



INSTITUTO DE ECONOMIA Y EMPRESA

www.iee.edu.pe

TEMAS PARA EL DESARROLLO¹

n° 23

**:: EXPERIENCIA INTERNACIONAL,
INVERSIONES Y DESARROLLO ::**

Francisco Huerta Benites
institutoeconomia@iee.edu.pe

Trujillo-Perú, mayo 2014

¹ "Temas para el Desarrollo", es una publicación de análisis, reflexión y propuesta del Instituto de Economía y Empresa (IEE), que trata de temas diversos de economía, desarrollo y negocios. Usualmente son escritos debido a la importancia coyuntural y estructural del tema, y/o a solicitud de publicaciones impresas de diversas instituciones.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL, INVERSIONES Y DESARROLLO

Es importante tener en cuenta la experiencia internacional en temas de inversión y desarrollo de manera integral, que nos sirva para aplicar a nivel regional (y nacional). Esta presentación tendrá dos partes, por un lado, se hará una reseña de principales países del mundo que han logrado resultados positivos visibles, y por otro, la experiencia de un país cercano como Chile.

Alianza público privado en macro estratégico de desarrollo

Un publicación que nos parece importante para el tema², señala que existe un creciente consenso en América Latina y el Caribe (ALC) 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 región³.

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 sustentan⁴⁵.

²Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo”, 303 páginas, Robert Devlin y Graciela Moguillansky, Naciones Unidas/Cepal, Santiago de Chile, Abril 2010. También puede verse una reseña de esta publicación en e-newsletter “AZ” n° 93, Instituto de Economía y Empresa, www.iee.edu.pe.

³A partir de esta constatación, los autores, al igual que 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 se sustenta 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.

⁴Mientras 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 reposicionarse en el futuro. También explica por qué los países de ALC no han podido encaminarse en un proceso sostenido de reducción de la brecha de ingresos con respecto a los países ricos del mundo.

⁵Respecto de ALC, se 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

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 acceder⁶.

Figura. Factores que condicionan el crecimiento en América Latina⁷



LOS ONCE PRINCIPIOS PARA EL DESARROLLO⁸

El estudio permitió establecer principios, los que a continuación se precisan.

1. **Estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo basadas en políticas industriales** (PI) proactivas para AL 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.

consistente e integrado con los actores privados. Si bien existen muchos factores que pueden explicar la falta de competitividad y desarrollo exportador de ALC 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.

⁶Por 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.

⁷Ob. cit. pág. 56.

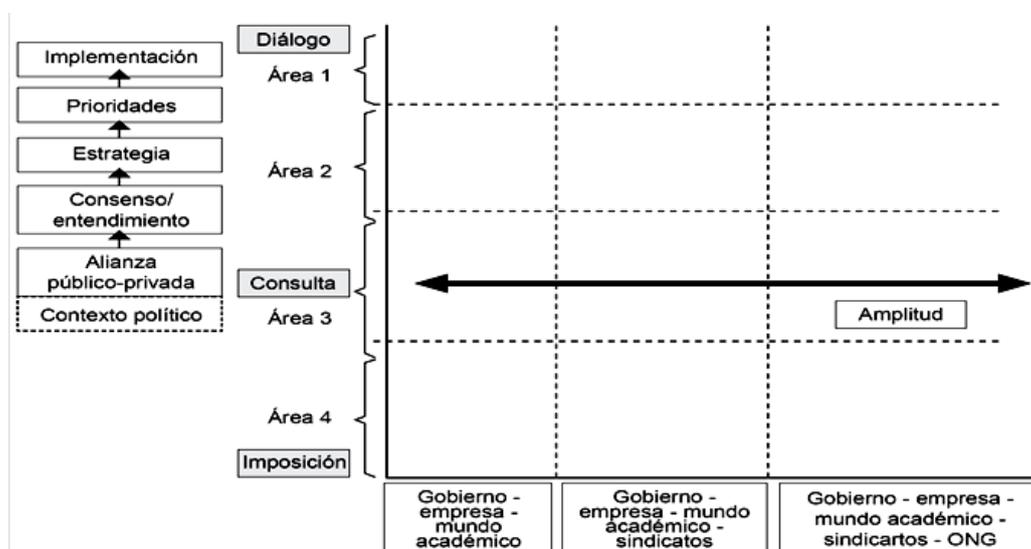
⁸En base a un estudio de la política industrial por parte del sector público en grupo de 10 países de Asia, Europa y Oceanía, en donde se obtuvieron resultados apreciables en la reducción de la brecha económica respecto de países más ricos del mundo o QUE registraron un mejor desempeño que sus contrapartes de AL con una dotación similar de recursos.

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.

2. **La APP es clave para la formulación e implementación de estrategias nacionales (y regionales) eficaces.** Si bien los gobiernos adolecen de sus propios defectos y no son muy buenos para evaluar la información contextual de mercados, que albergan al sector privado, sí gozan de algunas ventajas en cuanto a observar y evaluar los resultados agregados⁹.

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 gobierno. Veamos el siguiente gráfico¹⁰:

Figura. Campo de acción de las Alianzas público-privadas



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.

⁹Además, los líderes políticos del gobierno pueden alentar un pensamiento estratégico dinámico y orientado hacia el futuro acerca de la posición del país (y región) 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.

¹⁰En el gráfico 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 desempeñarán en la formulación y la puesta en marcha de las estrategias y el entorno institucional claramente dependen del contexto político, histórico y cultural del país. 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.

3. **Asegurar el liderazgo de los verdaderos ministerios y organismos encargados de actividades y sectores en la economía real¹¹.**

Cuando se desea implementar una estrategia de efectivo cambio 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.

Figura. Importancia del modo de implementación de políticas y programas públicos



4. **Promover una cultura de pensamiento estratégico a mediano y largo plazo.**

Los gobiernos, por ser miembros de la APP, deben fomentar una proyección a largo plazo, pues, en principio, ello forma parte de su ventaja comparativa en las APP. Los políticos tienden a enfocarse en próximo ciclo electoral. El sector empresarial puede

¹¹Las 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 de distintos segmentos de la sociedad 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 establecidos de financiamiento basados en las prioridades acordadas.

padecer miopía y verse atraído por la sirena de modas y burbujas de mercados o transformarse en víctima del sesgo del statu quo¹².

En cuanto a ciertas herramientas específicas, los ejercicios de análisis prospectivo han resultado beneficiosos¹³. Se busca detectar debilidades, oportunidades y desafíos, así como construir entendimiento sobre factores más relevantes.

5. Para ejecutar estrategias es clave 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. Es necesario mantener un equilibrio entre la dispersión de la especialización y las exigencias de coordinación¹⁴.

6. 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 es clave la existencia de un mandato claro y una jerarquía de funciones para cada organismo. La existencia de instituciones con mandatos claramente definidos disminuye riesgos de duplicación de esfuerzos y tensiones respecto de distribución territorial de tareas, aquí es indispensable la colaboración y coordinación entre ellas¹⁵.

La eficacia de políticas depende de servicio civil no politizado y caracterizado por profesionalismo y capacidad técnica. Para éxito de estrategias de política industrial, es importante que sector público cuente con personal caracterizado por su honestidad,

¹²No obstante, el aparato gubernamental puede quedar también demasiado enmarañado en gestión cotidiana y debilitar así su ventaja comparativa. Así, si bien el gobierno tiene que desempeñar un rol que ayude a enfocarse en el futuro, necesita estructuras y procesos que le permitan aprovechar su ventaja.

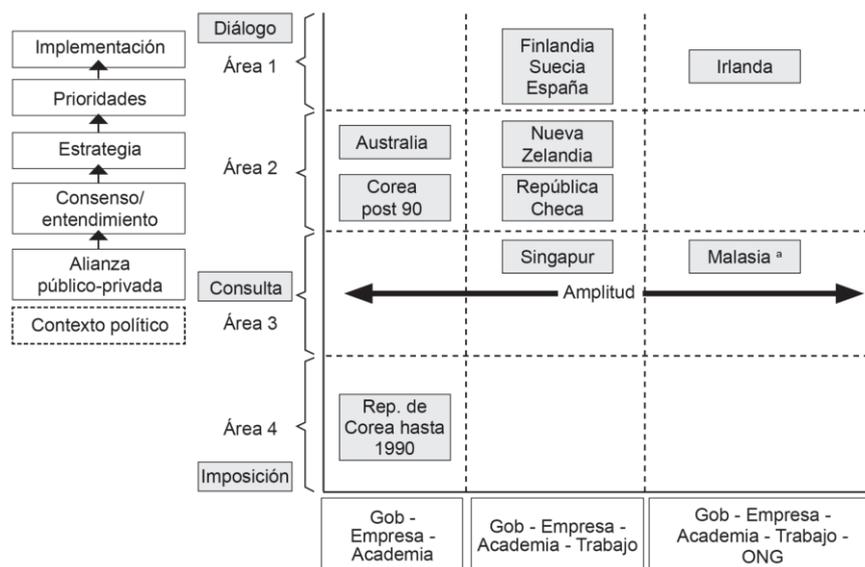
¹³ Este es una de herramientas frecuentemente usadas para elaboración de estrategias y planificación de actividades. Consiste en un análisis sistemático de posibles situaciones futuras. Estos ejercicios se han transformado en instrumento usado no tanto para proyectar un futuro cada vez más incierto, sino para difundir la información a fin de crear redes de distintos interesados y llevar a cabo exámenes y estudios, que contribuye a búsqueda de insumos para definición de estrategia y decisiones relativas a políticas

¹⁴ 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 dinámico y funcional a los objetos en cuestión.

¹⁵Por ejemplo, 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.

motivación y capacidad técnica, cuyos ascensos se basen en mérito o carrera profesional. Una administración pública sólida y competente constituye un elemento esencial de capacidad del Estado¹⁶.

Figura. Posicionamiento de los países en el campo de las alianzas¹⁷



7. La eficacia de incentivos debe evaluarse no solo por 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 empresas con objeto de fomentar lazos con la economía mundial. El respaldo brindado a las empresas locales apunta a hacerlas competitivas en el mercado internacional y el foco de atención

¹⁶ Como se señaló, 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", entraña una delegación de autoridad que solo puede llevar exitosamente a cabo una administración pública profesional e idónea.

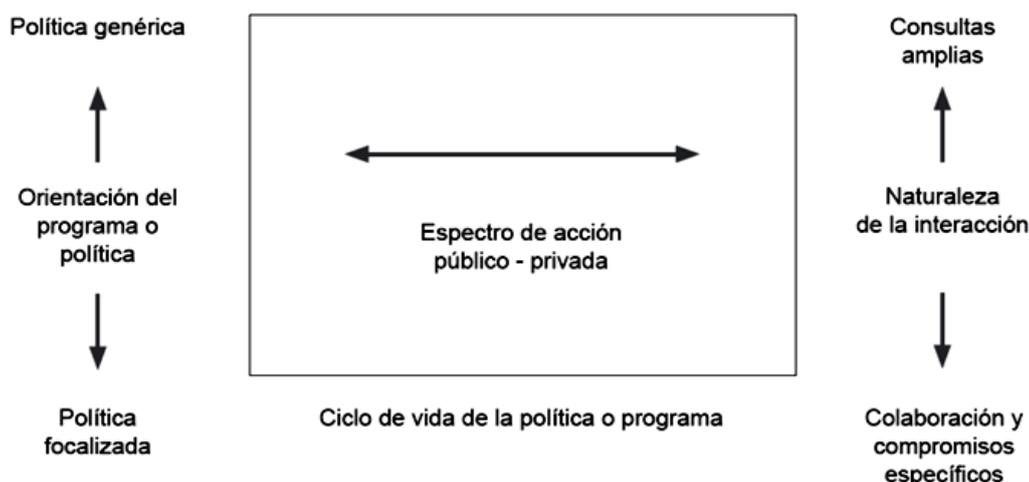
¹⁷ En el gráfico se ilustra la naturaleza de las alianzas. Irlanda y Finlandia, por ejemplo, se caracterizan por contar con alianzas muy amplias, profundas y con estructuras formales, que actúan en gran parte de la jerarquía pública en cuanto a la formulación e implementación de la estrategia. Si bien 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 políticos. Por lo tanto, estos países se ubican en el área 1 del gráfico previo, con una alianza que, como se señala en el gráfico actual, abarca al gobierno, a las empresas, a los sindicatos, al mundo académico y, en el caso de Irlanda, a las organizaciones no gubernamentales (ONG). 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.

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 empresas¹⁸.

8. La eficacia de programas e incentivos están íntimamente vinculados a la forma en la cual éstos están gestionados.

El siguiente gráfico 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 actor¹⁹.

Figura. Programas y políticas y naturaleza de 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, 2008, inédito.

¹⁸En el eje de la innovación, los programas se orientan al desarrollo de nuevos productos, servicios y procesos en industrias 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.
¹⁹En 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 limitada 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.

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 específicos²⁰²¹.

9. Para que estrategias sean eficaces, es preciso evaluar su aplicación e impacto en relación con objetivos²².

La clave 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 empresas que aprovecharon el incentivo. Puede surgir un problema, pues es posible que empresas que aprovechan esos programas sean las más audaces, por lo que de todos modos habrían tenido resultados satisfactorios, incluso sin incentivos. Se podría aplicar un ejercicio econométrico utilizando un contrafactual.

10. 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

²⁰Esta 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.

²¹La 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.

²²En 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 está a cargo de los organismos de ejecución. Sin embargo, los productos son necesariamente sinónimo de impacto respecto de los objetivos. En este sentido, pocos países realizan evaluaciones del impacto de forma sistemática.

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 evitarlo²³²⁴.

11. Las alianzas público-privadas en el ámbito global²⁵

En el ámbito global actualmente es posible encontrar múltiples instancias de colaboración público-privada que, con frecuencia, son alianzas formales ad hoc, 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 extingue²⁶. ↯

²³Una 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 establecen 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.

²⁴Debemos mencionar, por ejemplo, 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.

²⁵Ob. cit. pág. 206-210.

²⁶Sin 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.