

PALABRAS CLAVE

Disparidad económica
 Desarrollo económico
 Estrategias del desarrollo
 Productividad
 Ingreso nacional
 Cooperación público-privada
 Estudios de casos
 Indicadores económicos
 Países desarrollados
 Países en desarrollo
 Irlanda
 América Latina
 Caribe

Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo

Robert Devlin y Graciela Moguillansky

Son pocos los países en desarrollo que han logrado reducir sostenidamente la brecha de ingresos con los países más ricos del mundo, sin una acción proactiva del gobierno que les permita avanzar en la transformación productiva con una inserción internacional dinámica. Al respecto, se observan dos factores clave: la formulación e implementación de una estrategia a mediano y largo plazo orientada a impulsar una transformación productiva acelerada y la alianza público-privada que la sustenta, construida mediante un proceso social adaptado a las circunstancias locales. Se analizan las modalidades de operación de este tipo de alianzas en 10 países extrarregionales exitosos, considerados como tales porque alcanzaron la convergencia con los países desarrollados o porque evolucionaron mejor que los de América Latina y el Caribe, pese a tener una dotación de recursos similar. En la región, la colaboración público-privada es un elemento faltante o solo incipiente. Así, el análisis apunta a promover una reflexión en torno a la formación de alianzas propias con miras a apoyar la adopción de estrategias encaminadas a la construcción de “tigres latinoamericanos”.

Robert Devlin

Asesor regional,

Oficina de la CEPAL en Washington, D.C.

✦ robert.devlin@cepal.org

Graciela Moguillansky

Oficial de asuntos económicos,

División de Comercio Internacional e

Integración de la CEPAL

✦ graciela.moguillansky@cepal.org

I

Introducción

El sexenio 2003-2008 fue un período relativamente próspero para América Latina y el Caribe tras la década perdida de los ochenta y la recuperación de sucesivas perturbaciones cíclicas acaecidas a fines de los años noventa y comienzos del presente decenio. En esta fase expansiva, la economía de la región creció un 5% medio anual, con un incremento del 3% del ingreso per cápita, sumado a la mejora de los indicadores de empleo y la reducción de la pobreza (CEPAL, 2008a). Se trata de un buen desempeño económico sin precedentes, al menos en los últimos 40 años (CEPAL, 2008b).

Sin embargo, esta evolución debe examinarse en un contexto más amplio. Ante todo, alrededor de una tercera parte del crecimiento logrado obedeció a factores externos (BID, 2008). En segundo lugar, dicho crecimiento

no fue para nada espectacular en comparación con otras regiones en desarrollo (véase el cuadro 1). Un estudio de la CEPAL (2008c) destaca los factores subyacentes del rezago relativo de América Latina y el Caribe, apuntando a las deficiencias en materia de productividad, nivel de inversión, transformación productiva y escaso dinamismo de la inserción internacional.

Más aún, se prevé que en el futuro el comportamiento de la economía mundial será menos favorecedor para el crecimiento económico de la región. Por una parte, porque deberá afrontar una marcada recesión, la peor que se haya registrado desde la Segunda Guerra Mundial, y si bien algunos proyectan una recuperación en 2010, esta será modesta e incierta (FMI, 2009). Por otra, aun en el marco de una reactivación, hay orga-

CUADRO 1

Tasa de crecimiento de los países en desarrollo
(Variación porcentual, en dólares constantes de 2000)

	2006 (rango)	2007 (rango)	2008 (rango)	2009 (rango)	2010 (rango)
<i>Asia oriental</i>	10,1 (1)	10,5 (1)	8,5 (1)	6,7 (1)	7,8 (1)
China	11,6	11,9	9,4	7,5	8,5
Indonesia	5,5	6,3	6,0	4,4	6,0
Tailandia	5,1	4,8	4,6	3,6	5,0
<i>Europa y Asia central</i>	7,5 (3)	7,1 (3)	5,3 (5)	2,7 (5)	5,0 (5)
Polonia	6,2	6,6	5,4	4,0	4,7
Federación de Rusia	7,4	8,1	6,0	3,0	5,0
Turquía	6,9	4,6	3,0	1,7	4,9
<i>América Latina y el Caribe</i>	5,6 (5)	5,7 (6)	4,4 (6)	2,1 (6)	4,0 (6)
Argentina	8,5	8,7	6,6	1,5	4,0
Brasil	3,8	5,4	5,2	2,8	4,6
México	4,9	3,2	2,0	1,1	3,1
<i>Oriente Medio y África del Norte</i>	5,3 (6)	5,8 (5)	5,8 (3)	3,9 (4)	5,2 (4)
Argelia	1,8	3,1	4,9	3,8	5,4
Egipto	6,8	7,1	7,2	4,5	6,0
República Islámica del Irán	5,9	7,8	5,6	3,5	4,2
<i>Asia meridional</i>	9,0 (2)	8,4 (2)	6,3 (2)	5,4 (2)	7,2 (2)
Bangladesh	6,6	6,4	6,2	5,7	6,2
India	9,7	9,0	6,3	5,8	7,7
Pakistán	6,2	6,0	6,0	3,0	4,5
<i>África subsahariana</i>	5,9 (4)	6,3 (4)	5,4 (4)	4,6 (3)	5,8 (3)

Fuente: Banco Mundial, Global Economic Prospects, Washington, D.C., 2008.

□ Los autores agradecen la valiosa colaboración de Raúl Holz en esta investigación.

nismos como el Banco Mundial que anticipan que el ritmo de crecimiento de la economía mundial no será tan intenso como el que se verificó en los últimos años (Banco Mundial, 2008). Finalmente, esta misma fuente señala que, debido a varias razones, a mediano y largo plazos tampoco se prevé otra bonanza de precios de los productos primarios tan beneficiosa como la del pasado reciente.

Así, no obstante los grandes avances en materia de consolidación de la democracia, reformas estructurales y recuperación del crecimiento económico, la región quedó atrás en otros ámbitos del desarrollo, al tiempo que los factores externos que contribuyeron a su desempeño “satisfactorio” pueden llegar a ser parte de la historia.

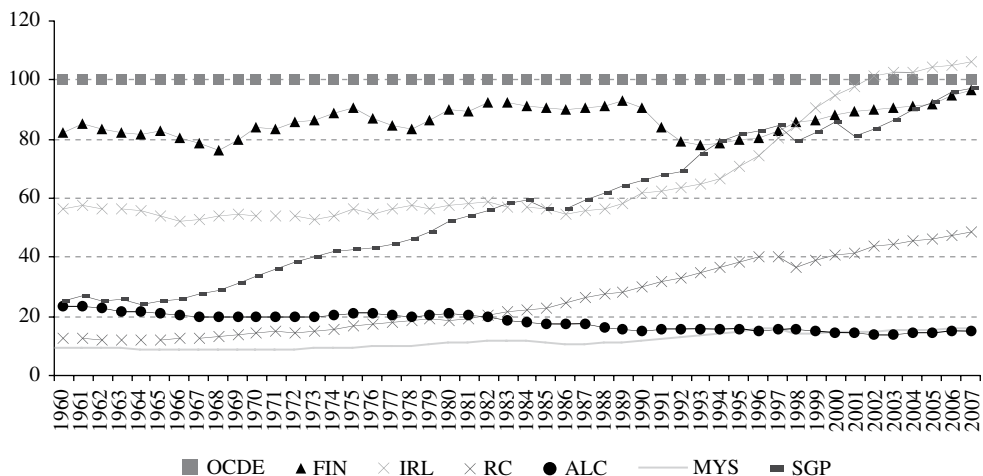
Es apremiante que la región encuentre un camino para lograr tasas elevadas y sostenidas de crecimiento que le permitan converger con los países más ricos del mundo y reducir drásticamente la pobreza. La historia del desarrollo indica que esta es una tarea muy difícil, pero no imposible. De hecho, existe un número significativo de economías que han experimentado un proceso de aproximación importante, lo que en algunos casos posibilitó su ingreso al club de países desarrollados. Lo anterior sin duda contrasta significativamente con la evolución de América Latina y el Caribe (véase el gráfico 1).

El éxito de estos países obedeció a una combinación de factores tanto internos como externos, vinculados en su mayoría a la situación particular de cada uno de ellos. No obstante, hubo un factor común: la actitud proactiva del gobierno, que fomentó el desarrollo mediante la implementación eficaz de una estrategia nacional de transformación productiva a mediano y largo plazos, orientada a la inserción internacional. Dicha estrategia se organizó en el marco de una alianza público-privada. En el presente artículo se examinará más detalladamente este factor, ya que es un ingrediente faltante, o muy incipiente, en las economías de América Latina y el Caribe, a fin de promover una reflexión en torno a la formulación de una política económica similar para la región.¹ Esta reflexión se hace aún más necesaria frente a la crisis actual. Los ajustes de corto plazo serán inevitables en los meses que vienen, pero deberían realizarse dentro de una visión más integral, es decir, en el contexto de una estrategia a mediano y largo plazos. De lo contrario, se corre el riesgo de crear inconsistencias e incluso contradicciones entre las políticas de ajuste y las condiciones adecuadas para la transformación

¹ El análisis se basa en un libro de Devlin y Moguillansky (2009) que se publicará próximamente.

GRÁFICO 1

Ingreso per cápita de países y regiones seleccionados
(En porcentajes, países de alto ingreso per cápita = 100)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial.

Nota: OCDE = los países ricos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, FIN = Finlandia, IRL = Irlanda, RC = República de Corea, ALC = América Latina y el Caribe, MYS = Malasia, SGP = Singapur.

productiva y el escalonamiento de las economías, tal como ocurrió en los años ochenta.

El artículo está organizado de la siguiente manera: después de esta introducción, se analiza en primer lugar el carácter de las estrategias de desarrollo y cómo evolucionaron en algunos países exitosos que no pertenecen a la región y que forman parte

de un proyecto de investigación de los autores. A continuación se revisa la naturaleza de las distintas alianzas público-privadas en que se basó la visión de desarrollo de dichos países. Finalmente, se examina un ejemplo de alianza público-privada de largo aliento, el de Irlanda, dejando la última sección para las conclusiones.

II

Las estrategias de promoción de la transformación productiva y la inserción internacional

1. El carácter de las estrategias de desarrollo

Sea en forma explícita o tácita, los gobiernos normalmente cuentan con una estrategia de desarrollo. Una estrategia es un lineamiento de acción o, simplemente, un plan para lograr determinados objetivos. Sin embargo, las estrategias de desarrollo pueden tener características muy diferentes. Para simplificar, es posible postular que la principal línea divisora en relación con el carácter de las estrategias de desarrollo es el grado de intervención pública orientada a lograr las metas establecidas, así como la importancia que se otorga a la aceleración del proceso de transformación productiva, más allá del ritmo natural del mercado.

Por una parte, existen estrategias que centran la atención en las intervenciones públicas encaminadas a fortalecer la acción autónoma de las fuerzas del mercado, como, por ejemplo, las políticas monetarias y fiscales compatibles con la estabilidad macroeconómica, la protección de los derechos de propiedad y su institucionalidad legal, la apertura externa y ciertos bienes públicos básicos como la educación y la infraestructura. En este marco, existe confianza en que el libre juego del mercado resolverá los problemas económicos y que una política macroeconómica “sana” genera incentivos suficientes como para que los empresarios lideren por sí mismos una transformación productiva basada en las ventajas comparativas internacionales del país. En consecuencia, el alcance y objetivos de las intervenciones públicas son relativamente limitados y guardan una distancia prudente (*at arm's length*) respecto de las acciones del mercado. Actuar de otra manera solo contribuiría a crear distorsiones que obstaculizan el crecimiento y el desarrollo.

En el extremo opuesto se encuentran las estrategias que desconfían de algunas de las señales del mercado y de que las ventajas comparativas estáticas por sí solas puedan impulsar la transformación productiva a un ritmo adecuado para lograr la convergencia con los países desarrollados. Desde esta perspectiva, se reconoce que las señales de corto plazo podrían exhibir fallas importantes en materia de asignación de los recursos, las que a su vez impiden el pleno aprovechamiento de las oportunidades de transformación.² Así, las intervenciones públicas deben orientarse directamente a corregirlas. Entre los problemas más usuales se cuentan las externalidades, la incertidumbre y la falta de acceso a la información y de coordinación entre los distintos actores del mercado.

En este segundo marco, el objetivo de las acciones e iniciativas públicas es “distorsionar” parte de las señales a corto plazo del mercado —sobre todo microeconómicas— para incentivar a las empresas a aplicar medidas orientadas a la creación, a mediano y largo plazo, de nuevas ventajas comparativas basadas en procesos productivos de mayor valor agregado y contenido tecnológico. Es decir, se sacrifica hasta cierto punto la eficiencia en la asignación de recursos en algunas actividades o sectores para estimular la transformación productiva (UNCTAD, 2006). De acuerdo con lo señalado por Evans (1995), un enfoque de este tipo magnifica la preocupación por el lugar que ocupa el país en la jerarquía productiva mundial y supone que este no queda fijado en forma indeleble por la estructura de ventajas comparativas estáticas existente, sino que hay espacios para realizar

² Como lo señala Rodrik (2008a), la nueva teoría del crecimiento reconoce la existencia de múltiples fallas del mercado. Lo mismo se observa en la nueva teoría del comercio. Véase también Lall (2000).

intervenciones públicas que contribuyan a impulsar o acelerar el escalonamiento. Más aún, en la actualidad esta perspectiva es más relevante que nunca debido a la globalización de los procesos productivos y al surgimiento de un intenso comercio de servicios.

En realidad, las estrategias de los países no se han atendido estrictamente a ninguno de los enfoques descritos, sino que contienen elementos de ambos (Evans, 1995; Ul Haque, 2007). Se trata más bien de qué mecanismos se utilizan y cuál es la visión dominante en la orientación de las políticas públicas. No obstante, hay una discusión permanente entre los defensores de la primera alternativa, denominada “monetarista” en los años sesenta y “neoliberal” en la actualidad, y del segundo enfoque, conocido históricamente como “estructuralista” y hoy día “neoestructuralista” o de “políticas industriales”.³ Cabe mencionar que si bien el debate contemporáneo se originó a partir del famoso desacuerdo entre monetaristas y estructuralistas en la época de la industrialización vía sustitución de importaciones, los partidarios del neoestructuralismo y de impulsar políticas industriales han aportado bastante “valor agregado” a la discusión. De cualquier manera, el debate académico sobre cuál de estos enfoques sería el más adecuado para lograr el crecimiento económico aún no ha sido resuelto, dado que las pruebas empíricas formales para sustentar una u otra posición presentan serios obstáculos metodológicos (Rodrik, 2008a).⁴

Dada la falta de pruebas empíricas concluyentes, en el presente trabajo hemos optado simplemente por “apostar” a que el segundo enfoque en su versión moderna tiene mucha más relevancia para América Latina y el Caribe. Ante todo, porque pocos países se han industrializado sin una activa estrategia de intervención mediante políticas públicas (Chang, 2003). Por otra parte, de los contados países que en los últimos 50 años lograron acortar de manera significativa la brecha de ingresos con los países ricos, un número importante lo hizo gracias a que impulsaron proactivamente la transformación productiva, incluida una inserción internacional dinámica. Asimismo, hay muchos estudios de casos que sugieren la utilidad de aplicar una estrategia proactiva de mediano y largo plazo para esa transformación.⁵

Por último, América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones que más de cerca han seguido las recetas neoliberales del Consenso de Washington, pero, como se vio anteriormente, sin haberse destacado en las cifras de crecimiento de los países en desarrollo.

2. Las estrategias de desarrollo en la práctica

En el cuadro 2 se presentan los 10 países que formaron parte de nuestro proyecto de investigación sobre los factores determinantes del éxito de las estrategias y la eficacia de las políticas. Cinco de ellos —España, Finlandia, Irlanda, República de Corea y Singapur— integran el grupo que, de un total de 10 y un universo de 206, cerraron más de 10 puntos la brecha de ingreso con los Estados Unidos entre 1960 y 2005. Los otros cinco fueron Luxemburgo, Malta, Noruega, Portugal y la Región Administrativa Especial de Hong Kong.⁶ Además, hubo dos países de nuestro proyecto —Malasia y la República Checa— que acortaron la brecha, pero en forma menos marcada. Por otra parte, Australia y sobre todo Nueva Zelanda han perdido terreno en el proceso de convergencia, pero les ha ido mejor que a los países latinoamericanos cuya dependencia de los recursos naturales es similar. Cabe destacar que todos los países del cuadro 2, salvo Australia, Nueva Zelanda y Suecia, eran relativamente pobres, o muy pobres, después de la Segunda Guerra Mundial.

Para ilustrar las diferentes orientaciones, en el cuadro 3 se sintetiza la evolución de las estrategias de desarrollo exportador de cuatro de los 10 países del estudio.⁷ Las de Finlandia y Singapur pueden caracterizarse por su naturaleza estructural, es decir, que poseen metas explícitas de transformación productiva que obedecen a una dinámica de inserción internacional sustentada en una acción proactiva y directa de las políticas públicas. Por otra parte, se incluyó a Australia y Nueva Zelanda, cuyas estrategias se volcaron en los años ochenta hacia un enfoque neoliberal, aunque en la década actual este último ha realizado esfuerzos, con muchas dificultades, por aplicar medidas orientadas a la transformación productiva.⁸

³ Rodrik (2008a) presenta un panorama general del debate.

⁴ El mismo problema existe en relación con los efectos de la liberalización comercial e incluso de las exportaciones en la productividad y el crecimiento (Rodríguez y Rodrik, 2000; OMC, 2008).

⁵ En la mayoría de los estudios se evalúa la experiencia exitosa de Asia oriental. Véanse, por ejemplo, Wade (1990), Evans (1995) y Amsden (1989).

⁶ Cabe mencionar que la provincia china de Taiwán no aparece en la base de datos de los 206 países del Banco Mundial.

⁷ A fin de profundizar el análisis, la investigación se centró en las estrategias de desarrollo exportador, idea fuerza de todas las estrategias, abarcando cuatro ejes principales: atracción de inversión extranjera directa (IED), internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (pymes), innovación y fomento de las exportaciones.

⁸ Irlanda, Malasia, Suecia, la República Checa (después de 2000) y la República de Corea compartieron un enfoque de transformación

CUADRO 2

Países seleccionados: participación del ingreso per cápita en el mismo indicador de los Estados Unidos^a
(En porcentajes, ingreso per cápita de los Estados Unidos = 100)

	Década de 1960	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	Primer quinquenio de 2000
Australia	63,7	64,4	61,4	60,2	62,1
Finlandia	54,1	64,4	69,9	65,0	70,6
Irlanda	36,6	41,3	43,8	57,0	78,7
Rep. de Corea	8,3	12,4	18,0	28,5	34,4
Malasia	5,7	6,9	8,4	10,8	11,5
Nueva Zelanda	56,9	52,4	46,4	40,8	40,8
Rep. Checa				16,7	17,2
Singapur	17,8	31,4	44,5	60,6	67,4
España	32,1	40,0	38,0	40,5	42,5
Suecia	83,7	87,3	84,5	78,2	80,6

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial.

^a Dólares constantes de 2000.

CUADRO 3

Países seleccionados: hitos de la estrategia nacional de desarrollo

	Primer período	Segundo período	Tercer período	Cuarto período
Australia	1920 Sustitución de importaciones	1983 Liberalización comercial y política a la manera del Consenso de Washington	2000 Impulso del área de la innovación y atracción de ied	
Finlandia	1970 Industrialización basada en ramas de uso intensivo de recursos naturales. Protecciónismo y subsidios a las industrias nacientes. Énfasis permanente en la educación.	1993 Ingreso a la Unión Europea. Liberalización del comercio y del capital externo, incluida la inversión extranjera directa (IED), junto con una mayor preocupación por las tendencias microeconómicas a largo plazo. Hacia una sociedad de la innovación: fortalecimiento y articulación de la industria y del sistema de innovación. Enfoque de investigación y desarrollo orientado por el dinamismo de la industria.	2006 Fortalecimiento de la capacidad de renovación del sistema de innovación. Aumento de la base de conocimientos. Mejora de la calidad y de los objetivos de la investigación científica y tecnológica. Aumento de la comercialización de la innovación.	
Nueva Zelanda	1960 Industrialización orientada a la sustitución de importaciones	1984 Liberalización económica a la manera del Consenso de Washington	2006 Agenda de transformación económica centrada en empresas globalmente competitivas, infraestructura de calidad mundial, estímulo a la innovación y la productividad, sostenibilidad ambiental y promoción de Auckland como ciudad competitiva a nivel mundial.	
Singapur	1965 Industrialización mediante sustitución de importaciones. Exportación de manufacturas livianas con atracción de IED	1979 Política de orientación hacia la industria y servicios de mediana y alta tecnología. Aumento salarial en ramas de uso intensivo de mano de obra a fin de otorgar incentivos para el logro del objetivo anterior.	1990 Internacionalización de la manufactura hacia países vecinos, con expansión posterior a China, la India y el Oriente Medio. Inicio del desarrollo de aglomeraciones industriales y de los servicios, incluidas las empresas locales con participación del Estado. Desarrollo de plataforma de servicios financieros y de negocios.	2000 Desarrollo de aglomeraciones industriales existentes e identificación y desarrollo de nuevos sectores mediante la atracción de inversiones, el apoyo a las empresas innovadoras y el desarrollo tecnológico en sectores antiguos y un número seleccionado de sectores no tradicionales con potencial de desarrollo. Internacionalización de pymes. Creación de nuevos espacios geográficos para la inversión y la exportación.

Fuente: Robert Devlin y Graciela Moguillansky, "Fomentando tigres latinoamericanos: principios para una visión estratégica nacional en el marco de alianzas público-privadas", Santiago de Chile, 2009, inédito.

CUADRO 4

Países seleccionados: planes nacionales

República de Corea (hasta 1993)	Planes quinquenales
República de Corea (1997 en adelante)	Se abandonan los planes nacionales, pero hay planes indicativos desarrollados en cada ministerio
Finlandia	Planes trianuales
Irlanda	Planes de seis a siete años
Malasia	Planes indicativos complementarios e interactivos que incluyen una visión a 30 años plazo, un plan marco de 10 años y un plan de cinco años
República Checa (antes de 1990)	Planificación central
República Checa (después de 1990)	Planes trianuales

Fuente: Robert Devlin y Graciela Moguillansky, "Fomentando tigres latinoamericanos: principios para una visión estratégica nacional en el marco de alianzas público-privadas", Santiago de Chile, 2009, inédito.

Cabe mencionar que un número importante de estos países ha impulsado activamente una estrategia de transformación productiva mediante la formulación de planes multianuales formales de alcance nacional (véase el cuadro 4). La importancia de estos radica en que contribuyen a la difusión de dicha estrategia, facilitando la rendición de cuentas y orientando la implementación y asignación de los recursos de conformidad con las prioridades establecidas.

Las estrategias de los países cuyas políticas públicas promueven activamente la transformación productiva tienen ciertos aspectos comunes. Por ejemplo, se consideran fundamentales la estabilidad macroeconómica, la fortaleza fiscal, la solidez de las tasas de inversión y una inserción internacional dinámica. Debido a la creciente importancia de la innovación, en todos los países se le ha dado prioridad al desarrollo humano, incluida la escolaridad, con un esfuerzo cada vez mayor por ampliar el alcance de la educación superior. Si bien la explotación de las ventajas comparativas estáticas es un punto de partida para el desarrollo exportador, todos apuntaron marcadamente a crear nuevas ventajas en el

tiempo para lograr un escalonamiento continuo de las ventas externas. Al respecto, en el diagrama 1 se aprecia el caso paradigmático de la República de Corea. Además, la estrategia de escalonamiento es dinámica y ajustada a las circunstancias internas y externas. En cuanto a las políticas públicas, se combina un enfoque horizontal "neutral" con intervenciones selectivas de fomento de sectores y actividades estratégicas.⁹

Por último, una característica que puede observarse en la evolución de las estrategias en todos los países, aunque con mucho mayor énfasis en algunos como Nueva Zelanda y la República Checa, es la tendencia a mantener las prácticas ya conocidas aunque haya mejores alternativas (*path dependency*). Ello se manifiesta en los difíciles esfuerzos que ha representado dar un vuelco desde la estrategia relativamente neoliberal impulsada a partir de 1984 y 1990, respectivamente, a una de carácter más estructural en el decenio de 2000.¹⁰

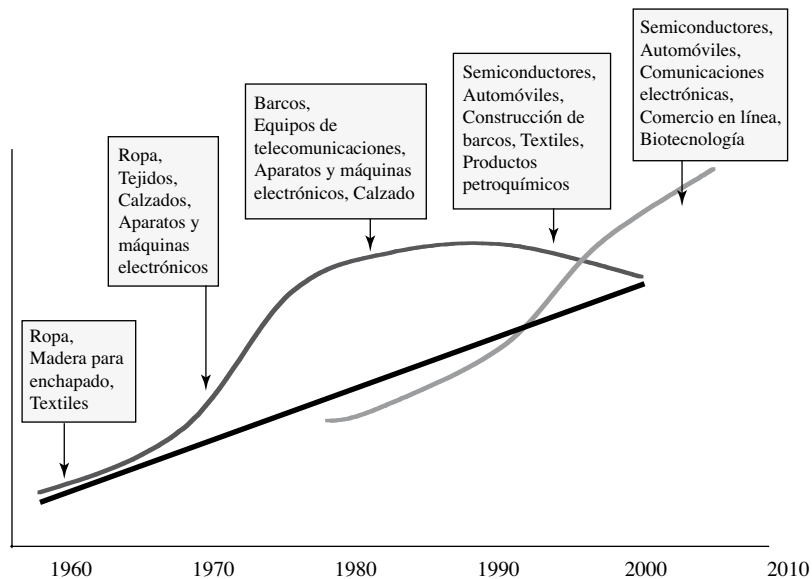
productiva. Por su parte, España es un caso intermedio: mientras que la estrategia en el ámbito nacional es de orientación bastante liberal, las comunidades autónomas impulsaron claramente una estrategia de transformación productiva.

⁹ Hausmann y Rodrik (2006) demostraron que el escalonamiento de la actividad exportadora con un valor agregado cada vez mayor es fundamental en el proceso de aumento de los ingresos y la convergencia. Sin embargo, esto no ocurre naturalmente debido a las fallas del mercado. Además, en materia de desarrollo exportador hay caminos más propicios que otros. Debido a ello, y al hecho de que los gobiernos tienen recursos limitados para fomentar el desarrollo, las políticas públicas están "condenadas" a ser selectivas.

¹⁰ Véanse Haworth (2008) y Benáček (2008).

DIAGRAMA 1

República de Corea: evolución de las principales industrias



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, 13 y 14 de septiembre de 2008), organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 2008.

III

Las estrategias proactivas de transformación productiva: el papel de las alianzas público-privadas

Las estrategias de desarrollo con un enfoque proactivo de transformación surgen, en primer lugar, a partir de un diagnóstico y evaluación de las oportunidades clave para mejorar el posicionamiento del país en el mercado mundial, con una proyección a mediano y largo plazo e identificando las restricciones primarias que es preciso superar, reducir o eliminar a fin de aprovechar dichas oportunidades (Stiglitz, 1998). Obviamente, la evaluación y las metas establecidas deben basarse en la realidad empírica sobre las capacidades de la economía y las tendencias de corto, mediano y largo plazo del contexto externo. En cuanto a las políticas y programas públicos orientados a superar esas restricciones primarias, es preciso tener en cuenta la situación real del país en cuestión, las capacidades de los sectores público y privado y qué

medidas estimularán mejor al sector privado a tomar decisiones compatibles con las metas de la estrategia en cuestión. También se necesita alinear las metas y programas a nivel macroeconómico con los orientados a actividades o sectores específicos, a fin de poder combinar en forma coherente las señales del mercado y los incentivos del gobierno.

¿Cómo puede emprenderse esta tarea? Hoy día, en comparación con las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el aparato productivo de la mayoría de los países se encuentra en manos del sector privado. Por lo tanto, es la empresa privada la que debe aportar la información necesaria sobre los mercados que permita, si bien incompleta, identificar las oportunidades comerciales y las restricciones —incluidas las relacionadas con las políticas

públicas— a la transformación productiva.¹¹ Sin embargo, las empresas también padecen de miopía para tomar decisiones y medidas que puedan conducir a un mejor desempeño. Ello obedece a las externalidades y “fallas de mercado” antes mencionadas, que son especialmente importantes en un mundo globalizado de cambios acelerados: las ventajas de ser el primero, la coordinación óptima del mundo empresarial, la apropiación de los beneficios de la innovación y el desarrollo tecnológico, entre otras.¹²

Si bien los gobiernos también tienen falencias y no cuentan necesariamente con mejor información que la del sector privado, por medio de su liderazgo político pueden estimular un pensamiento nacional estratégico y proactivo con una visión de futuro y coordinar las acciones colectivas en el marco del bien público. Así, cuando ambas partes están trabajando juntas, es posible aumentar el potencial individual de apoyar la utilización de mecanismos y programas que contribuyan a identificar y superar las fallas primarias del mercado, así como las que obedecen a las propias políticas públicas en materia de regulación y planificación. En fin, el pensamiento colectivo usualmente es más inteligente que las perspectivas individuales.

Sin embargo, el enfoque neoestructuralista agrega algunos requisitos importantes. Ante todo, para que las alianzas público-privadas sean un instrumento eficaz de las estrategias de desarrollo, el Estado debe colaborar intensivamente con el sector privado pero guardando cierta autonomía en el marco del bien público, o lo

que Evans (1995) denomina autonomía consolidada (*embedded autonomy*). Solo así puede ser un socio integral del sector privado, evitando a su vez ser “capturado” por intereses particulares. El segundo requisito es que tanto el logro de esta autonomía como la formulación de una estrategia eficaz de transformación productiva dependen del diseño institucional de un proceso social de colaboración público-privada que permita obtener, sin captura del Estado, la información necesaria para identificar las oportunidades de beneficio social y resolver las restricciones primarias de las nuevas actividades productivas.

Además, cabe mencionar que parte de la información necesaria para hacer diagnósticos y crear estrategias inteligentes se encuentra en manos de otros agentes no comerciales tales como la academia (incluidos los investigadores) y los sindicatos.

Por otra parte, para que las estrategias y su financiamiento¹³ puedan generar raíces políticas profundas que perduren a mediano y largo plazo, se necesita desarrollar o aproximar consensos o, al menos, un entendimiento que tenga suficiente aceptación por parte de la opinión pública. Es por ello que con frecuencia las alianzas también deben incorporar a grupos ajenos al sector de los negocios.¹⁴ De cualquier manera, el hecho de “trabajar juntos” en el marco de una institucionalidad diseñada de acuerdo con las consideraciones aquí discutidas constituye un proceso social que, por sí mismo, puede conducir a la creación de consensos que permitan mantener una estrategia de desarrollo que supere el ámbito de los ciclos políticos (Stiglitz, 1998).

IV

El campo de acción de las alianzas público-privadas

1. Un marco de análisis

En el diagrama 2 se explica en forma estilizada el campo de acción de las alianzas público-privadas. La columna

situada a la izquierda de esta representa esquemáticamente cómo participan sus integrantes en la construcción de una estrategia de desarrollo. Cabe destacar que la

¹¹ Según el nivel de desarrollo y la situación coyuntural de la economía del país, las restricciones primarias al crecimiento sostenido pueden concentrarse en los ámbitos macro, meso o microeconómicos. Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) han desarrollado algunas ideas para abordar un diagnóstico sistemático y establecer las prioridades al respeto.

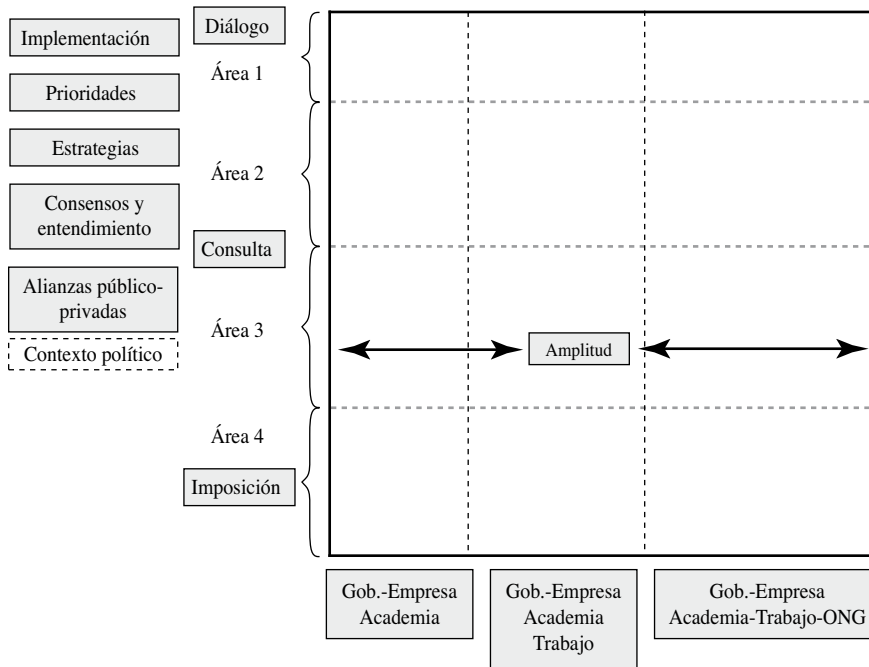
¹² Fajnzylber (1990) destaca que las fallas respecto de la transformación productiva pueden ser especialmente importantes en las economías basadas en los recursos naturales.

¹³ Si el grado de aceptación pública de la estrategia es demasiado bajo, se crean tensiones respecto de la asignación de recursos para su implementación. Por ejemplo, el gasto público en investigación y desarrollo e innovación puede despertar rechazo frente a otras alternativas como los programas de reducción de la pobreza. Así, para lograr que el primero tenga un espacio estable en el presupuesto, tal vez se necesite construir un consenso o entendimiento explícito de la opinión pública al respecto.

¹⁴ Pero como lo señala Prats i Català (2005), quizás habría que apoyar a los sectores más débiles para que efectivamente participen en el diálogo.

DIAGRAMA 2

Campo de acción de las alianzas público-privadas



Fuente: Robert Devlin y Graciela Moguillansky, "Fomentando tigres latinoamericanos: principios para una visión estratégica nacional en el marco de alianzas público-privadas", Santiago de Chile, 2009, inédito.

formación de este tipo de alianzas, así como el rol que desempeñan en la formulación e implementación de las estrategias en cuestión, depende significativamente del contexto político, histórico y cultural del país de que se trate.¹⁵ Hay algunos en que tanto esta situación como las circunstancias económicas y una institucionalidad eficaz que procesa la interacción de los participantes dentro la alianza les permiten alcanzar un resultado que se aproxima a un verdadero consenso público. En otros casos, la naturaleza del contexto político puede conducir a que la alianza se considere solo un entendimiento público en torno a la estrategia de desarrollo, o la aceptación pacífica de la misma. Pero de una u otra forma, la formulación y aplicación de una estrategia

determinada dependen del grado de acuerdo entre los participantes de la alianza.

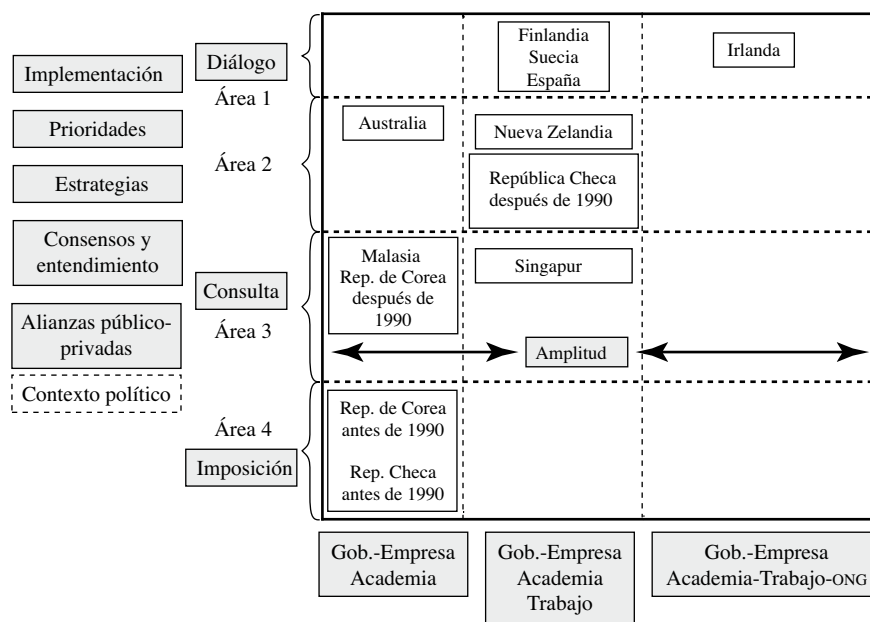
En cuanto a lograr consensos y entendimientos, la interacción entre las partes de una alianza público-privada puede variar tanto en la forma del discurso como en su amplitud. En el eje vertical izquierdo del diagrama 2, se observa que el discurso entre el sector público y el privado puede variar a lo largo de una escala no discreta que refleja distintas características de la interacción entre ambos, pasando desde un verdadero diálogo conducente a un consenso hasta una consulta del gobierno al sector privado que fomenta el entendimiento, o una suerte de imposición de la estrategia sin mayor diálogo o consulta pública, pero con algún grado de entendimiento entre las partes. Por otra parte, también varía el alcance de la participación social predominante en la alianza. En el eje horizontal del diagrama 2 se observa que esta puede ir desde una relación trilateral entre gobierno, empresas y academia, hasta una alianza muy amplia que incorpora prácticamente a todos los grupos sociales.

Finalmente, es preciso tomar en cuenta un tercer aspecto que no se incluyó en el diagrama 2:

¹⁵ Como lo señala un estudio realizado conjuntamente por el Banco Mundial, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Banco Mundial/IDEA/CEPAL, 2005, p. 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".

DIAGRAMA 3

Posicionamiento de los países en el ámbito de las alianzas público-privadas



Fuente: Robert Devlin y Graciela Moguillansky, "Fomentando tigres latinoamericanos: principios para una visión estratégica nacional en el marco de alianzas público-privadas", Santiago de Chile, 2009, inédito.

la estructura de operación de las alianzas público-privadas. Al respecto, es posible identificar las siguientes variantes estilizadas: i) las que funcionan por medio de estructuras formales y explícitas, ii) las que tienen una estructura formal pero que surgen de manera ad hoc y iii) las alianzas que funcionan mediante redes informales o acuerdos tácitos. En la práctica, estas tres estructuras deben estar presentes, o coexistir, en cualquiera alianza público-privada. Sin embargo, es posible anticipar que algunas sobresalen más que otras.

2. Las alianzas en la práctica

En los países estudiados encontramos las siguientes estructuras dominantes:

- Formal estructurada: Finlandia, Irlanda y Singapur.
- Formal ad hoc (espontánea): Australia (por ejemplo, comisiones y consejos orientados a tareas específicas).
- Informal tácita: España y Suecia.
- Híbrida (dos o más de los anteriores): Malasia, Nueva Zelanda, República Checa y República de Corea.

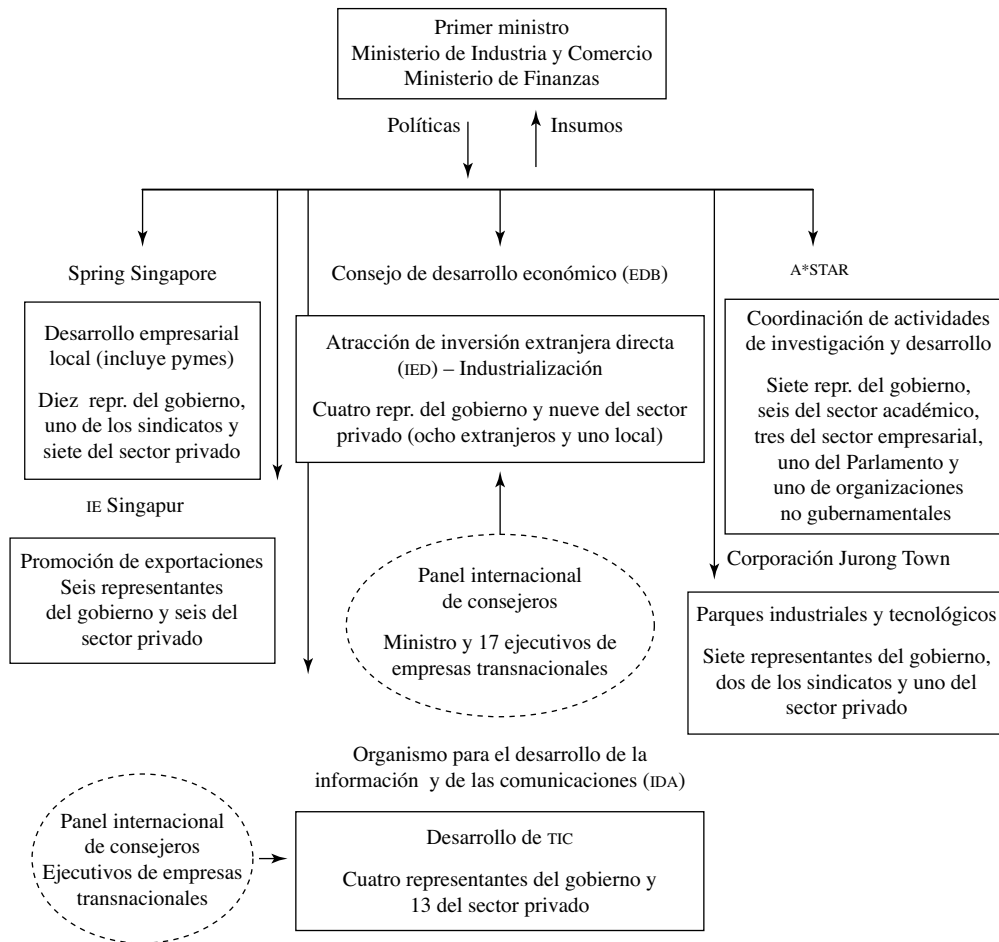
A partir de esta clasificación de los países según la estructura de la alianza público-privada y los espacios reales de interacción indicados en el diagrama 3, se describe la naturaleza de las alianzas nacionales en los países estudiados. En Irlanda y Finlandia, por ejemplo, ellas se caracterizan por ser muy amplias y formalmente estructuradas. Actúan en gran parte de la jerarquía pública en la formulación e implementación de las estrategias, dan lugar a un verdadero diálogo social y los acuerdos logrados se acercan a consensos que superan los ciclos políticos. Por lo tanto, estos países se ubican en el Área 1 del diagrama 3, con una alianza que abarca al gobierno, las empresas, los sindicatos, el mundo académico y, en el caso de Irlanda, las organizaciones no gubernamentales (ONG).¹⁶

En Singapur también existe una alianza público-privada relativamente amplia y bien estructurada y la formulación e implementación de la estrategia de desarrollo supone la participación de diversas instancias de la jerarquía pública. La de Malasia tiene características

¹⁶ Cabe mencionar que las ONG se incorporaron recientemente.

DIAGRAMA 4

Singapur: directorios público-privados de organismos que apoyan la inserción internacional



Fuente: Robert Devlin y Graciela Moguillansky, "Fomentando tigres latinoamericanos: principios para una visión estratégica nacional en el marco de alianzas público-privadas", Santiago de Chile, 2009, inédito.

similares, aunque sin intervención de los sindicatos.¹⁷ Sin embargo, en ambos países el gobierno realiza extensos procesos de consulta —más que diálogos— con sus socios, tras lo cual toma las decisiones y anuncia las estrategias, lo que se traduce en un entendimiento público más que un consenso propiamente tal. De acuerdo con las características de su alianza, los dos países se ubicarían en el Área 3 del diagrama 3.

Un aspecto que cabe destacar de los cuatro países mencionados, sobre todo de Irlanda y Singapur, es la

profundidad de la alianza público-privada en cuanto a penetración en la jerarquía del gobierno, lo que contribuye a mejorar el intercambio de información y la coordinación de los procesos, así como al logro de consensos o entendimiento. En el diagrama 4 se muestra el conjunto de instituciones creadas en Singapur a esos efectos. La interacción con el sector privado es muy amplia y los representantes de las empresas participan incluso en el directorio de organismos como el Consejo de desarrollo económico (*Economic Development Board*, EDB), en que tradicionalmente se han elaborado las estrategias de desarrollo del país. Además, en el caso del Organismo para la ciencia, la tecnología y la investigación (*Agency for Science, Technology and Research*, A*STAR) se en-

¹⁷ Los sindicatos de Singapur tienen alguna afinidad institucional con el gobierno.

cuentran representadas las empresas multinacionales radicadas en el país y los académicos extranjeros, lo que refleja la importancia de este tipo de empresas en el aparato productivo y la prioridad que le asigna el gobierno a la captación de conocimiento internacional aplicable a su estrategia. Aunque el perfil de Irlanda es muy similar, los integrantes de los diversos directorios tienen responsabilidades operativas, mientras que en Singapur solo comentan y evalúan periódicamente las políticas y programas.

En Singapur, y en menor grado en Irlanda y Malasia, existe otra modalidad de alianza público-privada: los paneles internacionales de consejeros como el caso del Consejo de desarrollo económico y del Organismo para el desarrollo de la información y de las comunicaciones (*Infocomm Development Authority*, IDA) (véase la ilustración 4). Tradicionalmente, el primero ha encabezado la formulación de estrategias de desarrollo, así como su implementación¹⁸. Cada año convoca a una reunión privada del más alto nivel político, cuyas conclusiones se dan a conocer en un comunicado de prensa, a la que asisten gerentes generales de grandes empresas multinacionales para analizar, junto con representantes del gobierno, las tendencias de la globalización y de la región de Asia sudoriental, así como los cambios tecnológicos y comerciales. Este encuentro no solo constituye un foro en el que se intercambia información aplicable a las estrategias nacionales, sino que contribuye a crear una red de contactos en el mercado internacional que permite identificar oportunidades concretas para el país.¹⁹ La misma modalidad, pero a nivel académico, se aplica en el panel internacional del A*STAR, que ha incluido a varios premios Nobel y que opera en el contexto de la Fundación nacional de investigación (*National Research Foundation*, NRF), organismo que lidera la estrategia de innovación y su implementación.²⁰ A partir de 2005, Malasia también formó un panel internacional de consejeros para la formulación de su último plan nacional, de características similares al de Singapur, en que participaron altas personalidades del mundo académico y del sector privado.

La alianza público-privada de Irlanda se materializa en un consejo especial, presidido por el Primer Ministro,

que convoca con regularidad a los representantes de los grandes grupos sociales y realiza discusiones con apoyo técnico para lograr consenso en torno a las futuras orientaciones socioeconómicas del país (véase la sección V). Se considera que este consejo ha sido clave para el éxito de la alianza y del modelo económico irlandés. En Finlandia existe el Consejo de política de ciencia y tecnología (*Science and Technology Policy Council*, STPC), que sirve el mismo propósito.

Australia y Nueva Zelanda pueden considerarse como un caso intermedio en la clasificación del diagrama 3. Más que consenso, el carácter de las respectivas alianzas público-privadas depende de las coaliciones construidas sobre la base de la plataforma política de los gobiernos. En Australia, la alianza se da principalmente entre el gobierno, las empresas y el mundo académico, aunque es probable que se produzca un cambio tras la reciente elección de un gobierno vinculado a los sectores laborales. En Nueva Zelanda hubo una alianza con las empresas y el sector académico hasta 1999, cuando un nuevo gobierno incorporó y prestó más atención al sector laboral. La estructura predominante en ambas alianzas es "fluida", lo que en parte refleja cierta renuencia respecto del corporativismo, aunque por distintos motivos. En Australia predominó hasta hace poco una posición muy ortodoxa del gobierno; en Nueva Zelanda, tras un largo período de políticas económicas muy liberales, el gobierno tuvo gran dificultad para establecer un consenso social que expresara la participación del sector empresarial y de la oposición política en la construcción de un modelo como el irlandés de alianzas, concertación y transformación productiva proactiva (Haworth, 2008). La estructura híbrida de la alianza público-privada del país no tenía la estabilidad ni la articulación suficientes como para generar consensos duraderos a nivel nacional a fin de implementar una estrategia estructural global que trascendiera el ciclo electoral. Esto aclara en parte por qué en Nueva Zelanda, pese a la puesta en marcha de dos iniciativas estratégicas y complementarias a mediano y largo plazo para la transformación productiva, el avance ha sido lento y parcial, creando gran incertidumbre con posterioridad.²¹ En el fondo, en estos dos países situados en el Área 2 del diagrama 3, la alianza no está claramente

¹⁸ Hoy día han asumido el liderazgo los organismos de innovación.

¹⁹ Además, desde el punto de vista de los gerentes generales de las empresas multinacionales, el atractivo de la reunión puede ser la oportunidad de aprender sobre temas relacionados con Asia oriental.

²⁰ Los representantes del sector privado en el directorio de la NRF y del Consejo de investigación, innovación y desarrollo empresarial (*Research, Innovation and Enterprise Council*, RIEC), del cual depende, son exclusivamente nacionales.

²¹ Véanse Office of the Prime Minister (2002) y Ministry of Economic Development (2005). A fines de 2008 hubo una elección en que triunfó la oposición conservadora. Queda por verse si la estrategia de transformación económica tendrá continuidad.

consolidada, lo que explica que no haya consensos ni un entendimiento más sólido.²²

La República Checa también se encuentra en el Área 2 del diagrama 3. Este país cuenta con foros formales y estructurados, de participación amplia e interacción activa entre el sector público y el privado, tanto a nivel de diseño de las estrategias nacionales como de su implementación. Sin embargo, su relevancia en materia de toma de decisiones ha dependido mucho de la ideología de las diferentes coaliciones de gobierno que han asumido el poder durante la época de democratización.²³

En España ha sido posible construir un consenso en torno a la estrategia nacional de desarrollo durante el proceso de democratización e integración a la Unión Europea mediante foros, comisiones y grupos de trabajo, entre otros. En la actualidad, la modalidad de interacción predominante en la alianza del gobierno central y de los organismos especializados es de carácter informal y se da mayormente entre los gremios y las agrupaciones de empresas, algunas de las cuales fueron impulsadas por el sector público, de donde proviene también parte de su financiamiento.²⁴ De ello se deduce que España se ubica probablemente en el Área 1 del diagrama 3. En el caso de Suecia, país donde existe consenso, no es muy fácil describir cómo funciona la alianza público-privada, debido a su carácter marcadamente informal y tácito.²⁵

En el extremo opuesto 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 diagrama 3 (Área 4), ya que la formulación e implementación de las estrategias obedecieron casi exclusivamente al gobierno y a sus técnicos. Como es natural, en esta época en la República Checa no había realmente un sector empresarial privado. En el caso de la República de Corea, antes de su democratización se diseñaban planes específicos para definir las actividades de los grandes conglomerados industriales (*chaebols*), basados en una estrecha relación público-privada y una amplia gama de incentivos y castigos aplicados

unilateralmente a las empresas.²⁶ Sin embargo, dado que hoy día 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 del gobierno en cuanto al valor de la alianza entre los sectores público y privado para apoyar las estrategias, el diálogo es todavía incipiente. En cuanto a la República Checa, pese a que hoy día cuenta con estructuras adecuadas, la relevancia y la fuerza de su alianza público-privada depende —como se dijo— de las coaliciones políticas. En la primera mitad de la década de 2000 surgió un proyecto de transformación productiva que se debilitó en el año 2007 tras la elección de un gobierno conservador.

Por último, las alianzas público-privadas más completas y funcionales en cuanto a la formulación de estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo, con un grado suficiente de consenso o entendimiento público como para evitar movimientos pendulares, se encuentran en España, Finlandia, Irlanda, Malasia, Singapur y Suecia. Las menos sólidas o eficaces son las de Australia, Nueva Zelandia y la República Checa. Por su parte, la República de Corea todavía se encuentra en una etapa de transición de un modelo burocrático de desarrollo a un modelo social más abierto.

3. La construcción de consensos

Las estrategias de largo plazo basadas en un alto grado de consenso entre el sector público y el privado pueden dar mejores resultados, entre otros motivos porque el consenso favorece la permanencia y estabilidad de las estrategias entre los ciclos electorales, promueve la participación de los actores en el proceso de formulación de ellas y sirve como evaluación pública implícita de su eficacia y de las políticas públicas conexas. Aún más importante es el hecho de que los procesos orientados a crear consenso en torno a una estrategia determinada pueden movilizar e incorporar la mejor información, perspectivas y capacidades nacionales disponibles, además de impulsar el logro de compromisos estables de financiamiento en relación con las prioridades acordadas.

Lamentablemente, la construcción de consensos no es fácil. Depende de factores tan diversos como la inclinación cultural; la estructura y la configuración políticas; el poder de los diferentes grupos sociales; el

²² En el área de la innovación hay una alianza público-privada bastante sólida, pero falta una articulación entre los organismos de gobierno conexos y la dirección global de la economía.

²³ La insistencia de la Unión Europea de llevar a cabo un amplio diálogo social en torno al uso de los fondos de cooperación ha sido un factor positivo para las alianzas público-privadas.

²⁴ En el caso de Andalucía, la alianza es formal y estructurada y mayormente tripartita; sin embargo, el sector privado no es tan proactivo.

²⁵ En Suecia había una alianza tácita entre el gobierno y las grandes empresas multinacionales, así como —hasta hace poco— acuerdos formales salariales entre el gobierno y los sindicatos.

²⁶ Al respecto, véanse Evans (1995), Amsden (1989) y Wade (1990).

liderazgo, visión, representatividad y prestigio público de los interlocutores sociales; los éxitos logrados y el sentido de urgencia.²⁷ No obstante, los marcos institucionales correctamente estructurados en función de las características sociopolíticas del país también pueden contribuir, con el paso del tiempo, a crear consensos.

El caso de Irlanda es una experiencia interesante al respecto. Este país era uno de los más pobres de Europa, pero desde fines de los años ochenta logró construir un consenso para su desarrollo e inserción internacional, impulsando uno de los procesos mundiales de transformación económica más notables desde la época de posguerra. Una instancia en particular, el Consejo nacional económico y social (*National Economic and Social Council*, NESO) ha desempeñado un papel fundamental en la concertación de acuerdos en materia de política económica a lo largo de varias décadas. Originalmente, el Consejo fue un foro público-privado de intercambio de ideas entre representantes de los principales grupos sociales, pero gradualmente se convirtió en una instancia que facilita el logro de consensos sobre la orientación de la economía. Durante este proceso de evolución, también se desarrolló una metodología para procesar el diálogo de tal manera que se tradujera en políticas aprobadas por unanimidad (véase la sección V). Cabe mencionar que la formulación de estrategias de mediano y largo plazos, expresadas en los planes nacionales de Irlanda, antecedió más de dos décadas al pleno consenso nacional logrado a fines de los años ochenta, tras un período de crisis económica. El hecho de que ya existía un foro funcional para discutir constructivamente los problemas facilitó el acuerdo en torno a una estrategia de transformación productiva.

Los consensos que se alcanzan mediante la acción colectiva ofrecen las ventajas ya mencionadas, pero también pueden suponer riesgos que se manifiestan en la

rigidez con que se aplican las estrategias y programas.²⁸ Sin embargo, algunas características del Consejo nacional económico y social se acercan al ideal, especialmente en cuanto a la eficacia de la evaluación estratégica del entorno del país, a fin de evitar un efecto cerrojo (*lock-in*). Como lo señaló un experto australiano (Marsh, 2006) en un análisis más general sobre el tema del consenso, dichas características son las siguientes: i) capacidad para hacer más estables los entendimientos existentes, ii) aplicación de mecanismos para reunir perspectivas diversas, iii) un marco institucional que facilite en forma sostenida el examen de los problemas y su solución, iv) un entorno que permita trascender las fronteras entre las disciplinas políticas y las expectativas de los diferentes actores sociales y v) capacidad de construir nuevas coaliciones y redes de carácter político.

Cabe mencionar que en la construcción de consensos más duraderos para la formulación de estrategias, tales como los de Irlanda y Finlandia, así como en materia de entendimientos, como en Malasia y Singapur, hay una preocupación explícita en el sentido de que la cohesión social forme parte del proceso, puesto que se trata de un factor relevante para la plena incorporación de la sociedad civil. Además, las alianzas público-privadas están presididas por las autoridades máximas del país, tales como el Presidente o el Primer Ministro.

Si bien es cierto que los consensos son difíciles de construir, la organización de foros y encuentros de alto nivel en que participen los sectores público y privado, orientados a resolver problemas y concertar acuerdos, aislados en cierta medida del enfrentamiento político diario y sustentados en análisis basados en hechos reales, puede ser un mecanismo adecuado para lograr un consenso social en torno a una estrategia nacional de inserción internacional y transformación productiva sostenible a mediano y largo plazo.

²⁷ Un factor bastante común en los países seleccionados es que el consenso o entendimiento con frecuencia han surgido en una situación de crisis. Uno de los obstáculos para que en Nueva Zelandia se adoptara una estrategia más estructural fue la satisfacción que despertaban las tasas "respetables" de crecimiento basadas en los recursos naturales, pese a que no bastaban para lograr la convergencia.

²⁸ Otro de los riesgos es la mencionada "captura" del Estado, que puede evitarse mediante la representatividad del foro, los códigos de conducta, las evaluaciones y la transparencia (O'Donovan, 2008).

V

Un ejemplo de alianza público-privada de largo alcance: el caso de Irlanda²⁹

1. Estructura y funcionamiento

El Consejo nacional económico y social de Irlanda surgió a principios de la década de 1960 como un grupo de acercamiento entre asociaciones empresariales, sindicatos, organizaciones de agricultores y funcionarios públicos de muy alto nivel (actualmente incluye las organizaciones no gubernamentales). Su propósito original fue crear un espacio en que agrupaciones y organizaciones de intereses diversos pudieran intercambiar opiniones sobre el desarrollo económico y social del país. En los años setenta y ochenta el NESC sirvió como foro pacífico de discusión, pero a partir de la crisis que se registró en el segundo quinquenio del decenio de 1980 y que condujo al desequilibrio macroeconómico, la recesión y el desempleo, evolucionó hasta convertirse en una instancia para alcanzar entendimientos y acuerdos sociales en el marco de una política económica orientada a lograr un crecimiento económico elevado, sostenido y con equidad social.

En la actualidad, el Consejo analiza temas económicos estratégicos a mediano y largo plazo y recomienda al Primer Ministro los lineamientos aplicables a políticas y programas. Está presidido por el secretario general del gabinete del Primer Ministro y entre sus integrantes se cuentan los secretarios generales de algunos ministerios y cinco representantes de cada uno de los siguientes estamentos: gremios empresariales, sindicatos, organizaciones de agricultores, organizaciones no gubernamentales y representantes independientes (por lo general, técnicos o académicos). El gobierno invita a la nominación de representantes de los grupos sociales y nombra a los participantes independientes, quienes comparten hasta cierto punto su orientación. El plazo de los nombramientos es de tres años.

El NESC recibe asesoría técnica y administrativa 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. Su director es un economista de

gran ascendencia pública y políticamente imparcial y sus funcionarios, que el Estado contrata en forma temporal, se seleccionan por concurso. En 2007, el presupuesto de la secretaría fue de 1,1 millones de euros.

El Consejo se reúne una vez al mes y las decisiones se toman por consenso. Prepara un informe trienal que sirve de insumo estratégico para orientar las negociaciones del acuerdo social entre el gobierno, las empresas y los sindicatos, así como de guía para la formulación del plan nacional del gobierno. Las actividades del NESC comenzaron a consolidarse a partir de 1986, cuando pudo sentar las bases para las conversaciones entre el gobierno y los diferentes actores sociales, lo que se tradujo en un acuerdo de tres años sobre salarios, impuestos y gasto social, en el marco de un programa de crecimiento, empleo y equilibrio fiscal. Una vez superada la situación de desequilibrio macroeconómico, los informes subsiguientes se enfocaron en otros temas estratégicos tales como la competitividad, la oferta de bienes industriales y de servicios y la economía del conocimiento, sobre la base de políticas de cohesión social.³⁰

2. La metodología para la construcción de consensos

El Consejo nacional económico y social de Irlanda no centra sus discusiones en temas contingentes, sino que formula recomendaciones sobre la base de principios amplios que enmarcan las políticas y programas socioeconómicos a mediano y largo plazo del gobierno. El objetivo es lograr un consenso, en un marco analítico que permita pactar un acuerdo social, orientar una estrategia nacional e insertar los programas gubernamentales en el plan nacional. El tipo de alianza público-privada que supone este Consejo se compone principalmente de los siguientes aspectos: un proceso de consultas y pactos entre socios que comparten una interdependencia funcional y un sentido de solidaridad, cohesión social y participación. Ambas facetas son indispensables en el

²⁹ Esta sección se basa en el estudio realizado por O'Donovan (2008).

³⁰ Para una información más detallada, véase la página web del Gobierno de Irlanda [en línea] <http://www.irlgov.ie/> y la página web del NESC [en línea] <http://www.nesc.ie>.

proceso, puesto que depender en forma exclusiva de la primera implicaría darle demasiada importancia al poder relativo de los socios, mientras que hacerlo solamente de la segunda reduciría el concepto de inclusión a un simple proceso de consulta en que los interesados se limitan a expresar sus puntos de vista y sus necesidades.

Sin embargo, existe un tercer aspecto importante: el de negociación. La construcción del consenso supone que cada socio no llega a la mesa de conversaciones con puntos de vista definitivos o una meta de maximización de sus utilidades, sino que está dispuesto a seguir un proceso de deliberación que ofrece la posibilidad de formular y reformular políticas en torno a determinados problemas y las soluciones pertinentes, de acuerdo con la identidad y las preferencias partidarias de los participantes y cuyo resultado se aproxima a la creación de un bien público. De este modo, el proceso de crear alianzas depende de la capacidad de promover un entendimiento y de abordar una deliberación con miras a resolver un problema concreto para producir un consenso.

Es posible que la clave del proceso del NESC sea el modo de deliberación. El primer paso consiste en asumir que el mandato fundamental de los participantes es la solución de problemas, mientras que el segundo radica en que la mecánica de deliberación se orienta a resolverlos mediante un diálogo sobre la base de insumos provenientes de expertos neutrales y grupos de trabajo que ayudan a crear definiciones comunes. La característica de este modo de operar es que el debate de los participantes no se realiza en torno a alternativas concretas de solución, sino que luego de considerar las evidencias empíricas presentadas por una secretaría técnica neutral, y en cumplimiento del mandato de resolver los problemas, puede surgir una “decisión de conjunto”. Los participantes se ven obligados a explicar, fundamentar y asumir responsabilidades respecto de sus planteamientos ante los socios de la alianza, sus afiliados y el público en general. De este modo, el entendimiento y el consenso no son condición previa de la alianza, sino un resultado de ella.

Otro elemento importante en la construcción del consenso es la cohesión social, una meta permanente en las deliberaciones sobre la orientación y el contenido de futuras estrategias. La experiencia del Consejo nacional económico y social revela que una deliberación pragmática cuyo objetivo es resolver un problema concreto puede producir el consenso, aun cuando haya conflictos de interés subyacentes y no exista inicialmente un entendimiento. Por otra parte, cabe señalar que el consenso logrado en el NESC es siempre transitorio, esto es, que permite formular recomendaciones prácticas de acción,

pero siempre existe la posibilidad de revisar las metas, los medios y el análisis.

Las deliberaciones del Consejo son privadas, cuentan con el apoyo del Primer Ministro y en ellas participan diferentes actores según los temas de que se trate, lo que facilita el logro del consenso. A este último también contribuye un enfoque orientado al futuro, lo que contribuye a reducir las actitudes defensivas por parte de los representantes del gobierno. Como se dijo, el NESC solo hace recomendaciones sobre la base de los lineamientos que enmarcan las políticas y programas socioeconómicos del gobierno a mediano y largo plazo, pero ellas no son obligatorias. No obstante, los informes estratégicos del Consejo han sido el insumo básico en las negociaciones de los programas socioeconómicos del acuerdo social realizadas en el ámbito del gabinete del Primer Ministro, así como una guía muy influyente en la preparación del plan nacional.

Por último, cabe recordar que los buenos resultados del NESC y su metodología son fruto de un largo proceso de ensayo y error que se inició hace varias décadas, gracias a la decisión del sector público de ofrecer a los grupos sociales de interés la oportunidad de participar en un foro tripartito neutral de alto nivel respaldado por el Primer Ministro, que cuenta con apoyo técnico de calidad y que permite analizar en privado los diferentes puntos de vista sobre el desarrollo del país.

Un ejemplo concreto de la metodología del NESC es el de las deliberaciones realizadas en relación con la estrategia de recuperación nacional aplicada en 1986, cuando era apremiante estabilizar la economía. En las reuniones mensuales del Consejo se efectuó un análisis intensivo de este problema, encabezado por 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 desde el déficit fiscal anual al coeficiente entre deuda y PIB, lo que permitió un intercambio de opiniones más constructivo. Ante todo, se observó que pese a los recortes del gasto público la situación fiscal continuaba deteriorándose y, por otra parte, que las tasas de interés mundial históricamente altas de ese entonces se traducían en un servicio de la deuda elevado; por ende, se concluyó que la acumulación multianual de la deuda era más importante que el déficit fiscal de un año dado. En segundo lugar, se constató que la crisis de Irlanda era más profunda que el deterioro fiscal y que se había originado a partir del debilitado ritmo de crecimiento de la economía. Por otra parte, se concluyó que el desempeño mediocre obedecía no solo al problema macroeconómico, sino también al estilo de desarrollo del país. Además de

formular recomendaciones de índole macroeconómica, el Consejo hizo hincapié en el desafío del desarrollo y la transformación productiva, es decir, en la necesidad de crear ventajas comparativas en ámbitos diferentes de la agricultura. A fin de promover políticas en este sector,

también se analizaron las restricciones primarias y se recomendaron políticas industriales para superarlas. Tras el retorno a una situación de equilibrio macroeconómico, este último aspecto del enfoque del NESC adquirió aún más relevancia en los informes.³¹

VI

Conclusiones

La actual crisis financiera constituye un nuevo desafío para América Latina y el Caribe que será preciso enfrentar por la vía de ajustes a corto plazo, pero también en el marco de una estrategia proactiva de transformación productiva y fortalecimiento de la inserción internacional a mediano y largo plazos. De esta manera, la región mejorará su posicionamiento en el mercado global y podrá aprovechar el impulso de crecimiento cuando la economía mundial retome su dinamismo, evitando las contradicciones que se observaron en los ajustes de los años ochenta.³¹

En el estudio en que se basó este artículo se constató la forma en que algunos países exitosos no pertenecientes a la región habían logrado aumentar significativamente su crecimiento, cerrando a largo plazo la brecha de ingreso per cápita respecto de los países ricos, y se identificó un conjunto de características comunes que influyeron en ese proceso. En el presente artículo nos centramos en dos de ellas: la importancia de una visión estratégica de futuro y la colaboración o alianza público-privada para afrontar en forma consensuada los problemas y definir las estrategias orientadas a solucionarlos.³²

Se observó que la clave es organizar un proceso social representativo, en un marco de alianzas que faciliten un esfuerzo nacional inteligente por identificar las oportunidades que permitirían acelerar la transformación productiva y la inserción internacional dinámica del país, así como definir las restricciones de corto, mediano y largo plazos y la capacidad de los sectores privado y público de eliminarlas o reducirlas para lograr así los objetivos establecidos. El diseño del

proceso social es fundamental en este sentido: debe ser socialmente inclusivo y representativo, apoyado al más alto nivel político y sin captura del Estado por intereses particulares. Su modalidad de operación debe favorecer la definición de diagnósticos objetivos y empíricamente fundados, los que facilitarán la creación de consensos sobre el posicionamiento de la economía en el mercado internacional a cinco, 10 o 15 años plazo, así como los entendimientos sobre el “qué hacer” para lograr objetivos que sean realistas, pero también ambiciosos.

El estudio de los países muestra cómo pudieron cumplir estos requisitos, cada uno a su manera, dado que no hay fórmulas únicas al respecto. No obstante, los más exitosos fueron los que contaron con alianzas público-privadas más estables, capaces de lograr consensos o entendimientos que apoyaran las estrategias de transformación productiva orientadas a una dinámica exitosa de inserción internacional.

En América Latina y el Caribe hay un creciente interés por formular estrategias de transformación productiva y en varios países ya existen las semillas de una alianza público-privada para sostenerlas. Sin embargo, de acuerdo con los resultados de una investigación publicada inicialmente en la CEPAL (2008c) y de un estudio de los autores que se publicará próximamente (Devlin y Mogueillansky, 2009), todavía existe un largo camino por recorrer en cuanto a la definición e implementación de estrategias y al desarrollo de alianzas eficaces para lograrlas.

En cuanto a las estrategias, hay un número significativo y documentado de ellas en que predomina un conjunto de aspiraciones relativamente generales sobre la evolución de una economía moderna y competitiva, pero que no pueden traducirse en un plan de acción eficaz con financiamiento adecuado. Reconociendo que estrategia y acción, así como financiamiento y capacidad organizativa por parte del sector público

³¹ Para un análisis de la dinámica de diferentes estrategias para construir consensos, véase Caillaud y Tirole (2007). En cuanto a información sobre liderazgo, diálogo, consenso y grupos representativos, véase Prats i Català (2005).

³² La tercera, una organización institucional eficaz del sector público para implementar la estrategia acordada, no se abordó en este artículo, pero es un pilar central del estudio de Devlin y Mogueillansky (2009).

constituyen los cuatro elementos indispensables para alcanzar estas aspiraciones, los esfuerzos realizados con frecuencia no producen los frutos previstos. Ello ocurre porque las estrategias poseen una cantidad muy amplia de objetivos, los que a su vez se traducen en un sinnúmero de metas no cuantificables y de acciones sin horizonte de tiempo ni de rendición de cuentas. En el mejor de los casos, ellas representan un marco conceptual más que una estrategia propiamente tal.

Como alianzas verdaderas entendemos aquellas que permitan crear una visión consensuada que supere

los ciclos políticos y cuyo sector público tenga la capacidad adecuada como para ser un socio creíble del sector privado. Esto es, que pueda implementar con eficacia las intervenciones necesarias para avanzar en una estrategia que sustente una acelerada transformación productiva. Todo esto debe lograrse, ineludiblemente, mediante un proceso social y político de ensayo y error. Pero el objetivo está claro: iniciar la construcción de una modalidad estratégica y eficaz de formulación de políticas públicas que pueda contribuir al desarrollo de “tigres” latinoamericanos.

Bibliografía

- Amsden, Alice (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial (2008), *Global Economic Prospects*, Washington, D.C.
- Banco Mundial/IDEA/CEPAL (Banco Mundial/ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*, San José.
- Benáček, Vladimír (2008), “Public-Business Sector Alliances 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, 13 y 14 de septiembre de 2008), organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), inédito.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2008), *All That Glitters May Not Be Gold*, Washington, D.C.
- Caillaud, Bernard y Jean Tirole (2007), “Consensus building: how to persuade a group”, *American Economic Review*, vol. 97, N° 5, Nashville, Tennessee, American Economic Association, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008 (LC/G.2401-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.
- _____ (2008b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008 (LC/G.2386-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.
- _____ (2008c), *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades (LC/G.2367(SSES.32/3))*, Santiago de Chile.
- Chang, Ha-Soon (2003), “Kicking Away the Ladder: the ‘Real’ History of Free Trade”, *FPF Special Report*, Silver City, Interhemispheric Resource Center, diciembre.
- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2009), “Fomentando tigres latinoamericanos: principios para una visión estratégica nacional en el marco de alianzas público-privadas”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, próxima publicación.
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy*, 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-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009), *World Economic Outlook Update*, Washington, D.C., enero.
- Gobierno de Nueva Zelanda (2002), *Growing an Innovative New Zealand* [en línea] <http://www.gif.med.govt.nz>
- Gómez Restrepo, León G.F. (2007), “Institucionalidad y estrategias para el desarrollo exportador y la innovación en Colombia. Diagnóstico inicial”, inédito.
- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2006), *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*, Cambridge, Massachusetts, Center for International Development, Kennedy School of Government, Harvard University, septiembre.
- 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.
- Haworth, Nigel (2008), “Breaking with the Past”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Hong, Yoo Soo (2008), “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, 13 y 14 de septiembre de 2008), organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), inédito.
- Lall, Sanjaya (2000), “Selective industrial and trade policies in developing countries: theoretical and empirical issues”, documento de trabajo, N° 48, Queen Elizabeth House, Universidad de Oxford [en línea] <http://www3.queh.ox.ac.uk/RePEc/queh/quehwp/quehwp48.pdf>
- Marsh, Ian (2006), “The politics of economic strategies”, octubre, inédito.
- Ministry of Economic Development (2005), “Economic Transformation”, Auckland [en línea] www.med.govt.nz/templates/Standard.
- 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 (comp.), New Delhi, Oxford University Press.
- 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.
- Office of the Prime Minister (2002), “Growing an Innovative New Zealand”, Auckland.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2008), *Informe sobre el comercio mundial 2008*, Ginebra.
- Prats i Català, Joan (2005), “Las bases de un consenso político nacional de largo plazo”, *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA/

- Banco Mundial/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, F. y Dani Rodrik (2000), "Trade policy and economic growth: a sceptic's guide to cross-national evidence", *Macroeconomics Annual 2000*, B. Bernanke y K. Rogoff (comps.), Cambridge, MIT Press.
- Rodrik, Dani (2008a), "Normalizing industrial policy", *Working Paper*, N° 3, Washington, D.C., Commission on Growth and Development, Banco Mundial.
- (2008b), *One Economics, Many Recipes*, Princeton, Princeton University Press.
- Rodrik, Dani y Andrés Velasco (2005), "Growth diagnostics", Universidad de Harvard [en línea] <http://ksghome.harvard.edu/~rhausma/new/growthdiag.pdf>
- Springer, Basil (2007), "Barbados: Private – Public Sector Partnerships", inédito.
- Stiglitz, Joseph (1998), "Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes", *1998 Prebisch Lectures at UNCTAD*, Ginebra.
- Ul Haque, Irfan (2007), "Rethinking industrial policy", *UNCTAD Discussion paper*, N° 183, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2006), *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2006* (UNCTAD/TDR/2006), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.D.6.
- Wade, Robert (1990), *Governing the Market*, Princeton, Princeton University Press.