyuntura política, contexto en el cual se creó e implementó el sistema. Según la autora “este entorno, caracterizado por un alto nivel de ingobernabilidad e incertidumbre, hizo que la alta gerencia no se atreviera a asumir riesgos, dado que su atención estaba dirigida a otras prioridades ajenas a la evaluación de la gestión, que de por sí es un fenómeno amenazante” (Ospina Bossi, 2001, pág. 16).

¹⁴⁸ Los componentes básicos del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública son:

- i) Seguimiento de resultados: se verifica de manera continua el cumplimiento de las metas y objetivos prioritarios establecidos por los ministerios y departamentos administrativos, para hacer realidad los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes y programas prioritarios del gobierno; ii) Evaluaciones focalizadas: se hacen análisis exhaustivos del funcionamiento, impacto y evolución de las principales políticas y programas del gobierno, y iii) Difusión de resultados: se pone a disposición del público y sectores interesados los resultados de la evaluación y seguimiento, para retroalimentar al gobierno, rendir cuentas a la ciudadanía y activar el control social.

VIII. Los tres principales pilares resultantes de nuestros primeros principios

A. Contexto del que surgen las conclusiones

En la parte I examinamos 11 Primeros Principios genéricos sobre la manera de conceptualizar, elaborar y ejecutar estrategias de transformación económica. Como se señala en la introducción, esos principios son el resultado de un análisis inductivo basado en estudios de caso detallados sobre “cómo” 10 países extrarregionales¹⁵⁰ se organizaron para formular y aplicar estrategias de transformación y desarrollo económicos.

Aunque cada uno de esos países difiere pronunciadamente de los otros en muchos aspectos, observar el “cómo”, además del “qué” de su organización de política pública, cuando esa perspectiva alcanzó cierto nivel de abstracción, permitió comprender claramente esos genéricos Primeros Principios. Luego ilustramos selectivamente las formas concretas en que los Principios se manifestaron, en la forma singular que les es exclusiva a los países extrarregionales que consideramos. En las ilustraciones de la organización estratégica y las políticas, el análisis del “cómo” se centró en el desarrollo de la exportación y en cuatro de sus dimensiones clave: captación de inversión extranjera directa (IED), internacionalización de pequeñas y medianas empresas (pymes), promoción de exportaciones e innovación. Se seleccionó ese enfoque en parte porque en todos los países estudiados el desarrollo de la exportación fue un objetivo estratégico central para respaldar la transformación productiva.

Hemos visto que América Latina no logró dar sostenibilidad en el período posbélico al cierre o reducción significativa de la brecha de ingresos con países ricos, sino que en general se caracterizó por la divergencia. De hecho, con excepción del período interbélico, la región ha ido a la zaga de otras regiones en la mayor parte de su historia. A fines de los años ochenta Chile logró comenzar a cerrar la brecha de ingresos, proceso que persistió por más de una década, pero incluso antes de la gran recesión mundial de 2008-2009 su crecimiento había bajado a niveles mediocres. Al mismo tiempo, aunque muchos de los restantes países sudamericanos registraron niveles de crecimiento sin precedentes a principios de los años dos mil, ello se vio inducido en gran medida por precios de los productos

¹⁵⁰ La mayoría de los cuales tuvieron éxito en reducir o cerrar la brecha de ingresos con países ricos, en el período posbélico, y todos los cuales han logrado mejores resultados que América Latina.

básicos inusualmente elevados y condiciones de financiamiento internacional benévolas, que pocos esperan que se repitan, aun después que la economía mundial se haya recuperado. En realidad, si algo va a conducir la recuperación será a una “nueva” economía mundial, con oportunidades, pero con desafíos competitivos para la región aun mayores que los anteriormente enfrentados.

Una “radiografía” de América Latina indica que pese a la existencia de bolsones de excelencia —como aeronáutica o exploración de hidrocarburos en aguas profundas en el Brasil, o el complejo automotor en México— en términos sistémicos los sectores productivos y el espíritu empresarial de la región no han sido estimulados en medida suficiente como para que rebasen los lindes de su ventaja comparativa obvia. Una ventaja comparativa estática no basta para dar sostenibilidad a las muy altas tasas de crecimiento que la región tiene que mantener durante décadas para lograr convergencia con países ricos. En muchos ámbitos de ventajas comparativas la productividad incluso va a la zaga de la lograda por sus competidores. Con pocas excepciones, los indicadores de competitividad de la región son insuficientes. Aun países que en conjunto logran mejores resultados, como Chile, presentan graves retrasos en numerosos subindicadores de competitividad dinámica, como educación, investigación y desarrollo e innovación. Gran parte de la región ha mostrado retrasos en cuanto a diversificación de sus economías y productos de exportación. En los casos de diversificación significativa, esta ha sido horizontal, basada en recursos naturales, modalidad que por sí sola no ha sido, históricamente, una fuente confiable de equiparación exitosa, o en manufacturas con escaso valor agregado, contenido de conocimientos, o ambas cosas. No obstante, cada una de esas modalidades encierra un fuerte potencial no aprovechado que puede servir de base para un mayor y mejor desempeño económico¹⁵¹.

Los efectos depresivos de la gran recesión económica mundial de 2008-2009 también plantean desafíos. Por una parte, los países tienen que considerar ajustes, estímulos económicos a corto plazo y rectificación de potenciales desequilibrios macroeconómicos a plazo “mediano-mediano”, los cuales, sin embargo, deben ser compatibles con la promoción de transformaciones económicas a mediano y largo plazo. Como señalamos en el capítulo I, muchos de los ajustes realizados en los años ochenta, y aun en los noventa, no estuvieron en consonancia con ese tipo de objetivo. Economías nacionales exitosas —Singapur se mencionó como ejemplo en un capítulo anterior— están realizando ajustes necesarios a corto plazo frente a la crisis actual, pero integrándolos con una concepción estratégica proactiva a mediano y largo plazo aunada a la reinstrumentación y las inversiones conexas, para aprovechar plenamente las nuevas oportunidades que surgirán cuando se inicie la fase ascendente del ciclo económico mundial.

¹⁵¹ En muchos países, como Finlandia y Suecia, en el grupo de casos de éxito que consideramos, se ha dado una equiparación a partir de una base de recursos naturales. No obstante, esos países han aplicado en forma proactiva políticas que fueron agregando valor y promoviendo la migración a nuevas actividades manufactureras mejoradas y basadas en mayor medida en el conocimiento. Los recursos naturales no son de por sí una “maldición”, como algunos han sostenido, pero la equiparación de ingresos con países ricos depende de que esos recursos se exploten por vías que hagan de ellos una plataforma para la migración a actividades aún más avanzadas con procesos endógenos de aprendizaje, creación de capacidad, absorción de tecnología e innovación. Stijins (2001). En la cuenca del Caribe, a su vez, se ha dado una muy significativa diversificación de exportaciones, estimulada por el régimen de preferencias comerciales de los Estados Unidos, pero es poco lo que ha logrado la subregión en cuanto a utilización de esas preferencias como plataforma para algo más que generar empleo con bajos salarios.

B. Los tres pilares

1. Es esencial adoptar una visión estratégica nacional proactiva a mediano y largo plazo

El primero de los “Primeros principios” analizado señala que un país tiene que adoptar una visión estratégica orientada hacia el futuro, con ambiciones a mediano y largo plazo, no solo sobre la manera en que ha de competir, sino también sobre el modo de lograr mejoras paulatinas para aproximarse a la frontera tecnológica en que se encuentran los países de altos ingresos. Ello requiere una estrategia que se proyecte en forma ambiciosa, pero realista, hacia la meta de subir en la escala de la producción mundial promoviendo un proceso de formación de capacidad, acumulación de conocimientos, aprendizaje e innovación. Hemos señalado que las fallas del mercado, los obstáculos institucionales, barreras de actitudes, tales como sesgos de statu quo, entre otros factores, hacen improbable que, en forma sistémica, las fuerzas del mercado orienten por sí solas un proceso de equiparación. En realidad, cabe incluso la posibilidad de que encierren a los países en los confines de una ventaja comparativa de bajo nivel.

Aunque se trata de un tema que desde el comienzo del capitalismo da lugar a un debate acalorado y no resuelto, concluimos, al igual que otros autores, que en la práctica son pocos los países que han logrado la equiparación sin utilizar políticas industriales que constituyen un aspecto medular de las estrategias de transformación económica de mediano y largo plazo. Esas estrategias, expresas o tácitas, en general se caracterizan por objetivos focalizados y selectividad, y se han ido incorporando a la mayoría de los procesos históricos de equiparación¹⁵². En el grupo de casos de éxito que consideramos los países de mejor desempeño han utilizado estrategias basadas en políticas industriales, algunas enunciadas en planes nacionales formales. En todos ellos la integración proactiva con la economía mundial ha sido un objetivo, pero con diferencias pronunciadas en cuanto a ubicación en el tiempo, velocidad y modalidades. Los países de mejor desempeño han basado su estrategia de articulación con la economía mundial más en un pragmatismo y eclecticismo orientado a la realidad local que en fórmulas convencionales extraídas de textos de economía. Además, las políticas industriales se han basado en gran medida en la motivación del desarrollo de la exportación para estimular la diversificación y el mejoramiento del aparato productivo interno y el crecimiento.

Rigurosos análisis empíricos no han llevado a conclusiones terminantes sobre el impacto de las políticas industriales en los casos exitosos de equiparación de Asia oriental. Ello no es sorprendente, dadas las numerosas dificultades técnicas que implica la evaluación del impacto de determinado incentivo preciso de política industrial (PI) a nivel básico, para no mencionar políticas industriales en más altos niveles de agregación y entre diferentes países, lo que suele ser la perspectiva metodológica. Pero a este respecto es incuestionable la asociación entre la PI y una exitosa transformación económica, que se documenta en algunos estudios de caso generales pioneros que se mencionan en el capítulo II. Además, cuando la PI ha estado vinculada con casos de fracaso económico, como en efecto ha sucedido, es relativamente fácil imputar ese hecho a errores de diseño o de ejecución, más que a la PI propiamente tal. Al mismo tiempo, los intentos de demostrar que los países de Asia oriental exitosos respetaron básicamente los principios neoclásicos, es, como mínimo, una exageración, salvo en el caso de Hong Kong.

Nosotros (y otros autores) opinamos que pocos de los argumentos contrarios a la política industrial (expuestos en el capítulo II) son convincentes. El único realmente contundente es que la PI requiere en el Estado una capacidad de la que quizá no dispongan inicialmente muchos gobiernos. No obstante, el consenso de Washington ha recomendado políticas selectivas en muchos ámbitos sociales complejos, y ha recomendado a los gobiernos crear suficiente capacidad en el Estado para esos fines, con asistencia de los organismos multilaterales. Creemos que la experiencia y la lógica son suficientemente persuasivas en el sentido de que América Latina debería “apostar” a políticas

¹⁵² Cuanto más se acercan los países a la frontera tecnológica tanto más difusas y sutiles se vuelven sus políticas industriales. No obstante, rara vez desaparecen por completo, como se ve en muchos países desarrollados

industriales sujetas a ciertas condiciones por lo que lo fundamental a nuestro juicio no es si América Latina debería ejecutar una PI, sino de cómo hacerlo eficazmente.

América Latina practicó afanosamente los principios del consenso de Washington. No obstante, quedó a la zaga o flaqueó en la carrera hacia la convergencia de ingresos con países ricos, en tanto que otros países menos fieles a la ortodoxia de dicho consenso lograron tener éxito al respecto. Ello ha aumentado el interés que despiertan las estrategias de transformación económica respaldadas por políticas industriales. El enfoque de la PI está recuperando rápidamente su posición central en políticas de desarrollo, tras haber sido considerada como el gran culpable en la era de Reagan y Thatcher y del consenso de Washington, su vástago ideológico. En realidad nunca desapareció en la región, pero bajo el peso de la ideología neoliberal dominante, en gran medida careció de un enfoque estratégico, y fue, por lo tanto, esporádica e incoherente¹⁵³. La nueva PI de la región en muchos casos se viene manifestando como respuesta al surgimiento de estrategias de competitividad, frecuentemente motivadas por el modelo de crecimiento liderado por exportaciones y por el desafío que representaba la firma de acuerdos de zonas de libre comercio Norte-Sur¹⁵⁴. Algunos países, muchos de ellos centroamericanos, procuran, fundamentalmente, mejorar la competitividad y los conglomerados existentes (en la jerga actual, una PI “en pequeño”)¹⁵⁵. Otros, en forma modesta (como Colombia y Chile), o en escala muy ambiciosa (como el Brasil), combinan una PI “en pequeño” con estrategias destinadas a crear nuevas ventajas comparativas (una PI “en grande”).

No obstante, en la parte II vimos que en muchos casos las nuevas estrategias aplicadas en la región no siempre son suficientemente operativas, tratándose tan solo de enunciados genéricos de aspiraciones con escasa orientación precisa sobre lo que debe hacerse, cómo debe hacerse y quién ha de hacerlo. También vimos que en algunas estrategias las prioridades son tantas que en definitiva no existe un orden de prelación estratégica, o tan siquiera, indicios de una secuencia. En otros casos hay incertidumbre acerca de la asignación de los recursos, lo que hace dudar de que estos hayan de llegar, en suficiente medida, a los ámbitos estratégicos señalados. Incertidumbre también de si la estrategia será, como a menudo ha sucedido, tan solo un trozo de papel utilizado por motivos políticos de corto plazo, y de si existirá continuidad y la determinación de aplicar la estrategia de un ciclo político a otro. En cuanto al diseño actual de la estrategia, en los casos que examinamos, el Brasil y Colombia, aunque no exentos de dificultades, parecen ser los más avanzados y menos afectados por esos y otros problemas que expusimos en el capítulo VI al referirnos a las estrategias de transformación productiva que están surgiendo en la región

Los planes nacionales fueron en una época comunes en América Latina, pero cayeron en desuso con la crisis de la deuda y la pérdida de legitimidad política de la estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones. Unos pocos países, como Colombia y Costa Rica, aunque afectados por algunos de los problemas arriba mencionados, persistieron en la labor de planificación. Creemos que en países que distan mucho de haber alcanzado la frontera tecnológica, como los de América Latina, restablecer una planificación nacional plurianual formal, e identificarse seriamente con ella, podría constituir un instrumento valioso para una transformación productiva. Los planes obligarían a adoptar una línea de pensamiento prospectiva y constituirían un instrumento de coordinación para el gobierno y de responsabilidad de este en la asignación de sus recursos. Podrían ser indicativos, pero en la esfera operativa específicos y adaptados anualmente a nuevas realidades, o consistir en directrices más amplias, como en Finlandia, en que se delega en organismos ejecutores la potestad de interpretar la ejecución, pero se les hace responsables ante los ministerios competentes y ante el propio Consejo que prepara las directrices trienales. Naturalmente, tendría que existir también algún mecanismo que fiscalice la observancia del plan en

¹⁵³ La política en muchos casos ha sido una respuesta a algún grupo de intereses. Además, la inercia ha llevado a la superposición de distintas capas de PI en diferentes niveles de gobierno, creándose así un “parque arqueológico” de incentivos, muchos incompatibles entre sí o con la transformación económica.

¹⁵⁴ Con la ironía de que los acuerdos de libre comercio Norte-Sur tienden a reducir el espacio para impulsar políticas industriales.

¹⁵⁵ Kurtz y Brooks (2008) denominaron a esas intervenciones de oferta en que el Estado hace de intermediario como un tipo menos ortodoxo de “neoliberalismo incorporado”.

el contexto de la elaboración del presupuesto anual. Los planes tendrían un enfoque de desarrollo sectorial o de conglomerados, pero en ellos habría que tener presente también la nueva organización industrial mundial que se está consolidando, en que la formación de redes amplias orienta en forma endógena la innovación, es decir lo que Sabel (1999) denomina “política industrial abierta”. No obstante, el requisito fundamental es el real compromiso, en la esfera política, con el plan y con su ejecución. En el capítulo VI vimos que el Presidente Arias, de Costa Rica, se comprometió a llevar de las palabras a los hechos la labor de planificación nacional de ese país. Planes nacionales inteligentes con el imperativo de Arias beneficiarían a la región.

2. El papel decisivo de respaldo de las alianzas público-privadas

No obstante, adoptar un enfoque prospectivo con objetivos estratégicos específicos no es más que una parte de la ecuación, y no la variable principal. Hemos visto que los países que tienen éxito en sus estrategias de equiparación utilizan las alianzas público-privadas como aportes para la elaboración y ejecución de las mismas. En la era de la globalización y dada la preeminencia del sector privado en los mercados, ese sector posee una clara ventaja competitiva en cuanto a información contextual sobre el comportamiento de los mercados. También puede identificar fallas del sector público, ya que es víctima de algunas de ellas. No obstante, la capacidad prospectiva del sector privado no es ilimitada, dados los efectos de la incertidumbre sobre la miopía y el sesgo del statu quo; obstáculos a la apropiación, problemas de coordinación, dificultades de acceso a la información y otros aspectos. El Estado está en desventaja en cuanto a información contextual sobre los mercados e incluso identificación de sus propias fallas. Los gobiernos, en cambio, tienen ventajas en cuanto a manejo de tendencias agregadas, suministro de liderazgo nacional, coordinación y suministro de bienes públicos. A través de un trabajo conjunto realizado mediante una alianza público-privada se puede elaborar una estrategia más inteligente que la que puede llevar a cabo por sí sola cada una de las partes, aprovechando en la máxima medida posible el aporte de talento y capacidades nacionales. La aquiescencia de interesados económica y políticamente pertinentes —no limitada a la esfera de los negocios— ofrece asimismo mayores perspectivas de consensos que eviten oscilaciones pendulares injustificadas de las estrategias de un ciclo político a otro.

No obstante, aunque el Estado debe colaborar íntimamente con el sector privado a través de una alianza, no debe ser capturado por intereses privados. Esto es lo que Evans (1995) denominó “autonomía incorporada”. Es fácil decirlo; más difícil lograrlo.

En los casos de éxito extrarregionales que consideramos, los que mejores resultados han logrado cuentan con alianzas estables focalizadas a escala nacional, en su mayoría estructuradas formalmente con representación funcional de las principales fuerzas económicas del país. En su configuración y gobernabilidad, esas alianzas deben dar cabida a las realidades políticas, culturales y económicas del país. No obstante, algunas de las más eficaces cuentan con respaldo político real al más alto nivel de gobierno, poseen representación social de alto nivel pertinente sin un número inmanejable de participantes y con órganos deliberativos y de solución de problemas a puertas cerradas con respaldo técnico, que periódicamente llegan a conclusiones públicas. Además combinan la prioridad del crecimiento y la competitividad con la cohesión social, para promover una visión genuinamente nacional y el máximo compromiso posible, financiera y de otro tipo, con la estrategia. Las mejores alianzas penetran además profundamente en la burocracia pública a través de la participación en directorios, consejos, o unos y otros. En cuanto a la autonomía del Estado, por lo general no se pone en tela de juicio. Ella se logra mediante el diseño institucional de la alianza y sus procedimientos, y con una burocracia estatal profesionalmente orientada y motivada¹⁵⁶.

En la mayoría de los países latinoamericanos han existido tradicionalmente relaciones incómodas entre el sector privado y el público. Esto tiene que cambiar, incluso en lo que respecta a las multinacionales establecidas en el mercado doméstico, que poseen abundante información valiosa y son puertos de entrada a cadenas internacionales de producción y comercio. Además, en realidad,

¹⁵⁶ En Malasia la alianza por vía legislativa ha dado preferencia a la población autóctona.

como vimos en la parte II, la situación está cambiando lentamente en algunos países. En Barbados existe una larga tradición de alianza tripartita, instituida por la ley. En otros países están surgiendo alianzas, muchas de las cuales poseen ese atributo. No obstante, también existen problemas. La gestión interna de la alianza puede ser disfuncional en cuanto a solución de problemas y consensos, como parece haber ocurrido en Barbados en los últimos años. Las alianzas pueden contar formalmente con respaldo al más alto nivel de gobierno, pero es frecuente que ello no ocurra en la práctica, lo que las hace bastante ineficaces. Su escasa legitimidad política las convierte en un foro de charlas insustanciales y disuade de establecer una representación privada especializada al alto nivel que se requiere para lograr credibilidad e influencia pública. Además el gran número de participantes las hace, con frecuencia, inmanejables. Disponer de recursos adecuados para contar con respaldo administrativo y, en especial, respaldo técnico neutral y sumamente capaz para apoyar genuinas deliberaciones encaminadas a solucionar problemas es la excepción, más que la regla. La penetración de la alianza en la burocracia en general sigue siendo escasa. Los procedimientos creados para evitar que intereses especiales capturen directamente la alianza o eludan por completo su estructura son, por lo general, inadecuados.

Crear una alianza eficaz es un proceso de pruebas y errores. Organismos multilaterales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como bancos regionales de desarrollo, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) podrían respaldar la realización de diagnósticos de base local sobre el gobierno de las alianzas público-privadas existentes, así como estudios de opciones para la creación de alianzas, cuando estas no existen, para aprovechar el creciente reconocimiento de la importancia regional de las alianzas para la política industrial, y otras políticas, y fortalecerlas.

3. Ejecución

Lo expresado nos lleva a examinar con mayor detenimiento el tercer pilar crítico necesario para dar respaldo a la transformación económica mencionada tan solo al pasar más arriba: la capacidad del Estado.

En la parte I vimos que los casos extrarregionales más exitosos cuentan con burocracias estatales motivadas eficazmente organizadas para aplicar un conjunto de medidas, lo que implica un Estado en condiciones de i) ser un asociado creíble en una alianza público-privada funcionalmente diseñada; ii) formular una estrategia con políticas y programas de apoyo conexos que aproveche la información con que cuenta la alianza y tenga presentes las capacidades público-privadas, y iii) ejecute eficazmente la estrategia. Este último es un requisito especialmente decisivo, pues aunque se cuente con una alianza público-privada inteligente que contribuya a crear una orientación acertada para una estrategia de transformación económica y buenas políticas y programas (pueden aprovecharse muchas experiencias exitosas), si el gobierno no está en condiciones de lograr que ello se refleje en una ejecución eficaz, los esfuerzos habrán sido en vano. De hecho, el gran secreto del éxito en los casos extrarregionales que consideramos es la real capacidad y organización del Estado de hacer efectiva la orientación estratégica que ha adoptado. En definitiva, la ejecución suele ser la diferencia entre el éxito y el fracaso.

De todos modos, una condición sine qua non para una exitosa estrategia basada en políticas industriales consiste en disponer de una burocracia estatal sumamente profesional, capaz y motivada, que pueda aplicar estrategias con el sector privado y a la que pueda delegarse la ejecución a diferentes niveles dentro del sector público, sin que este sea capturado por intereses especiales. Además, un cuerpo gerencial profesional crearía una memoria institucional que promueva el aprendizaje y genere cierta continuidad entre un gobierno y otro. En América Latina son pocas las burocracias estatales que cumplen en general esos criterios. El consenso de Washington hizo del servicio público un bien de inferior jerarquía. Las bajas remuneraciones, el desánimo, un proceso de contratación basado en las influencias del postulante, más que en su saber, carreras profesionales limitadas, en que los cargos

de prestigio se llenan mediante contratos especiales ad hoc, una intensa rotación en los altos niveles gerenciales, en especial al cambiar el gobierno, han sido la regla.

Los bancos centrales y los ministerios de finanzas, que fueron los puertos de entrada para el consenso de Washington, han tendido a ser, junto con los ministerios de relaciones exteriores, las excepciones a la regla. Es preciso expandir la calidad y el espíritu de cuerpo de esos bolsones de excelencia a todo el sector público y se manifieste en la creación de un servicio civil altamente profesional, técnicamente apto, con remuneraciones dignas, contratación basada en el mérito, oportunidades de capacitación en el país y en el exterior, carreras para cargos gerenciales especializados y de alta jerarquía, y códigos de conducta para cuya infracción se prevean expresamente sanciones. Ese mismo objetivo debe ampliarse hasta abarcar a los niveles locales, especialmente en los sistemas políticos federales.

Los organismos multilaterales de desarrollo se han preocupado cada vez más de ser agentes catalizadores del sector privado. Quizás el mejor papel catalizador que pueden cumplir para ese sector consistiría en respaldar más firmemente la excelencia en los sistemas de servicio civil y la eficacia de la organización del sector público para ejecutar la PI.

En los casos de éxito que consideramos constatamos que la orientación estratégica ha sido delegada a ministerios y otros organismos encargados de supervisar los sectores de la economía real de la industria, el comercio, la tecnología y la innovación. Los ministerios de finanzas procuran lograr que la estrategia sea congruente con el equilibrio fiscal global, y brindan aportes a las estrategias, especialmente en materia de servicios financieros, pero no pueden decidir su orientación ni sus modalidades de ejecución. En América Latina orientan los ajustes que han permitido a la región manejar crisis y consolidar una “cultura” de estabilidad macroeconómica, lo que ha hecho de estos ministerios una voz potente en el gobierno, que a menudo se ha extendido a ámbitos de políticas en que sus altos funcionarios poseen escasa competencia o disposición “cultural”, en esferas que requieren el apoyo de la política industrial. Esa ampliación de su alcance se ha visto facilitada por el hecho de que en la era de consenso de Washington los ministerios y otros organismos del sector real se convirtieron en actores marginados y debilitados en el proceso de adopción de decisiones públicas.

Es imperioso, por lo tanto, que en miras a lograr la equiparación se refuerce el poder y la influencia de los ministerios del sector real, lo que requerirá políticas que les permitan contratar a “los mejores y más brillantes” en el contexto de un servicio civil profesional en proceso de consolidación y estable.

También debe procurarse que las burocracias estatales adopten una modalidad de pensamiento estratégico y a largo plazo tras 25 años de influencia tan poderosa, sobre las políticas, de aspectos coyunturales de la macroeconomía general. El complejo del sector real requiere un “cerebro” técnico poderoso, altamente capacitado y respetado —como el Forfás en Irlanda, el Consejo de desarrollo económico (EDB) en Singapur, el antiguo Consejo de política científica y tecnológica (STPC) en Finlandia y los institutos de investigación patrocinados por el Gobierno de la República de Corea— para respaldar un pensamiento estratégico a más largo plazo y la elaboración y ejecución de estrategias. En América Latina se dan situaciones de ausencia de un cerebro estratégico o de atrofia de la capacidad de pensamiento estratégico y de la influencia de los que existían, en la era ideológica del consenso de Washington. Cabe repetir aquí que las instituciones multilaterales pueden brindar asistencia para la elaboración o el fortalecimiento de un centro “neurológico” en los gobiernos latinoamericanos, para dar respaldo al pensamiento estratégico, la elaboración de estrategias y su puesta en acción con las políticas industriales modernas que correspondan.

Es probable también que en América Latina las burocracias deban crear espacio adicional para un pensamiento a largo plazo incrustando unidades especializadas complementarias en determinados ministerios, organismos ejecutores y unos y otros, que promuevan en la esfera interna una “cultura” de pensamiento a mediano y largo plazo en relación con la política y los programas económicos. Con ello se reforzará la adhesión del sector público al pensamiento estratégico y se contribuirá a superar, en el Gobierno, toda “dependencia mental de sendero” derivados del fundamentalismo del mercado

propio del consenso de Washington. Además, la realización periódica de “estudios prospectivos” sería una vía para que el sector público todo haga suyo el sistema de pensamiento estratégico.

En los casos de éxito extrarregionales percibimos también que los ámbitos de mayor prioridad de una estrategia han contado con el respaldo político. Ello se ha logrado a través de i) respaldo y orientación política real, activa, al más alto nivel de gobierno (presidente, primer ministro, vicepresidente o viceprimer ministro, entre otras autoridades), y ii) un ministerio, un organismo ejecutor, o ambos, especializado, dotado de personal apropiado, sólida administración superior y financiamiento, para cumplir los mandatos prioritarios acordados. En general, en la región no es común que ninguno de esos requisitos se cumpla, lo que puede deberse a que la presencia de una orientación política en ámbitos prioritarios, si la hay, no es más que una formalidad transitoria. Además, los ministerios designados para la tarea, con sus dependencias, pueden presentar debilidades políticas, técnicas o de ambos tipos, tener ante sí mandatos difusos o contradictorios, no estar en condiciones de movilizar recursos adecuados previstos en el presupuesto general, o todo ello combinado.

En cuanto a la ejecución de una estrategia, la coordinación es tan importante como la orientación. Percibimos que en la mayoría de los casos de éxito que consideramos se utiliza una pluralidad de instrumentos para lograrla en ámbitos prioritarios, como el desarrollo de las exportaciones. La coordinación puede ser el talón de Aquiles de la gestión de políticas de América Latina. Es frecuente que los mandatos de los distintos ministerios y organismos ejecutores no estén claramente delimitados, con la consiguiente duplicación de esfuerzos y excesivos conflictos entre jurisdicciones, incluido el drama burocrático de ministerios más fuertes que llevan a cabo unilateralmente “incursiones” en gran escala para apropiarse de mandatos establecidos de ministerios más débiles¹⁵⁷. En los casos en que se han asignado cometidos de coordinación a determinado organismo, este quizá carezca de potestades de coordinación suficientes si no dispone de suficiente personal técnicamente calificado y gerencial superior, o si el organismo ocupa una posición excesivamente baja en la jerarquía burocrática. En los Estados federados se plantea la tarea, sumamente ardua, de coordinar medidas en el gobierno central y en los estados, lo que quizá podría lograrse a través de algún tipo de división, formal o tácita, del trabajo. Otra posibilidad podría consistir en elaborar y controlar el funcionamiento de los módulos correspondientes a los estados en el programa nacional global, como está tratando de lograr el Brasil a través de su Programa de Desarrollo Productivo.

Otra dimensión de la ejecución consiste en una eficaz gestión de los incentivos. Se trata de una esfera amplia, en que muchos de los casos de éxito que consideramos pueden ser muy provechosos para América Latina. La siguiente es una lista, que dista mucho de ser completa, de los principales puntos en que debería centrarse la atención:

- Los programas de incentivos deberían contar con objetivos cuantificables claros, establecidos por anticipado, evaluaciones de riesgos, incluido el de que empresas del sector privado “se apropien” del incentivo, y procedimientos de gestión de riesgos, así como procesos administrativos que establezcan equilibrio entre un riguroso requisito de administración y la necesidad de evitar que recaiga una carga injustificada sobre las empresas beneficiarias.
- En el marco de coordinación es importante lograr una aplicación integrada de los programas e incentivos. Cuando unos y otros se diseñan como compartimientos discretos, como suele ocurrir en América Latina, se corre el riesgo de la existencia de “vacíos” de cobertura en actividades críticamente interrelacionadas, lo que va en detrimento de las sinergias necesarias para una cabal consecución de objetivos estratégicos. Esa falta de integración no solo crea vacíos, sino que además impide tener presentes las necesidades de mejorar los programas de apoyo para alcanzar objetivos más complejos a medida que las empresas van superando obstáculos y están en condiciones de dominar nuevas capacidades.
- Al mismo tiempo deben establecerse prioridades en el conjunto de programas integrados que han de respaldarse, para evitar el inconveniente, común en la región, de tratar de

¹⁵⁷ Esto ha sido frecuente en la esfera de responsabilidades en materia de comercio y negociación de acuerdos.

alcanzar demasiados objetivos con recursos por demás escasos, en detrimento de la legitimidad y eficacia de determinado programa.

- En América Latina los programas de incentivos suelen convertirse en derechos adquiridos, por lo cual deben ser una respuesta sólida a la estrategia de transformación productiva acordada, y no una respuesta ad hoc a grupos de presión especiales. A través de cláusulas de expiración se puede lograr que esos programas sean objeto de una evaluación y supresión automática cuando el apoyo deja de ser necesario o no se están alcanzando los objetivos.
- La evaluación rigurosa de los programas de apoyo debe realizarse regularmente y tenerse en cuenta expresamente en el costo de un programa. En lo que respecta al impacto del programa, debe efectuarse en relación con indicadores previos de los objetivos de transformación productiva, tales como productividad, calidad, productos y procesos innovadores y penetración en nuevos mercados. Se trata de una esfera de nuevos desafíos sumamente técnicos para los gobiernos, pero ineludible desde el punto de vista de la eficacia de las estrategias y la autonomía inherente del sector público.
- A medida que la PI madure, los programas de incentivos se encaminarán cada vez más a respaldar la innovación para “dar el salto” a actividades o productos genuinamente nuevos y mejorados. Naturalmente, el respaldo correrá mayor riesgo de fracaso que en la hipótesis de un verdadero incrementalismo, por lo cual se requiere cierta tolerancia a las pérdidas; estas, de todos modos, pueden mitigarse a través de un adecuado diseño de la estrategia y de los programas, acompañado de una rigurosa evaluación. En actividades como la tendiente a descubrir nuevas actividades factibles desde el punto de vista del costo y la innovación, en que la experimentación es un objetivo clave, es probable que un programa de apoyo con un muy alto coeficiente de éxito sea defectuoso. No obstante, como vimos en Finlandia e Irlanda, si el diseño del programa es mayormente adecuado (y si la determinación de efectuar una evaluación rigurosa es un instrumento de apoyo decisivo) los subsidios contenidos en incentivos pueden ser, en realidad, una inversión en crecimiento que genere un retorno fiscal.
- América Latina tiene que crear los instrumentos básicos utilizados por los casos de éxito que consideramos para evitar los riesgos de captura del Estado: i) creación de un servicio civil sumamente motivado y profesional; ii) una alianza público-privada que represente intereses diversos; iii) transparencia; iv) evaluación regular y rigurosa de la estrategia, de los organismos ejecutores y de los programas de apoyo, y v) códigos de conducta y procedimientos de prudencia para los actores públicos y privados de la alianza.

C. ¿Por dónde comenzar?

Los países de América Latina se encuentran en muy diferentes tramos de desarrollo, y existen diferencias entre las capacidades de sus Estados; ninguna de ellas coincide con las observadas en casi todos los casos de éxito que consideramos.

No obstante, casi todos los países poseen experiencia en materia de intervenciones horizontales del Estado, y muchos han avanzado hacia una PI más focalizada “en pequeño” (fortaleciendo la ventaja comparativa existente y actividades ya emergentes con claros signos de éxito). Como se señaló, algunos países, como el Brasil y, en menor medida, Colombia y Chile, han emprendido PI también “en grande” (promoción de actividades, productos y sectores básicamente nuevos). Los gobiernos deberían procurar de inmediato mejoras incrementales en sus respectivos contextos actuales. Esto es donde nuestros tres pilares juegan un rol fundamental: visión estratégica basada en una alianza pública—privada sin captura por intereses especiales y un estado capaz de liderar y ejecutarla.

En primer lugar, para tener estrategias inteligentes de transformación productiva debe

invertirse más capital en fortalecer el diseño institucional y la gestión de las alianzas público-privadas, según algunos de los lineamientos mencionados, cuando existen y, cuando no existen, poniendo en marcha programas piloto experimentales a nivel nacional o sectorial. Profundizar la participación de las alianzas en la burocracia pública haciendo que formen parte de directorios y paneles asesores de organismos ejecutores debería constituir también uno de los objetivos. Cabría también recomendar menos vacilaciones en cuanto a internacionalización de la alianza fomentando la representación de multinacionales cooperadoras que ejecuten operaciones económicamente importantes de interés estratégico en el país, y creación de paneles asesores internacionales en esferas estratégicas, para contar con más antenas en redes internacionales.

Segundo, paralelamente con el fortalecimiento del diseño y la gestión de alianzas, debería fomentarse una inversión en gran escala tendiente a reforzar la capacidad del Estado en las esferas arriba examinadas. Este aspecto debería tratarse con la urgencia propia de una “emergencia nacional”. Requerirá orientación política y construcción de consensos, ya que será preciso reasignar recursos públicos y movilizar nuevos recursos a través de una base tributaria más sólida que la que posee la mayoría de los países latinoamericanos.

Tercero, como un aspecto estrechamente vinculado con los dos anteriores, los gobiernos deberían definir en forma más rigurosa el diseño y la administración de las intervenciones, para que contribuyan más eficazmente a mejorar el sector privado y se realicen en un contexto de prudencia que reduzca al mínimo el riesgo de captura del Estado por intereses especiales.

Finalmente, los organismos multilaterales de desarrollo con sede en Washington, D.C. deberían reconsiderar su clásico escepticismo con respecto a la política industrial y hacer suyo ese concepto como instrumento históricamente válido, pragmático, de respaldo del proceso de equiparación de ingresos con países ricos. Ello no será fácil, ya que la senda que recorren es tributaria del pensamiento reinante en la era del consenso de Washington. No obstante, en los últimos años el pensamiento relativo a las políticas industriales ha evolucionado en forma pronunciada, y una moderna escuela de pensamiento tiene mucho que ofrecer a la región. Además, los países de América Latina están dando pasos tendientes a la exploración del instrumento de la PI. Es de esperar que los organismos multilaterales adapten sus propias ideas a esa evolución y ayuden a respaldar a América Latina para que esta vez las cosas se hagan bien.

En las últimas décadas América Latina ha sido observador del desarrollo de los tigres asiáticos, celtas, y otros. Sin embargo si los países de la región logran un liderazgo político con el respaldo de una alianza público-privada representativa, con un Estado que crea progresivamente, pero con urgencia, la capacidad de aplicar las políticas de transformación económica y un poco de ayuda pragmática y aliento de sus amigos multilaterales, se podrán generar condiciones favorables para establecer las orientaciones estratégicas necesarias para “crear” tigres, también en la región.

Bibliografía

- Abramovitz, Moses (1986), “Catching up, forging ahead, and falling behind”, *Journal of Economic History*, vol. XLVI, N° 2, junio.
- Adelman, Irma (2000), “Fifty years of economic development: what have we learned?”, documento presentado a la Conferencia ABC del Banco Mundial, Washington, D.C., junio.
- Agosin, Manuel (2009), “Crecimiento y diversificación de exportaciones en economías emergentes”, *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Agosin, Manuel, Christian Larraín y Nicolás Grau (2009), “Industrial policy in Chile”, *Documento de trabajo*, N° 294, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Agudelo, Mauricio (2008), “Mejora en el clima de inversión: el rol de las alianzas público - privadas para la competitividad”, Bogotá, Alta Consejería para la Competitividad y la Productividad, Sistema Nacional de Competitividad, inédito.
- Alta Consejería para la Competitividad y la Productividad (2007), “Agenda interna para la productividad y la competitividad” [en línea] http://www.snc.gov.co/2007/noticias/julio/julio_31_07.html.
- Amsden, Alice (2007), *Escape From Empire*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- _____ (1989), *Asia's Next Giant*, Oxford, Oxford University Press.
- Arias Sánchez, Oscar (2007), “No hay desarrollo sin planificación” [en línea] http://www.nacion.com/ln_ee/2007/enero/25/opinion972615.html, 27 de enero.
- Artana, D., S. Auguste y A. Downes (2008), “Industrial policies in Barbados”, *IDB Country Studies Initiative on Industrial Policies in LAC*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Australian Taxation Office (2004), “Research and Development (R&D) syndication arrangements” [en línea] <http://www.ato.gov.au/super/content.asp?doc=/content/mr2004065.htm&pc=001/001/001/001&mnu=9861&mfp=001/007&st=&cy=1>.
- Bairoch, Paul (1993), *Economics and World History*, Nueva York, Harvester.
- Banco Mundial (2006), “Quarterly update, China”, Washington, D.C., agosto.
- _____ (2008), *Perspectivas para la economía mundial*, Washington, D.C.
- _____ (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- Banco Mundial/CEPAL/IDEA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral) (2005), *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias*, Washington D.C.
- Baruj, Gustavo (2007), “Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (inédito).
- Baruj, Gustavo, Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos (2009), “Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada”, *documentos de proyectos*, N° 257 (LC/W.257), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Baruj, Gustavo, Bernardo Kosacoff y Fernando Porta (2006), “Políticas nacionales y la profundización del Mercosur: el impacto de las políticas de competitividad”, *documentos de proyectos*, N° 74 (LC/W.74), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bená ek, Vladimír (2008), “Public-Business Sector Alliance for Investment Attraction, Innovation and Export Development. Is the Czech Economy a Success Story?”, documento presentado en el seminario Alianza público-privada para la innovación y el desarrollo exportador, Sevilla, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 13 y 14 de septiembre, inédito.
- Berry, A. (2002), *Valoración de políticas de apoyo a la pequeña empresa*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2008), *All that Glitters May not be Gold*, Washington, D.C.

- Bizberg, Ilan (2007), *Alianzas público privadas, estrategias para el desarrollo exportador y la innovación: el caso de México* (LC/MEX/L.866), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Bora, Bijit, Peter Lloyd y Mari Pangestu (2000), “Industrial policy and the WTO,” *Policy Issues in International Trade and Commodities Study*, N° 6, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Boyle, Richard, Orla O’Donnell y Joanna O’Riordan (2002), “Promoting longer-term policy thinking”, *CPMP Discussion Paper*, N° 22, Dublín.
- Bustos Muñoz, Daniela (2003), “Diferencias salariales entre empleados del sector público y privado de Chile en los años 1990 y 2000”, *Estudio de caso*, N° 71, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2006), *Camino a la transformación productiva en América Latina*, serie Reporte de economía y desarrollo, Caracas.
- Caillaud, Bernard y Jean Tirole (2007), “Consensus building: how to persuade a group”, *American Economic Review*, vol. 92, N° 4, septiembre.
- Campos, José Edgardo y Hilton Root (1996), *The Key to the Asian Miracle*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Castro, A. (1994), “Renegade development: rise and demise of state-led development in Brazil”, *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile and Mexico*, W.C. Smith, C.H. Acuña y E.A. Gamarra (eds.), Transaction Publishers.
- CDES (Consejo de Desarrollo Económico y Social) (2007), *Agenda Nacional de Desenvolvimento*, Brasilia, Presidencia de la República, diciembre
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009* (LC/G.2500-P), Santiago de Chile.
- _____ (2008a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008* (LC/G.2386-P/E), Santiago de Chile.
- _____ (2008b), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2005), *Strategies of Industrialization by Invitation in the Caribbean* (LC/CAR/L.68), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- _____ (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC.G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile, junio.
- _____ (2001), *An Analysis of Economic and Social Development in Barbados: A Model for Small Island Developing States* (LC/CAR/G.652), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- CEPAL/ILPES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1982), “El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe”, *Cuadernos del ILPES*, N° 28 (E/CEPAL/ILPES/G.15), Santiago de Chile.
- _____ (1978), “Brasil II: planificación, desarrollo y política económico-social”, documento presentado en la segunda Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Lima, 15 al 18 de noviembre.
- _____ (1998), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda edición, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Chang, Ha-Soon (2003), “Kicking away the ladder: the ‘real’ history of free trade,” *FPIF Special Report*, Silver City, Inter-Hemispheric Resource Center, diciembre.
- _____ (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Nueva York, St. Martin’s Press.
- Chaves Arce, H. y J. Segura Garita (2008), “Alianzas público-privadas, estrategias para el desarrollo exportador y la innovación. Caso de Costa Rica: la industria electrónica y de software en el Valle Central”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

- Chu, Yun-han (2007), “Re-engineering the development State in the age of globalization: Taiwan in defiance of neoliberalism”, *Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia*, Meredith Jung-En Woo (ed.), Londres, Palgrave MacMillan.
- CICYT (Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España) (2007), “Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, 2008-2011” [en línea] <http://www.plannacionalidi.es/documentos/PLAN%20NACIONAL%20CONSEJO%20DE%20MINISTROS.pdf>.
- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi, Richard Nelson y Joseph Stiglitz (2006), “Institutions and policies shaping industrial development: an introductory note”, *Working Paper*, N° 2006/2, Pisa, Laboratory of Economic Management Saint’ Anna School of Advanced Studies.
- Coatsworth, John (1998), “Economic and institutional trajectories in nineteenth-century Latin America”, *Latin America and the World Economy since 1800*, Cambridge, Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (2008), “Planteamiento sobre políticas nacionales de ciencia, tecnología e innovación” [en línea] http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/CRUCH_polCyT.pdf, mayo.
- Consejo Nacional de Competitividad, Perú (2005), “Plan nacional de competitividad. Buscando la inserción exitosa del Perú en el mercado global. Síntesis” [en línea] <http://destp.minedu.gob.pe/docum/competitividad.pdf>.
- Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, Chile (2007), “Hacia una estrategia de innovación para la competitividad” [en línea] <http://www.consejodeinnovacion.cl/cnic/cnic/web/portada.php>
- Conway, Maree y Chris Stewart (2005), “Creating and sustaining foresight in Australia: A review of Government foresight”, *Monograph Series 2004*, N° 8, Australian Foresight Institute (AFI), Swinburne University of Technology.
- CPC (Consejo Privado de Competitividad, Colombia) (2008), *Informe nacional de competitividad, 2008-2009* [en línea] <http://www.compitem.ws/spccompitem/content/page.aspx?ID=34>.
- Crafts, Nicholas (2000), “Globalization and growth in the Twentieth Century”, *IMF Working Paper*, N° WP/00/44, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.
- Culpepper, Pepper (2001), “Employers, public policy, and the politics of decentralized cooperation in Germany and France”, *Varieties of Capitalism*, Peter Hall y David Soskice (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Cutler, Terry (2008), “Public and private sector alliances for innovation and export development: The Australian experience”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- De Oliveira Campos, Roberto (1964), “Economic development and inflation with special reference to Latin America”, *Leading Issues in Economic Development*, Gerald Meier (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Devlin, Robert (2008), “China’s economic rise”, China’s Expansion into the Western Hemisphere, Riordan Roett y Guadalupe Paz (eds.), Washington, D.C., Brookings Institution.
- _____ (1989), *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Washington, D.C., Princeton University Press.
- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2009), “Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo”, *Revista de la CEPAL*, N° 97(LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Devlin, Robert, Antoni Estevadeordal y Andrés Rodríguez Claire (2006), *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*, Cambridge, Harvard University Press.
- Di Filippo, Armando (2009), “Estructuralismo latinoamericano y teoría económica”, *Revista CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

- Díaz-Alejandro, C. (1985), “The Early 1980’s in Latin America: the 1930’s one more Time?”, documento presentado en la reunión de expertos sobre crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 29 de abril al 3 de mayo.
- Dicaprio, Alisa y Kevin Gallaher (2006), “The WTO and the shrinking of development space”, *Journal of World Investment and Trade*, vol. 7.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos) (2003), “Evaluación comprehensiva del gasto”, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda [en línea] <http://www.dipres.cl/574/propertyvalue-15154.html>.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación de Colombia) (2009), “Sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública” [en línea] <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/tabid/81/Default.aspx>.
- _____ (2007), “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” [en línea] <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx>.
- _____ (2005), “Visión Colombia 2019, II centenario” [en línea] <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Pol%C3%ADticasdeEstado/Visi%C3%B3nColombia2019/tabid/92/Default.aspx>.
- Domínguez, Jorge (2008), “Explaining Latin America’s lagging development in the second half of the Twentieth Century: growth, strategies, inequality and economic crises”, *Falling Behind*, Francis Fukuyuma (ed.), Nueva York, Oxford University Press.
- Doyle, Mary (2005), “Irlanda”, *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias*, Washington D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), Banco Mundial.
- Echebarría, Koldo (2006), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, D.C., mayo.
- Elija, Ahola (2003), “Technology Foresight within the Finnish Innovation System”, Tekes, Finlandia, febrero.
- EPU (Economic Planning Unit) (2006), “Ninth Malaysia Plan, 2006-2010” [en línea] <http://www.epu.jpm.my/rm9/html/english.htm>.
- Escofet, Horacio (2006), “Competitividad, gobierno y organizaciones locales”, *serie Estudios económicos y sectoriales*, N° RE306-011, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Fajnzylber, Fernando (1990), *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1988), “Competitividad internacional, evolución y lecciones”, *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- _____ (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- Ffrench-Davis, R. (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Financial Times* (2009), “Dirigisme de rigueur”, Londres, 4 de junio.
- Forero Pineda, Clemente (2000), “El sistema nacional de planeación participativa de Colombia 1994-2000”, *Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas*, serie Seminarios y conferencias, N° 8 (LC/ I.1544-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.85.
- Frame, Donald (1958), *The Complete Essays of Montaigne*, Stanford, Stanford University Press.
- Fukuyuma, Francis (2008), “Conclusions”, *Falling Behind*, Nueva York, Oxford University Press.
- Furtado, Celso (1970), *Economic Development of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- García D’Acuña, Eduardo (1982), “Pasado y futuro de la planificación en América Latina”, *Pensamiento iberoamericano*, N° 2, julio-diciembre.

- Gavazza, Alessandro y Alessandro Lizzeri (2007), “The transparency of political institutions”, *American Economic Review*, vol. 97, N° 2, mayo.
- Gobierno de Australia (2009), “Powering Ideas An Innovation Agenda for the 21st Century” [en línea] <http://www.innovation.gov.au/innovationreview/Pages/home.asp>.
- Gobierno de Barbados (2005), *The National Strategic Plan of Barbados, 2005-2025*, St. Michael, Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos, junio.
- Gobierno de Costa Rica (2007), *Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón, 2006-2010*, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
- Gobierno de Finlandia (2009), “Finland’s National Innovation Strategy” [en línea] <http://www.tem.fi/index.phtml?l=en&s=2411>.
- Gobierno de Irlanda (2008), “Building Ireland’s Smart: A Framework for Sustainable Renewal” [en línea] http://www.taoiseach.gov.ie/BuildingIrelandSmartEconomy_1_.pdf.
- Gobierno de la República Checa (2004), “National Innovation Strategy of the Czech Republic” [en línea] <http://www.mpo.cz/zprava11688.html>.
- Gobierno de Panamá/Sistemas de las Naciones Unidas (2007), “Los acuerdos para la Concertación Nacional para el Desarrollo” [en línea] <http://www.concertacion.org.pa>, octubre.
- Gobierno Federal del Brasil (2008), “Política de desenvolvimento produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento”, Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial/Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)/Ministerio de Hacienda/Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior.
- _____ (2007), “Programa de aceleração do crescimento PAC, 2007-2010” [en línea] <http://www.brasil.gov.br/pac/>, 22 de enero.
- Gómez Restrepo, H.J., A. Botiva León y A. Guerra Forero (2008), “Institucionalidad y estrategias para el desarrollo exportador y la innovación en Colombia: un diagnóstico inicial”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Hall, Peter y David Soskice (2001), “An Introduction to the varieties of capitalism”, *Varieties of Capitalism*, Peter Hall-David Soskice (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2006), “Doomed to Choose: Industrial Policy as a Predicament”, Kennedy School of Government, Harvard University, septiembre.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Charles Sobel (2008), “Reconfiguring industrial policy: a framework with an application to South Africa”, *CID Working Paper*, N° 168, Center for International Development, Harvard University, mayo.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andrés Velasco (2005), “Growth diagnostic”, *The Washington Consensus Reconsidered*, J. Stiglitz y N. Serra (comps.), Nueva York, Oxford University Press.
- Harrison, Ann y Andrés Rodríguez-Clare (2009), “Trade, foreign investment and industrial policy”, *MPRA Paper*, N° 15561, Munich.
- Haworth, Nigel (2008), “Breaking with the past”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Hee, Yol Yu (2006), “Korea National Innovation System, Korea Institute of S&T Evaluation and Planning” [en línea] http://www.scj.go.jp/ja/int/kaisai/jizoku2006/paper/pdf/41_hee-yol-yu.pdf.
- Herzberg, Benjamin y Andrew Wright (2005), “Competitiveness Partnerships”, *Working Paper*, N° 3683, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hester, Annette (2007), “The Canadian Experience: A Sub-National Public Private Strategic Alliance, The Case of Alberta and the Oil Sands”, documento presentado en el seminario Alianza público-privada para la innovación y el desarrollo exportador, Sevilla, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 13 y 14 de septiembre, inédito.
- Hirschman, Albert (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Hong, Yoo Soo (2008a), “Private-Public Alliances for Export Development: the Korean Case”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

- _____ (2008b), “Public and private sector alliances for innovation and economic development: the Korean case”, documento presentado en el seminario Alianza público-privada para la innovación y el desarrollo exportador, Sevilla, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 13 y 14 de septiembre, inédito.
- Hughes, Alan (2007), “Hunting the elusive snark of innovation, some reflections of the UK experience with small business support policy”, *Proceedings of the Innovation Leadership Group Forum on Innovation and SMEs*, septiembre.
- Hvillery, Elise (2009), “History matters: the long term impact of colonial public investments in French West Africa”, *American Economic Journal of Applied Economics*, vol. 1, N° 2.
- IKED (International Organisation for Knowledge Economy) (2008), “Building Long Term Strategies and Public-Private Alliances for Export Development: The Swedish Case”, documento presentado en el seminario Alianza público-privada para la innovación y el desarrollo exportador, Sevilla, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 13 y 14 de septiembre, inédito.
- Imbs, Jean y Romain Wacziarg (2003), “Stages of diversification”, *American Economic Review*, vol. 93, N°1, marzo.
- Ivorra, David (2004), “Los laberintos del orden internacional: la importancia de las reformas”, *Revista de la CEPAL*, N° 82 (LC/G.2220-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- James, Matthew (2001), “Australia 2020: foresight for our future”, *Research Paper*, N° 18, Department of the Parliamentary Library, febrero.
- Jung-en Woo, Meredith (2007), “After the miracle: neoliberalism and institutional reform in East Asia”, *Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia*, Meredith Jung-En Woo (ed.), Nueva York, Palgrave MacMillan.
- _____ (1999), “After the miracle: neoliberalism and institutional reform in East Asia”, *Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Jung-ho, Yoo (1990), “The Industrial Policy of the 1970s and the Evolution of the Manufacturing Sector in Korea”, Seúl, Korean Development Institute, octubre.
- Karagiannis, Nikolaos y Zagros Madjd-Sadjadi (2007), *Modern State Intervention in and Era of Globalization*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Katz, Jorge y Bernardo Kosacoff (1998), “Arendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones”, *Desarrollo económico*, vol. 37, N° 148, enero-marzo.
- Kim, J. Hong (1990), “Korean Industrial Policy in the 1970s: The Heavy and Chemical Industry Drive”, Seúl, Korean Development Institute, julio.
- Klinger, Bailey y Daniel Lederman (2006), “Diversification, innovation and imitation inside the global technological frontier”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3872, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Kotilainen, Heikki (2008), “Establishment of National Innovation System: The Finnish Case”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Kosacoff, Bernardo y Adrián Ramos (1999), “El debate sobre política industrial”, *Revista de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2039-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Krueger, Anne (2004) “Meant Well, Tried Little, Failed Much: Policy Reform in Emerging Market Economies”, documento presentado en la Mesa redonda de la Economics Honor Society, Universidad de Nueva York, 23 de marzo.
- _____ (1990), “Government failures in development”, *NBER Working Paper*, N° 3340, National Bureau of Economic Research.
- Kumar, Sree y Sharon Siddique (2008), “The Singapore Success Story. Public-Private Sector Alliances for Investment Attraction, Innovation and Export Development”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Kurtz, Marcus y Sarah Brooks (2008), “Embedding neoliberal reform in Latin America”, *World Politics*, enero.

- Lall, Sanjaya (2000), “Selective industrial and trade policies in developing countries: theoretical and empirical issues”, *Working Paper*, N° 48, Queen Elizabeth House, University of Oxford, agosto.
- _____ (1997), *Learning from the Asian Tigers: Studies in Technology and Industrial Policy*, Londres, MacMillan.
- _____ (1993), “Policies for building technological capabilities: lessons from the Asian experience”, *Asian Development Review*, vol. 11, N° 2.
- Lee, Hsien Loong (2009), “Transcript of Prime Minister Lee Hsien Loong’s Speech in Parliament”, 27 de mayo.
- _____ (2003), “Remaking the Singapore Economy”, discurso durante la cena anual de la Sociedad de Economía de Singapur, abril.
- Levis, W. Arthur (1955), *Theory of Economic Growth*, Londres, George Allen and Unwin.
- Levy, Gilat (2007), “Decision making in committees: transparency, reputation and voting rules”, *American Economic Review*, vol. 97, N° 1, marzo.
- Lira, Luis (2006), “Revalorización de la planificación del desarrollo”, *serie Gestión pública*, N° 59 (LC/L.2568-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.97.
- Lora, Eduardo (s/f), “A Decade After the Great Wave of Structural Reforms: What Have We Learned”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- _____ (2001), “Structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it”, *Research Department Working Paper*, N° 466, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Loriaux, Michael (1999), “Development as a political culture and liberalization in France”, *Development Strategies as Political Culture*, Meredith Jung-En Woo (ed.), Nueva York, Palgrave.
- Lübeck, Lennart (2001), *The Swedish Technology Foresight Project*, Swedish Technology Foresight.
- Machinea, José Luis (2005), “Competitividad y bienestar: balanceando el corto y largo plazo”, *Las visiones de país importan. Lecciones de experiencias*, Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA)/Banco Mundial/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maddison, Angus (2006), *The World Economy: A Millennial Perspective*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Maloney, William F. y Guillermo Perry (2005), “Hacia una política de innovación eficiente en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 87 (LC/G.2287-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Marcel, Mario (1998), “Lessons from Chile”, *Public Sector Performance: The Critical Role of Evaluation*, Keith Mackay (ed.), Washington, D.C., abril.
- Marconi, Nelson, Laura Carrillo y Claudia Helena Cavalieri (2003), “La remuneración de los altos dirigentes del sector público, un análisis sobre los países de América Latina y el Caribe” [en línea] <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0050802.pdf>.
- Martín, Juan (2005), “Funciones básicas de la planificación económica y social”, *serie Gestión pública*, N° 51 (LC/L.2363-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.102.
- Martínez-Díaz, Leonardo y Lael Brainard (eds.) (2009), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil’s Changing Role in the Global Economy with Global Economy and Development*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- McClelland, Peter (1975), *Causal Explanation and Model Building in History, Economics and the New Economic History*, Ithaca, Cornell University Press.
- Medina Gómez, Francisco (2006), “Impacto del PROSOFT en Jalisco: el milagro mexicano en Guadalajara”, documento presentado en el undécimo Congreso de la industria electrónica, Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CANIETI) Occidente, Puerto Vallarta, 29 de julio.
- Meléndez, M. y G. Perry (2009), “Industrial policies in Colombia”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.

- Melo, Alberto (2001), “Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the Century”, *Research Department Working Paper*, N° 459, Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Melo, Alberto y Andrés Rodríguez-Clare (2006), “Productive policies and supporting institutions in Latin American and the Caribbean”, *Research Department Working Paper*, N° 1005, Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ministerio de Ciencia y Tecnología, Brasil (2007), “Plan de Acción 2007-2010 en Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Nacional” [en línea] <http://www.mct.gov.br>.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colombia (2004), “Plan Estratégico Exportador. Sector Comercio, Industria y Turismo 2004-2009” [en línea] <http://www.mincomercio.gov.co>.
- Ministerio de Desarrollo Económico de Nueva Zelanda (2005), “Economic Transformation”, Auckland. _____ (2002), “Growing an Innovative New Zealand” [en línea] www.gif.med.govt.nz.
- Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior, Brasil (2008), “Política de Desarrollo Productivo (PDP)”, Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI)/Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).
- Morley, Samuel, Roberto Madrazo y Stefano Pettinato (1999), “Indexes of Structural Reform in Latin America”, *serie Reformas económicas*, N° 12 (LC/L.1166-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Muñoz, Oscar (2001), *Estrategias de desarrollo en economías emergentes. Lecciones de la experiencia latinoamericana*, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). _____ (2000), *El Estado y el sector privado*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Nambiar, Shankaran (2007), “Public-Private Partnerships for Innovation and Export Development: The Malaysian Model”, documento presentado en el seminario Alianza público-privada para la innovación y el desarrollo exportador, Sevilla, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 13 y 14 de septiembre, inédito.
- Nelson, Richard R. (1987), *Understanding Technical Change as an Evolutionary Process*, Amsterdam, North Holland.
- New York Times* (2007), 2 de septiembre.
- Newfarmer, Richard, William Shaw y Peter Walkenhorst (2009), “Breaking into new markets: overview”, *Breaking into New Markets*, Richard Newfarmer, William Shaw y Peter Walkenhorst (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Noland, Marcus y Howard Pack (2002), “Industrial policies and growth: lessons from international experience”, *Working Paper*, N° 169, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- NRF (National Research Foundation, Singapore) (s/f), “The national R&D agenda” [en línea] <http://www.nrf.gov.sg/nrf/aboutus.aspx?id=92>.
- Nurske, Ragnar (1967), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries and Patterns of Trade and Development*, Nueva York, Oxford University Press. _____ (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, Basil Blackwell.
- Ocampo, José Antonio (2006), “Latin America and the world economy in the long Twentieth Century”, *The Long Twentieth Century, The Great Divergence: Hegemony, Uneven Development and Global Inequality*, K.S. Jomo (ed.), Nueva Delhi, Oxford University Press. _____ (2005) (ed), *Beyond Reforms*, Stanford, Stanford University Press. _____ (2001), “Reformar la agenda del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. _____ (1998), “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009), “Chile’s national innovation council for competitiveness. Interim assesment and outlook”, inédito.
- O’Donovan, David (2008), “Private-Public Partnerships for innovation and export development: the Irish model of development”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

- Oficina del Primer Ministro de Nueva Zelanda (2002), “Growing an Innovative New Zealand” [en línea] <http://www.executive.govt.nz/minister/clark/innovate/innovative.pdf>.
- Olavarría Gambi, Mauricio (2008), “La evaluación de políticas públicas en Chile”, documento presentado en el decimotercer Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- Ospina Bozzi, Sonia (2001), “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”, *Revista del CLAD reforma y democracia*, N° 19, febrero.
- Pacheco, C.A. y S. Corder (2008), “Mapeamento institucional e de medidas de política com impacto sobre a inovação produtiva e a diversificação das exportações”, inédito.
- Pack, Howard y Kamal Saggi (2006), “Is there a case for industrial policy? A critical survey”, *The World Bank Research Observer*, vol. 21, N° 2.
- Paillard, Sandrine (2005), “Futures studies and public decision in Sweden,” proyecto Aleph, París, noviembre.
- Palacios, Juan José (2007), “Alianzas público-privadas y escalamiento industrial. El caso del complejo de alta tecnología de Jalisco”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito
- Peres, Wilson (2006), “El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- _____ (coord.) (1997), *Políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- _____ (1993), “¿Dónde estamos en política industrial?”, *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Peres, Wilson y Annalisa Primi (2009), “Theory and practice of industrial policy: evidence from the Latin American experience”, *serie Desarrollo productivo*, N° 187 (LC/L.3013-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.09.II.G.34.
- Pérez, Carlota (2001), “Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- _____ (1992), “Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo”, *El trimestre económico*, vol. 59, N° 1, enero-marzo.
- Petrei, Humberto (1997), *Presupuesto y control, pautas de reforma para América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Popper, Rafael y Javier Medina (2008), “Foresight in Latin America”, *International Handbook on Foresight and Science Policy: Theory and Practice*, Edward Elgar.
- Porter, Michael (2007), “La ventaja comparativa de las naciones”, *Harvard Business Review*, noviembre.
- _____ (2008), “Why America needs an economic strategy”, *Business Week*, 30 de octubre.
- Prats i Catala, Joan (2005), “Las bases de un consenso político nacional de largo plazo”, *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias*, Washington D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), Banco Mundial.
- Prebisch, Raúl (1949), “Crecimiento, desequilibrio y disparidades : interpretación del proceso de desarrollo económico”, *Estudio económico de América Latina*, 1949, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Preeg, Ernest (2006), *Economic Report*, Arlington, Virginia, Manufacturers’ Alliance.
- _____ (2005), *The Emerging Chinese Advanced Technology Superstate*, Arlington, Virginia, Manufacturers’ Alliance/Hudson Institute.
- Presidencia de la República de México (2007a), “Visión 2030: El México que queremos” [en línea] <http://www.vision2030.gob.mx/>.
- _____ (2007b), “Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012” [en línea] <http://pnd.presidencia.gob.mx/>.
- Pulkkinen, Raimo (2000), “Finnish Manufacturing Foresight Exercises”, Helsinki, Tekes.
- Ramos, Joseph (2007), “Alianzas público-privado, estrategias para el desarrollo exportador y la innovación: Chile”, Santiago de Chile, inédito.

- Reinert, Erik (2009), “Emulation vs. comparative advantage: competing and complementary principles in the history of economic policy”, *The Political Economy of Capabilities Accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial Development*, Mario Cimoli, Giovanni Dosi y Joseph Stiglitz (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2004), “How rich Nations got rich”, *Working Paper*, N° 2004/01, Center for Development and the Environment, University of Oslo.
- Rodrik, Dani (2008), “Normalizing industrial policy”, *Working Paper*, N° 3, Washington D.C., Comisión de Crecimiento y Desarrollo, Banco Mundial.
- _____ (2006), “Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion. A review of the World Bank’s economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform”, *Journal of Economic Literature*, vol. XLIV, diciembre.
- _____ (2004), “Industrial Policy for the Twenty-First Century,” Kennedy School of Government, Harvard University, septiembre.
- _____ (1996), “Understanding economic policy reform”, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIV, marzo.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), “Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”, *The Economic Journal*, vol. 53, N° 210/211, junio.
- Ruane, Francis y Ali Ugur (2006), “Export platform FDI and dualistic development”, *Transnational Corporations*, vol. 15, N° 1, abril.
- Rufián, Dolores (1993), “El régimen jurídico de la planificación en América Latina”, *Cuadernos del ILPES*, N° 37 (LC/IP/G.64-P), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), junio.
- Sabel, Charles (2009a), “What Industrial Policy is Becoming: Taiwan, Ireland and Finland as Guides to the Future of Industrial Policy”, Columbia Law School [en línea] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1843147>.
- Sabel, Charles (2009b), “Changing relations among firms, and how Government can learn to support the development they make possible”, documento presentado en el seminario sobre políticas e instrumentos para fomentar el desarrollo del sector privado durante la recesión mundial, 18 de septiembre, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sandler, Todd (1992), *Collective Action*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Sarel, Michael (1996), “Growth in East Asia”, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Schein, Edgar (1996), *Strategic Pragmatism: The Culture of Singapore’s Economic Development Board*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Schein, Edgar (1983), *Strategic Pragmatism*, Cambridge, MIT Press.
- Schneider, Ben Ross (2009), “Business-Government Interaction in Policy Councils in Latin America: Cheap Talk, Expensive Exchanges, or Collaborative Learning?”, Departamento de Ciencias Políticas, Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), marzo, inédito.
- _____ (2008), “Business-Government interaction in policy councils in Latin America”, Washington, D.C., Northwestern University, Departamento de Ciencias Políticas, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Schwartzman, S. (2001), Um espaço para a ciência. *A formação da comunidade científica no Brasil*, Brasilia, Ministerio de Ciencia y Tecnología/Centro de Estudios Estratégicos.
- Shonfield, Andrew (1965), *Modern Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Sinnamon, Julie (2009), “Inter-American Development Bank: short-term challenges, long-term growth”, presentación, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 18 de septiembre.
- Singh, Amoop y otros (2005), “Stabilization and reform in Latin America: a macroeconomic perspective of the experience since the 1990’s”, *IMF Occasional Paper*, N° 238, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- SIRIM (Centro de inteligencia empresarial estratégica de Malasia) (2005), *The Bedrock of Innovation. Annual Report*, Kuala Lumpur.
- SMIDEC (Corporación de desarrollo de pequeñas y medianas industrias de Malasia) (2006), “Policies, Incentives, Programmes and Financial Assistance for SMEs” [en línea] <http://www.smidec.gov.my>.

- Springer, Basil (2008), “Barbados: private-public sector partnerships”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Stallings, Barbara y Rogerio Studart (2006), *Finance for Development*, Washington D.C., Brookings Institution.
- Stiglitz, Joseph (2003a), “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 80 (LC/G.2204-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- _____ (2003b), *Globalization and its Discontents*, Nueva York, Norton.
- Stijms, Jean Philippe (2001), “Natural Resource Abundance and Economic Growth Revisited”, Berkeley, Universidad de California, marzo.
- Storper, Michael (2005), “Society, community and economic development”, *Reimagining Growth*, Silvana de Paula y Gary Dymksi (eds.), Londres, Zed Books.
- Suzigan, W. y J. Furtado (2006), “Política industrial e desenvolvimento”, *Revista de economia política*, vol. 26, N° 2 (102), abril-junio.
- Tegart, Greg (1999), “Foresight Studies in Australia”, APEC Center for Technology Foresight.
- Tekes/Academia de Finlandia (2006a), “Finnsight 2015: The Outlook for Science, Technology and Society”, septiembre.
- _____ (2006b), “Signals 2006” [en línea] <http://www.tekes.fi/eng/innovation/foresight.htm>.
- The Straits Times (2007), 3 de marzo [en línea] <http://www.straitstimes.com/>.
- Thorp, Rosemary (1998), *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Tigre, Paolo (2002), “O papel da política tecnológica na promoção das exportações”, *O desafio das exportações*, A. Castelar, R. Markwald y L.V. Pereira (coords.), Río de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES).
- Todesca, Jorge A., Horacio Larghi y Pablo Besmedrisnik (2006), “Instituciones públicas de apoyo a la competitividad : un análisis de casos”, *Documentos de trabajo*, N° 114 (LC/BUE/L.210), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Ul-Haque, Irfan (2007), “Rethinking industrial policy”, Discussion Paper, N° 183, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Wade, Robert (2004), *Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (1986), “The organization and effects of the development State in East Asia”, documento presentado a la conferencia “Development Strategies in Latin America and East Asia: a Cross-Regional Comparison”, La Jolla, Institute of the Americas.
- Waisbluth, Mario (2006), “Presente y futuro del sistema de alta dirección pública de Chile” [en línea] <http://www.mariowaisbluth.com/secciones/articulos/pdf/sistemadealtadireccion.pdf>.
- _____ (2000), “La modernización pública: cuatro asignaturas pendientes”, *Revista mensaje*, Santiago de Chile, abril.
- Weisman, John y Alister MacDonald (2009), “Obama, Brown Strike Similar Notes on the Economy” [en línea] <http://online.wsj.com/article/SB123871661163384723.html>, 3 de abril.
- Weisner, Eduardo (2002), “La evaluación de resultados en la modernización del Estado en América Latina”, *Revista de economía institucional*, vol. 4, N° 6, Universidad Externado de Colombia.
- Weiss, John (2005), “Expert Growth and Industrial Policy: Lessons from the East Asia Miracle Experience”, Buenos Aires, segunda reunión anual de la Asociación de Economía y Comercio de América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico (LAEBA).
- Williamson, John (1990), *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- _____ (2009), “The Washington Consensus and the global crisis”, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 22 de abril.

