

# Estrategias de Innovación y Desarrollo Exportador en el Marco de la Alianza Público-Privada\*

Robert Devlin y Graciela Moguillansky\*\*  
CEPAL

Convención CEPAL-Ministerio de Finanzas de Guatemala

**Alianza entre los sectores público y privado para el desarrollo y la competitividad**

(17 de septiembre del 2008, Ciudad de Guatemala)

\*Basado en R.Devlin y G. Moguillansky (por aparecer), Alianzas publica-privadas para estrategias de inserción internacional y el desarrollo exportador. Para una versión preliminar véase Capítulo VI en CEPAL (2008), Transformación productiva 20 años después, viejos problemas, nuevas soluciones.

\*\* CEPAL, Asesor Regional y Economista Señor División de Comercio Internacional e Integración, respectivamente



# ¿ Porqué competitividad ?

---

- En una era de globalización el comercio es una fuente importante de crecimiento
  - ☞ El crecimiento del comercio mundial es > al del producto mundial
  - ☞ Estimula una cultura de competencia
  - ☞ Estimula la inversión y diversidad de producción y consumo
  - ☞ Estimula el conocimiento/ la innovación/ mejores practicas/ incorporación de tecnologías
- Oportunidad de desarrollo exportador
  - ☞ Más y mejor empleo
  - ☞ Economías de escala y productividad
  - ☞ Más diversificación y valor agregado
  - ☞ Learning by doing
- Defiende la industria local



# América Latina ha hecho muchos avances en los últimos 25 años

---

- ☞ Democracia, reformas estructurales, modernización y otras. *Pero.....*
- ☞ Quedó atrás de otras regiones en desarrollo (especialmente Asia) respecto de la competitividad y el desarrollo exportador, claves para:
  - ☞ Crecimiento alto y sostenido para la convergencia con países ricos
  - ☞ Reducción de pobreza
- ☞ La competitividad para el desarrollo exportador y fortalecimiento de la inserción internacional requiere complejos esfuerzos en políticas públicas

# ¿Cuál es el rumbo para los países en la región?





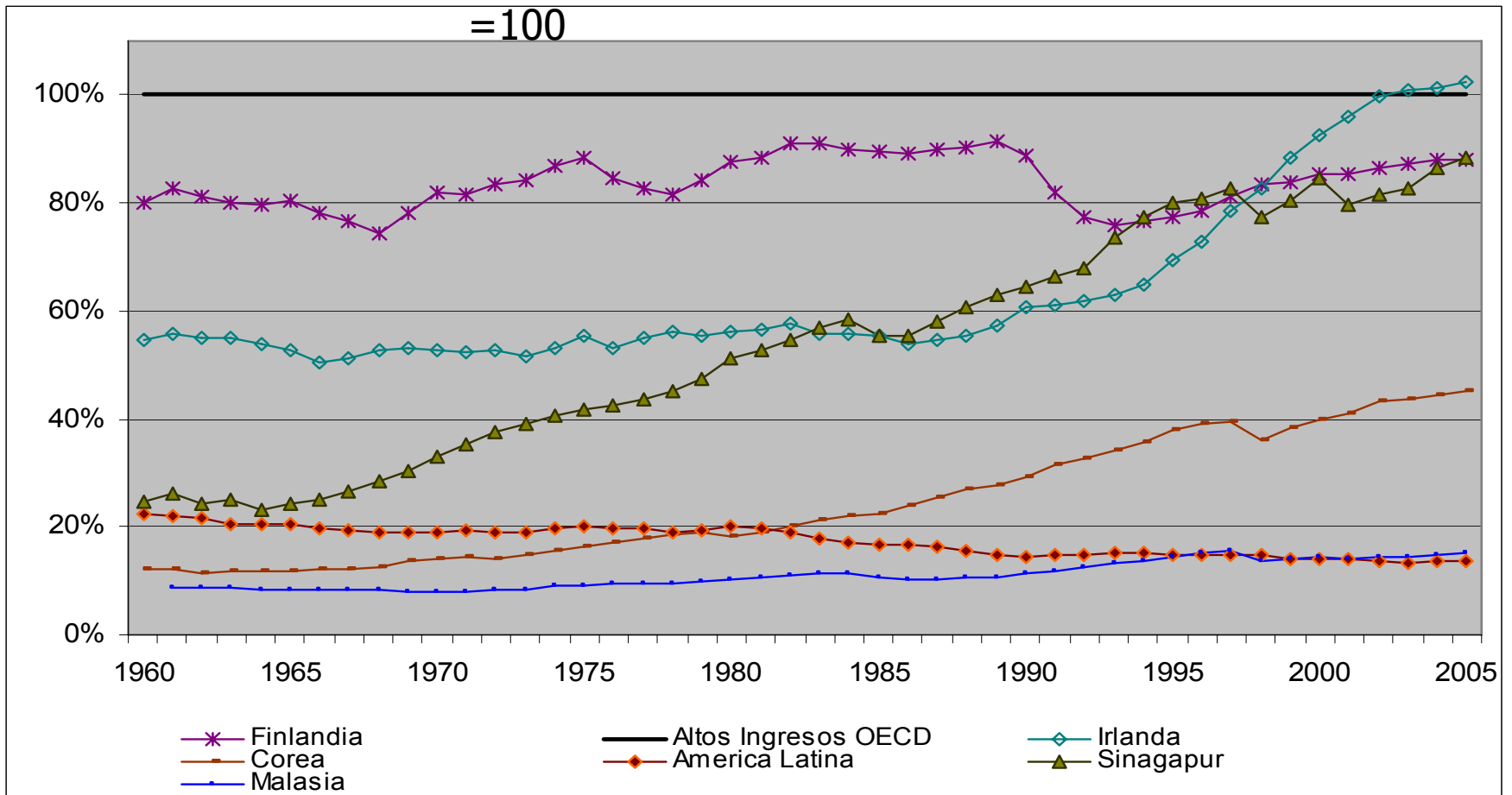
# Es posible encontrar el camino...

---

- La tarea es desafiante, pero no imposible, ya que
  - ☞ Existe un grupo de países que han logrado desarrollar la competitividad, una inserción internacional dinámica y procesos de convergencia sostenidos con los países ricos del mundo.

# Existen rutas hacia la convergencia

Ingreso per cápita países altos ingresos  
=100



Devlin, Moguillansky



# Grupo de países en el estudio

---

- 11 países exitosos: 2 de Oceanía, 5 europeos, 3 asiáticos y Canadá (subnacional).
  - ☞ Han logrado una inserción internacional dinámica
  - ☞ Han logrado convergencia en ingresos con países ricos del mundo ...
  - ☞ O les ha ido mejor que A.L. con dotación similar de recursos



# La importancia del “cómo” en las políticas públicas

---

- Nuestro estudio revisa las modalidades institucionales de políticas públicas en países exitosos extraregionales
  - 👉 El enfoque está sobre todo en el “cómo” de la organización institucional.
  - 👉 El “cómo” es tan importante o más que el “qué”
  - 👉 Siendo todo igual, el “cómo” puede ser la diferencia entre el éxito y el fracaso

# La importancia del “cómo” en las políticas y programas públicas





# La importancia del “cómo” en las políticas públicas

---

- ☞ Las realidades de los países estudiados son muy distintas y sus experiencias no transferibles
- ☞ Pero se desarrollan e ilustran 12 “primeros principios”, genéricos en su naturaleza, que se desprenden del conjunto de las diferentes experiencias.
- ☞ Los principios genéricos pueden ser sugerentes para la organización de políticas públicas de ALC

# Primeros Principios #1

Dado que la competitividad y el desarrollo exportador no vendrán por las fuerzas espontáneas del mercado.....

- Una estrategia país con una visión de M/L plazo, es una herramienta clave para competir internacionalmente:

-  Actitud proactiva

-  Promueve el cambio estructural

-  Metas realistas pero con "ambición"

-  Políticas públicas sistémicas eficaces

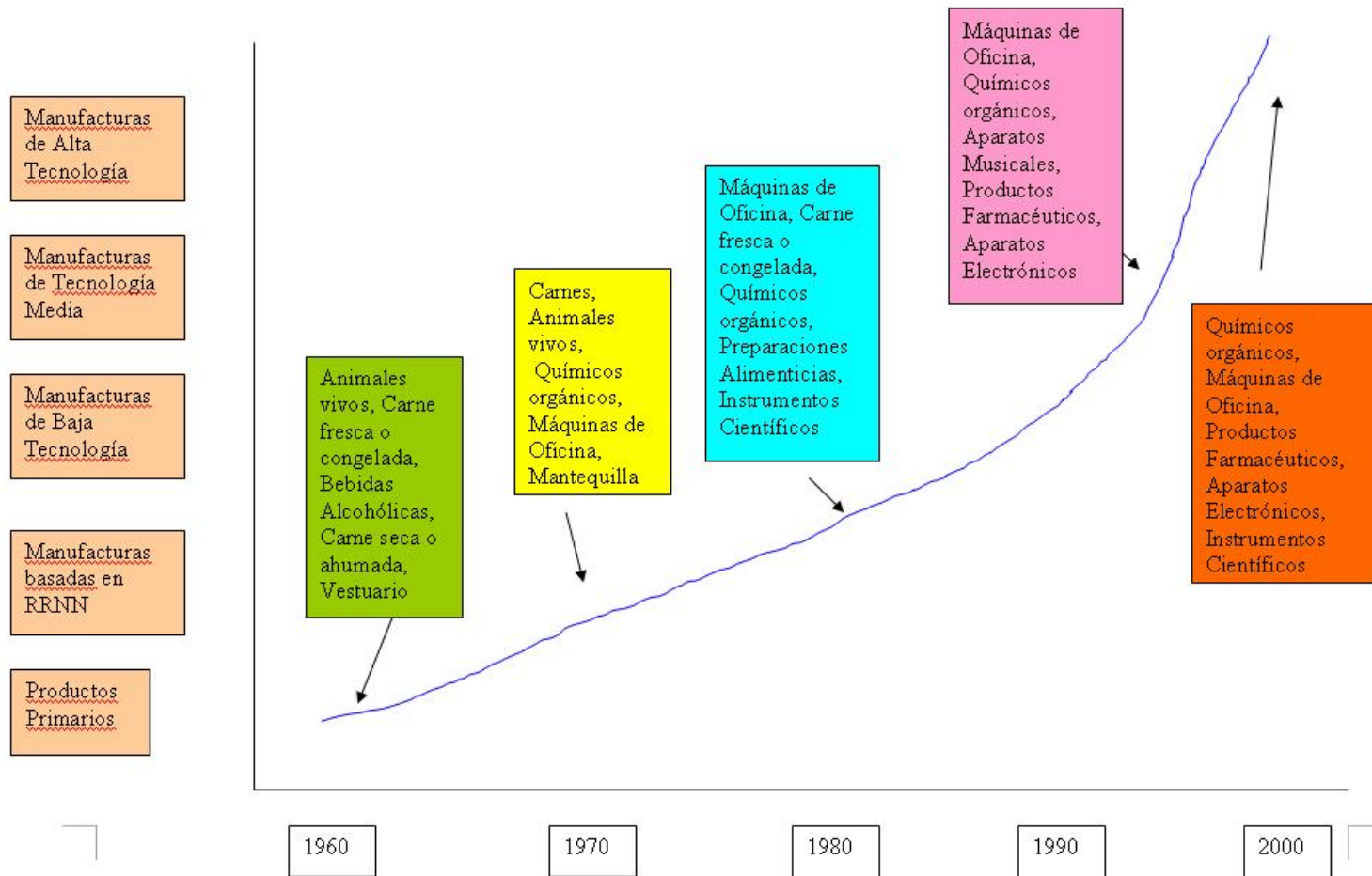


# Algunas características de las estrategias de países exitosos estudiados

---

- Los más exitosos fueron países pobres en los años cincuenta
- La estabilidad macro es prioritaria
- Solidez fiscal
- Histórica atención al desarrollo humano:
  - ☞ Más y mejor empleo
  - ☞ Cobertura y calidad del sistema educativo, con creciente esfuerzo sobre la educación superior
  - ☞ Desarrollo de la salud,
  - ☞ Distribución del ingreso y otras
- Inserción internacional proactiva
- Escalamiento exportador continuo es un lineamiento central

# Irlanda: el escalamiento de las exportaciones





# Algunas características de las estrategias de países exitosos estudiados

---

- Políticas públicas e incentivos proactivos.
  - ☞ Aprovechar ventajas comparativas
  - ☞ Crear nuevas ventajas comparativas
  - ☞ Superar fallas de mercado y otros
- Los países más exitosos han combinado políticas horizontales con una acción pública selectiva hacia actividades y sectores—en el marco de una estrategia coherente.
- Estrategias que evolucionan dinámicamente a través del tiempo



# Algunas características de las estrategias

---


- Algunas estrategias están en transición hacia un enfoque más estructural. Desafíos ante la dependencia del “sendero previo” y de los ciclos políticos
  - Australia, Nueva Zelanda y Rep. Checa
- Las estrategias nacionales comparten espacios con gobiernos regionales o subnacionales. Estas últimas pueden tener un alto grado de autonomía legal o de hecho
  - Australia, España, Canadá

# Países exitosos que emplean planes formales para sus estrategias

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| Corea<br>( hasta 1993)      | Planes quinquenales   |
| Corea<br>(1997 en adelante) | Se abandona los planes nacionales pero hay planes indicativos desarrollados en cada ministerio  |
| Finlandia                   | Planes trianuales   |
| Irlanda                     | Planes de 7 años  |
| Malasia                     | Planes indicativos complementarios e interactivos que incluyen una “visión” de 30 años, un plan marco de 10 años y un plan que de 5 años que incluye presupuesto. |
| Republica Checa (pre 1990)  | Planificación Central   |
| República Checa (Post 1990) | Planes Trianuales   |

# Cuatro ejes del desarrollo exportador: actualmente liderados por la innovación

(estrategias formalmente expresadas)



|               | Atracción FDI | Internacionalización<br>de las Empresas | Promoción<br>Exportaciones | Innovación |
|---------------|---------------|---|----------------------------|------------|
| Australia     | ☑             |   |                            | ☑          |
| Corea         |               | ☑                                       | ☑                          | ☑          |
| España        |               |   |                            | ☑          |
| Finlandia     |               |   |                            | ☑          |
| Irlanda       | ☑             | ☑                                       | ☑                          | ☑          |
| Malasia       | ☑             | ☑                                       | ☑                          | ☑          |
| Nueva Zelanda |               | ☑                                       | ☑                          | ☑          |
| Rep. Checa    | ☑             |   | ☑                          | ☑          |
| Singapur      | ☑             | ☑                                       | ☑                          | ☑          |
| Suecia        |               |   |                            | ☑          |

Fuente: CEPAL (2008)

# Primeros Principios #2

La alianza público-privada es fundamental en una era:

- de globalización
- rápidos cambios tecnológicos
- creciente competencia internacional
- predominio de mercados privados.



# La alianza es necesaria por que:

---

- Las estrategias exigen un diagnóstico y una evaluación sistemática de
  - ☞ Oportunidades en M/L plazo.
  - ☞ Capacidades de los sectores privado y público
  - ☞ Metas realistas
  - ☞ Restricciones primarias a superar (macro, meso, micro)
  - ☞ Prioridades y secuencias
  - ☞ Acciones públicas que apoyan el sector privado



# La alianza es necesaria por que :

---

- Sector privado (sentido amplio) aporta información valiosa del mercado, pero es incompleta
  - ☞ Fallas del mercado: información, coordinación, tecnologías, capacidades, etc.
- Si bien el sector público padece de fallas y de información incompleta, puede:
  - ☞ Estimular y liderar una visión nacional estratégica de M/L plazo
  - ☞ Apoyar la coordinación, acceso a la información, capacidades, proveer incentivos, etc.

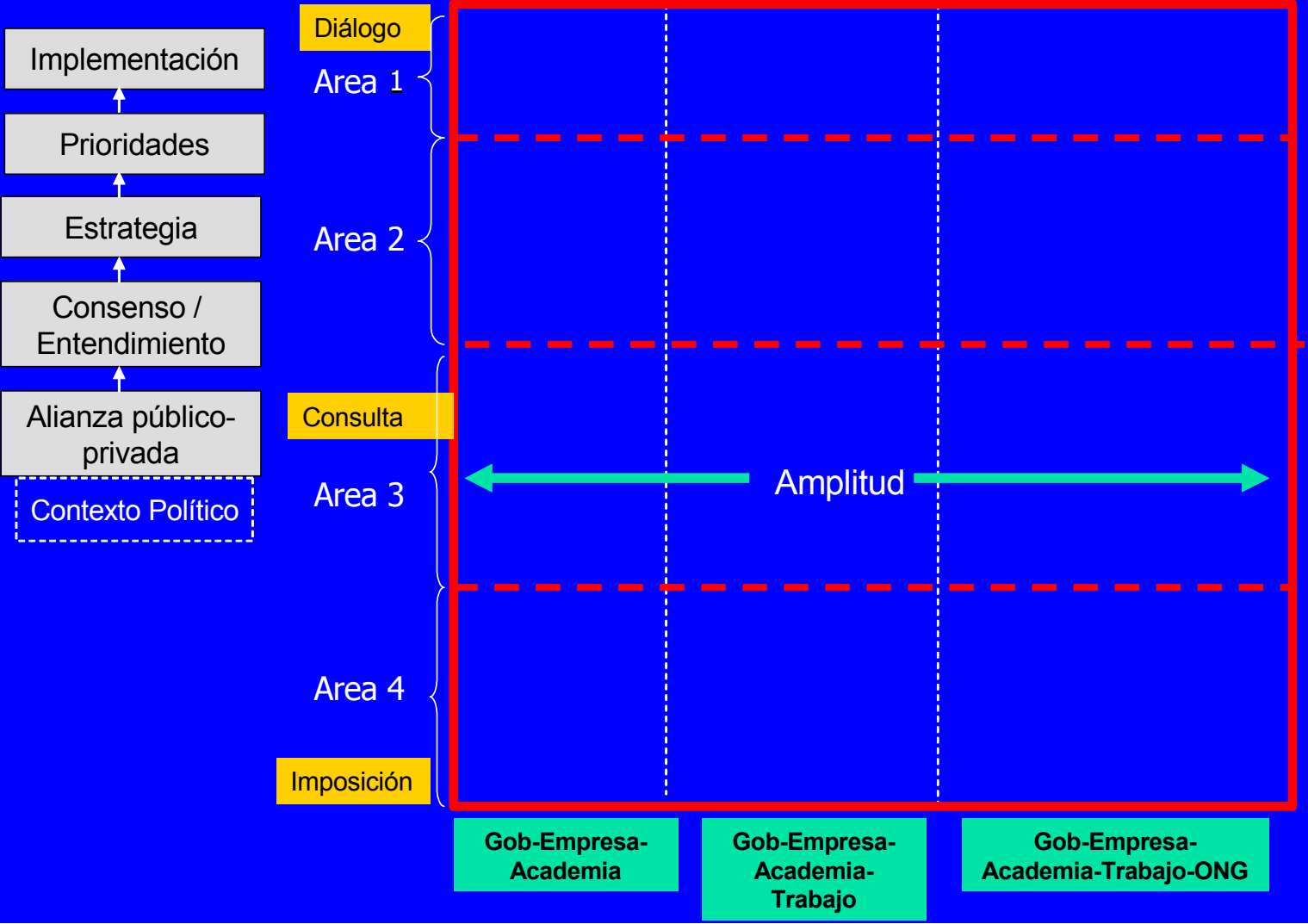


# En resumidas cuentas

---

- Los sectores público y privado trabajando juntos en forma coordinada generan:
  - ☞ Estrategias más inteligentes
  - ☞ Más capacidad para implementar una estrategia exitosa
- La clave de una estrategia moderna está en el proceso y diseño (“el cómo”) de una colaboración público-privada efectiva y sostenida, sin “captura” del estado por intereses particulares.

# Campo de acción de alianzas público-privada



Fuente: CEPAL (2008)

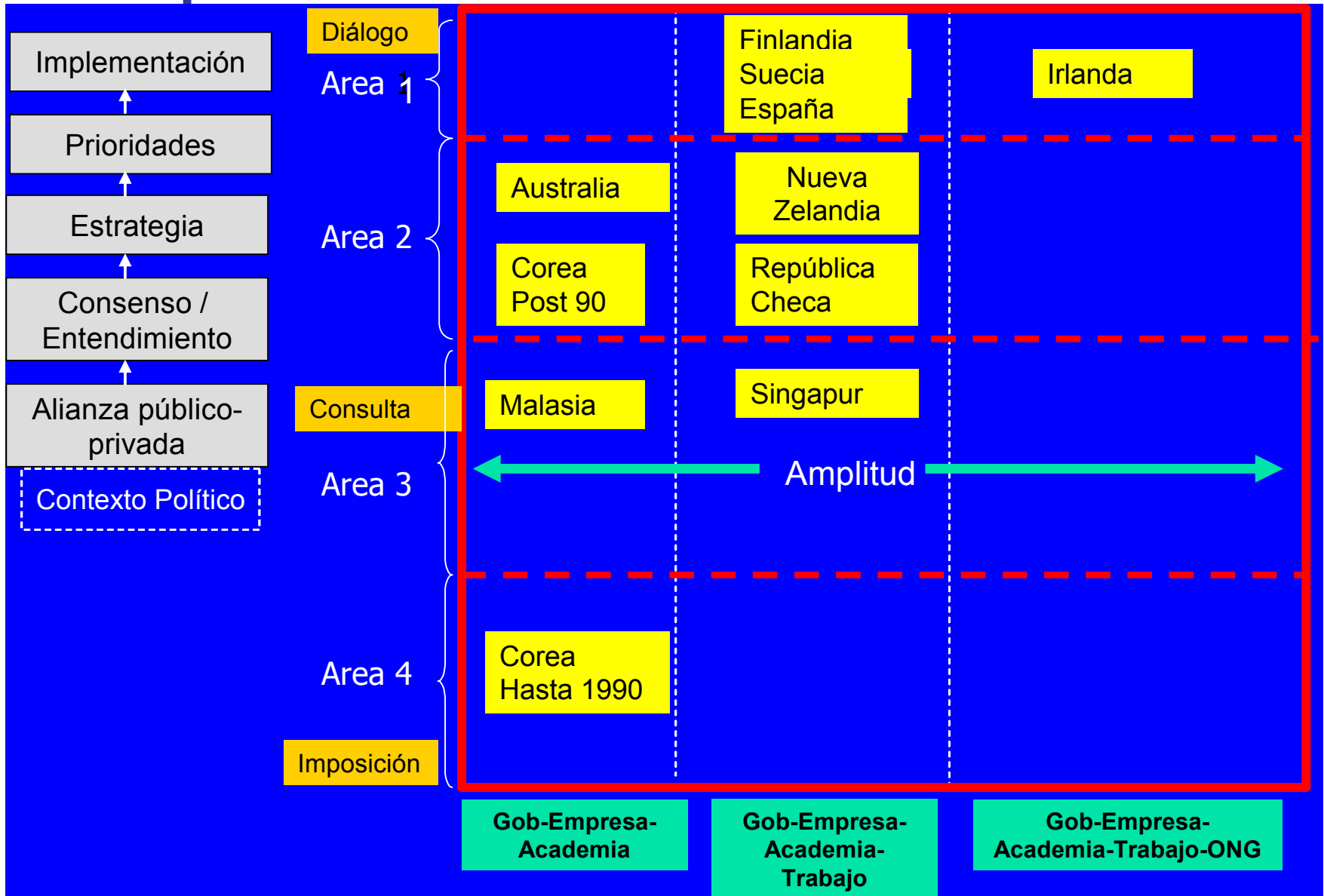


# Tipos de estructura de alianzas

---

- Formal estructurada: Irlanda-Finlandia-Singapur
- Formal ad-hoc (espontánea): Australia
- Informal-tácita : España - Suecia
- Híbrida: Malasia –Nueva Zelanda – Rep. Checa y Corea

# Campo de acción de las alianzas





# Alianzas estructuradas al nivel nacional

---

- **Muy influyente en la preparación de la estrategia**

- ☞ Irlanda: National Economic and Social Council (NESC)
- ☞ Finlandia: Science and Technology Policy Council (STPC)
- ☞ Singapur: Economic Development Board (EDB) y Research Innovation and Enterprise Development Council (RIEC)

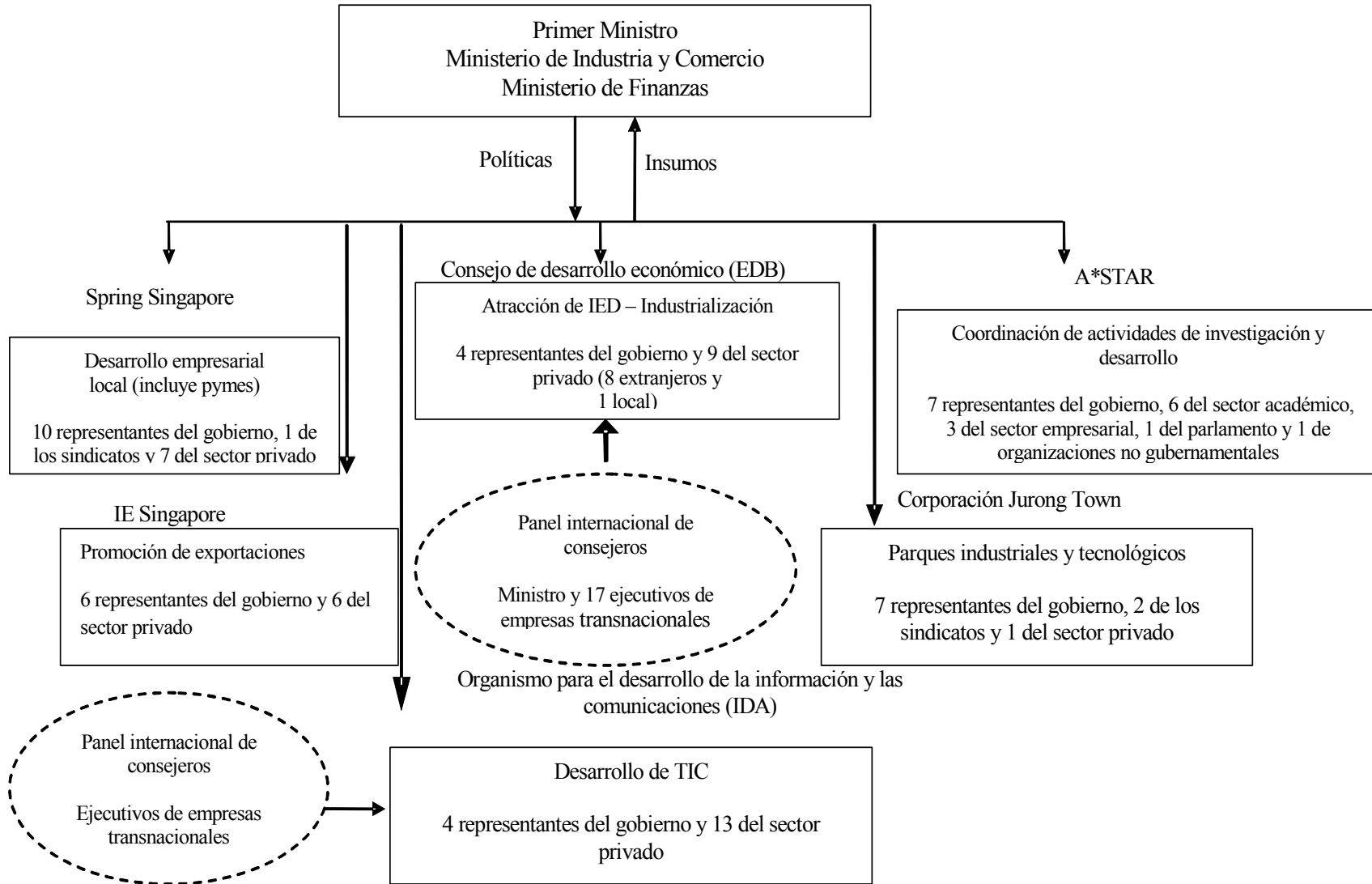
- **Semi influyente**

- ☞ Republica Checa: Economic and Social Council
- ☞ Nueva Zelandia: Growth and Innovation Advisory Board (GIAB)

# Alianzas públicas-privadas con gran cobertura en el aparato estatal

- Amplia penetración en la estructura del aparato público.
  - 👉 Irlanda
  - 👉 Finlandia
  - 👉 Singapur
  - 👉 Malasia
  - 👉 Australia y Nueva Zelanda (innovación)

# Singapur: alianza para el desarrollo exportador y la innovación





# La alianza y el consenso social

---

- El consenso es importante para:
  - ☞ Maximizar la movilización de la información sobre perspectivas y capacidades del país
  - ☞ Favorecer la inclusión social
  - ☞ Favorecer la vida de las estrategias a través de los ciclos políticos ( evita los vaivenes pendulares)
  - ☞ Favorecer la rendición de cuentas (accountability)

# Construir Consensos en el Marco de una Alianza es un Proceso, no un Evento

- Ejemplo de NESC de Irlanda
  - Representatividad social de alto nivel
  - Espacio estructurado para el diálogo en privado
  - Largo proceso de prueba y error
  - La construcción de estrategias tuvo que anteceder el consenso
  - Construcción progresiva de un método de discurso que estimula formación de consenso
    - Mandato de lograr consenso
    - Enfoque de resolver problemas
    - Discusión basada en los hechos (apoyo de una secretaria técnica neutral)
  - Atención explícita al tema de la cohesión social



# Ejemplo de NESC de Irlanda

---

- Refleja características institucionales señaladas por Marsh (2006) para evitar riesgos de una visión atrapada (lock-in) :
  - ☞ Capacidad de estabilizar entendimientos existentes
  - ☞ Mecanismos para juntar perspectivas diversas
  - ☞ Puede sostener deliberaciones orientadas a resolver problemas a partir de la generación de evidencia objetiva
  - ☞ Un entorno que supera las fronteras entre disciplinas profesionales y entre las expectativas de las participantes
  - ☞ Capacidad de construir nuevas coaliciones y redes

# Primeros Principios #3

Es fundamental el liderazgo de autoridades especializadas, encargadas de sectores y actividades de la economía real

Si bien el Ministerio de Finanzas tiene un rol muy importante en este marco estratégico, la gestión debe ser liderada por aquellas autoridades con otro tipo de competencias.

# Ilustración ministerios y organismos líderes

| País                                    | Organismos que amparan el diseño y la implementación de la estrategia de desarrollo exportador    |
|---|---|
| Finlandia                               | Consejo de política científica y tecnológica (STPC)   |
|   | Ministerio de Industria y Comercio (MIT)  |
| Irlanda                                 | Ministerio de Empresa, Comercio y Empleo (DETE)   |
|   | Forfás  |
| Malasia                                 | Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI)   |
|   | Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MOSTI)<br>Unidad de planificación económica (EPU) |
| República Checa                         | Ministerio de Industria y Comercio (MIT)  |
|   | Consejo de investigación y desarrollo   |
| República de Corea<br>(hasta 1993)      | Dirección de planificación económica (EPB)  |
| República de Corea<br>(después de 1993) | Consejo nacional de ciencia y tecnología (NSTC)   |
|   | Ministerio de Ciencia y Tecnología (MOST)   |
| Singapur                                | Consejo de desarrollo económico (EDB)   |
|   | Consejo de investigación, innovación y empresa (RIEC)   |
|   | Fundación nacional de investigación (NRF)   |



# Factores que contribuyen al liderazgo

---

- La estrategia es apoyada por un consenso o entendimiento público
- Al ministerio/ agencia se le otorga autoridad, poder político real
- Las iniciativas de gran prioridad están respaldadas al más alto nivel político.
  - ☞ Finlandia: STPC/PM
  - ☞ Irlanda: Subcomite CyT/PM
  - ☞ Singapur: RIEC/PM
  - ☞ Corea: Consejo Nacional de C yT/Presidente
  - ☞ Rep. Checa: Consejo de IyD/PM
  - ☞ Malasia: ICM para TIC/PM



# Factores que contribuyen al liderazgo

---

- Recursos financieros y capacidades humanas concordantes con los mandatos
- Nombramientos de líderes de agencias y ministerios de gran respeto
  - ☞ pero no suficiente: ejemplos Aostra/Canada, CzechInvest.



# Primeros Principios #4

---

Para la formulación de las estrategias es importante tener herramientas analíticas que permitan visualizar tendencias futuras del país y del mundo.

# La herramienta de análisis prospectivo

- Análisis sistemático de escenarios futuros
  - 👉 Apoya desarrollo de estrategias de M/L plazo
  - 👉 Plataforma público-privada de análisis, consulta y discusión sobre el futuro
- Instrumento frecuente para apoyar estrategias de CyT/innovación.
  - 👉 Corea, Finlandia e Irlanda: formal y estructurada.
  - 👉 Suecia: informal
- Entre ejercicios prospectivos, se debe mantener flexibilidad de acción frente a cambios no anticipados

# Primeros Principios #5

- Para la implementación de las estrategias cada sector o actividad prioritaria debe tener al menos una agencia de ejecución dedicada.
- Sin embargo, es necesario mantener un equilibrio entre la dispersión de la especialización y las exigencias de coordinación.



# Agencias Líderes

|                 | Atracción inversión extranjera        | Internacionalización de Empresas              | Promoción Exportaciones <sup>1</sup>          | Innovación                                    |
|-----------------|---------------------------------------|---|---|---|
| Australia       | AUSTRADE <sup>2</sup>                 | Múltiples agencias                            | AUSTRADE                                      | Múltiples agencias                            |
| Corea           | KOTRA                                 | Múltiples agencias                            | KOTRA   | Múltiples agencias                            |
| España          | Agencias de las Comunidades Autónomas | ICEX<br>Agencias de las Comunidades Autónomas | ICEX<br>Agencias de las Comunidades Autónomas | CTDI<br>Agencias de las Comunidades Autónomas |
| Finlandia       | Invest in Finland                     | ...   | Min RREE/FINPRO                               | Academia de Finlandia, TEKES                  |
| Irlanda         | Industrial Development Agency (IDA)   | Enterprise Ireland (EI)                       |   | Science Foundation Ireland                    |
| Malasia         | MIDA                                  | Múltiples agencias                            | MATRADE                                       | Múltiples agencias                            |
| Nueva Zelandia  | NZ Trade and Enterprise <sup>3</sup>  | NZ Trade and Enterprise                       |   | Múltiples agencias                            |
| República Checa | CZECH INVEST                          | CZECH INVEST                                  | CZECH TRADE                                   | Múltiples agencias                            |
| Singapur        | Economic Development Board            | Spring Singapore                              | International Singapore                       | A*Star<br>Economic Development Board          |
| Suecia          | ISA                                   | NUTEK   | Swedish Trade Council                         | VR; VINNOVA                                   |

# Primeros Principios # 6

- Cuanto más estructurada y específica sea la estrategia, mayor será la necesidad de:
  - ☞ Mecanismos multidimensionales de coordinación entre ministerios y agencias.
- La coordinación cobra aún mayor relevancia si:
  - ☞ el gobierno central y los gobiernos subnacionales ponen en práctica medidas paralelas.

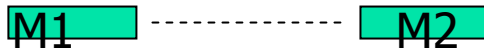
# Mecanismos de coordinación

1.



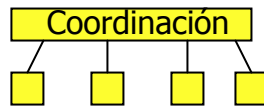
Mandatos claros

2.



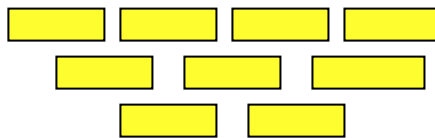
Comité interministerial

3.



Agencia coordinadora (ej. STPC Finlandia, Forfás Ireland, NSTC, Corea,)

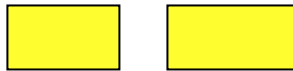
4.



Comité interagencia ejecutora en cascada (Ej. innovación Singapur)

# Mecanismos de coordinación

5.



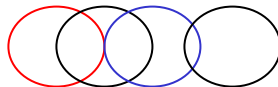
Agencias especializadas de área y reducidas en número (TEKES y Academia en Finlandia)

6.



Ministerio/agencia líder (Singapur, Malasia)

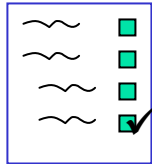
7.



Directorios cruzados (NZ, Singapur, Ireland)

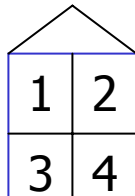
# Mecanismos de coordinación

8.



Coordinación como  
criterio de evaluación  
de funcionarios  
(Irlanda)

9.



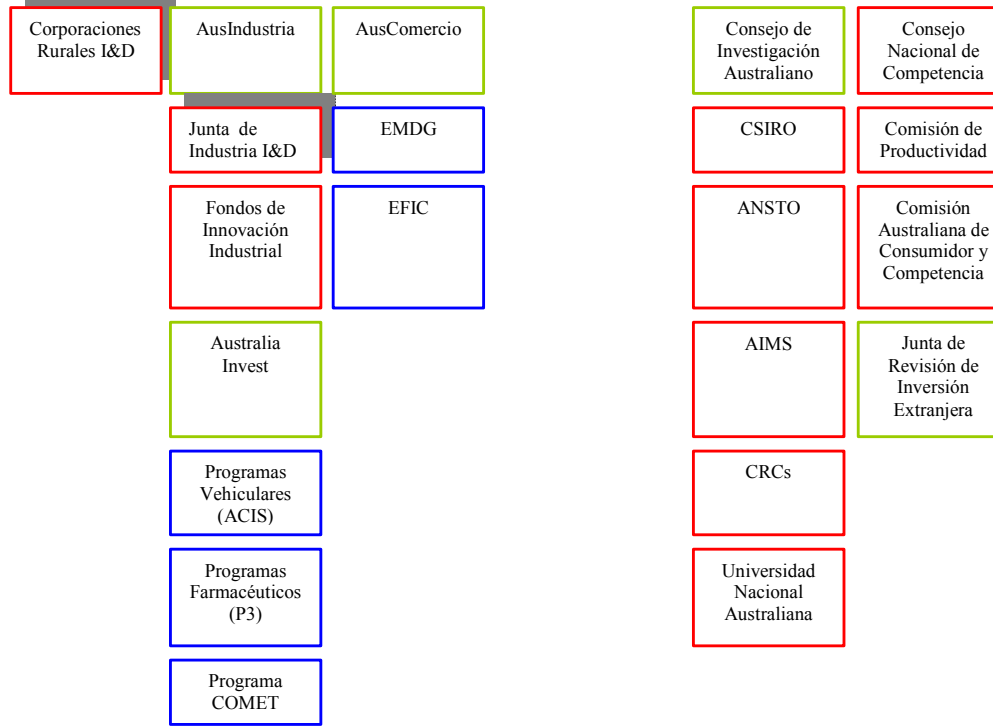
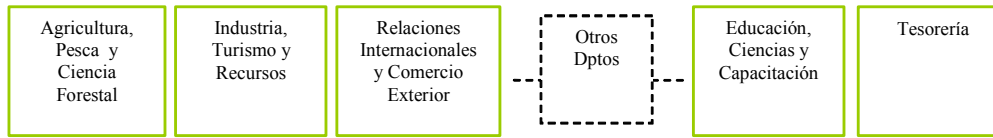
Coordinación  
mediante la ubicación  
de agencias en un  
mismo lugar (Irlanda)

# Dificultades en la coordinación



- España: coordinación de la estrategia entre el gobierno central y las 17 comunidades autónomas
- Australia : Innovación
  - ☞ “Silos” de agencias en el gobierno central
  - ☞ Nexos débiles entre estrategias del gobierno central y subnacionales, que están geográficamente dispersos
  - ☞ Nuevo gobierno: comisión especial en búsqueda de mejor coordinación
- Corea: antes de reforma de 2004 duplicación de mandatos/pugnas burocráticas
- República Checa: 22 ministerios con carteras de innovación!!!

Departamentos Nacionales



Co-ordinación Federal y Estatal: Consejo de Gobiernos Australianos

Departamentos de los gobiernos estatales

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

# Primeros Principios #7

- Para que las estrategias a M/L plazo den resultado:
  - ☞ los organismos de ejecución no deben estar politizados.
  - ☞ el personal debe caracterizarse por el profesionalismo, capacidad técnica y contar con carrera de servicio público y una relativa estabilidad.
  - ☞ Deben tener bastante autonomía para cumplir con mandatos

Solo así los organismos públicos pueden ser el brazo técnico de la estrategia, con el profesionalismo y credibilidad necesarios para actuar junto con el sector privado.

# Administración de agencias ejecutoras



- Modelo 1: Directamente parte del gobierno central

- ☞ Suecia, Rep. Checa, Finlandia, Corea

- Agencia semi-autónoma en los hechos

- ☞ históricamente validada: Finlandia (TEKES y la Academia)

- ☞ Por circunstancias, pero vulnerable y transitoria Rep.Checa (Czeck Invest)

# Administración de agencias ejecutoras



- Modelo 2 :Entidades estatutorias semi-autónomas:
  - Australia, Nueva Zelandia, Irlanda, Singapur, Malasia y España (parcialmente)
  - ☞ Mayor flexibilidad operacional
  - ☞ Mayor rendición de cuentas (accountability)
  - ☞ Cierta protección contra los ciclos políticos
  - ☞ La autonomía es solo relativa
    - Gobierno representado en directorios
    - Directores del sector privado son nombrados por el gobierno

# Además remuneraciones públicas.....



---

- En la mayoría de los países no son competitivas con el sector privado.... *pero* no presentan las brechas exhibidas en AL
- Excepciones: Singapur e Irlanda
  - ☞ Novedades de Singapur
    - ☞ aguinaldo por mérito
    - ☞ Programa de reclutamiento para formar un cuerpo elite de gerentes públicos dentro de la administración pública
- Otra compensación: prestigio y orgullo nacional (Malasia y Corea)



# Ministro de Singapur, *The Strait Times*, 3 de marzo de 2007

---

“Es necesario evitar una brecha entre los salarios del sector público y el privado para poder contratar personal calificado y que este permanezca en el sector público; de lo contrario, Singapur perdería una ventaja clave respecto de otros países: la existencia de una administración pública honesta, competente y eficaz.”

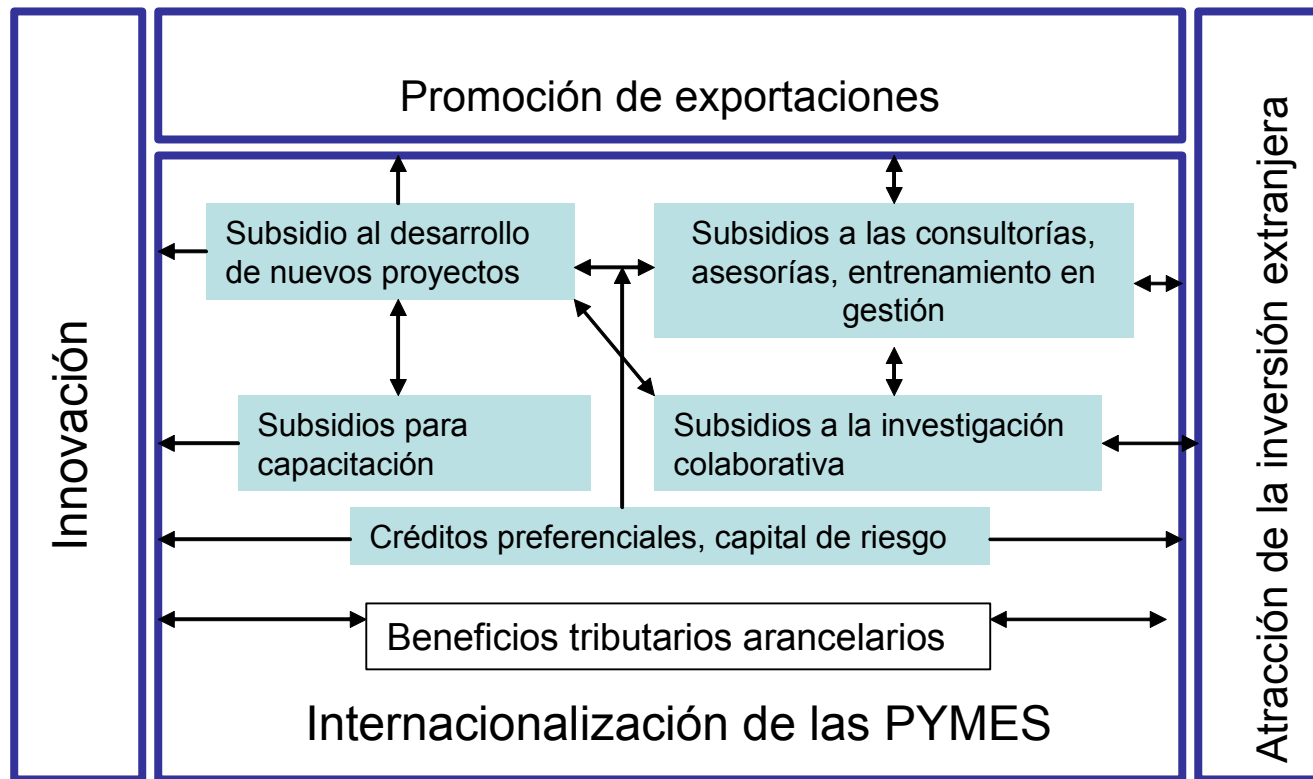
# Primeros Principios

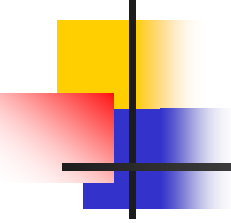
## Número 8

---

La eficacia en la aplicación de los incentivos debe evaluarse no solo por la forma en que se gestionan, sino también por la forma en que se articulan los programas, para que la acción pública tenga un efecto sistémico e integral.

# Articulación funcional entre programas de apoyo





---

# Algunos puntos seleccionados de los principios 9-12 omitidos en la presentación

# Algunas consideraciones sobre gestión de incentivos



- Existe mayor probabilidad de éxito cuando los incentivos están asignados a sectores organizados, aunque esto sea incipiente.
  - e.j., Australia, colaboración en innovación en ciertos sectores.
- El compromiso de financiamiento multianual puede aumentar la credibilidad de iniciativas frente al sector privado, especialmente cuando son prioritarias o de larga gestión como en la innovación.
  - e.j., SFI (Irlanda); Sitra (Finlandia), SFI (Singapur) Y Aostra (Alberta, Canada)

# Algunas consideraciones sobre gestión de incentivos



- Mientras más cerca del mercado se encuentre la actividad, mayor razón para exigir la co-inversión y compartir el riesgo, e.j. Australia, Irlanda, Finlandia
  - ☞ IyD aplicada: desde cofinanciamiento subsidiado hasta financiamiento comercial
  - ☞ IyD básica: grants sin contrapartida

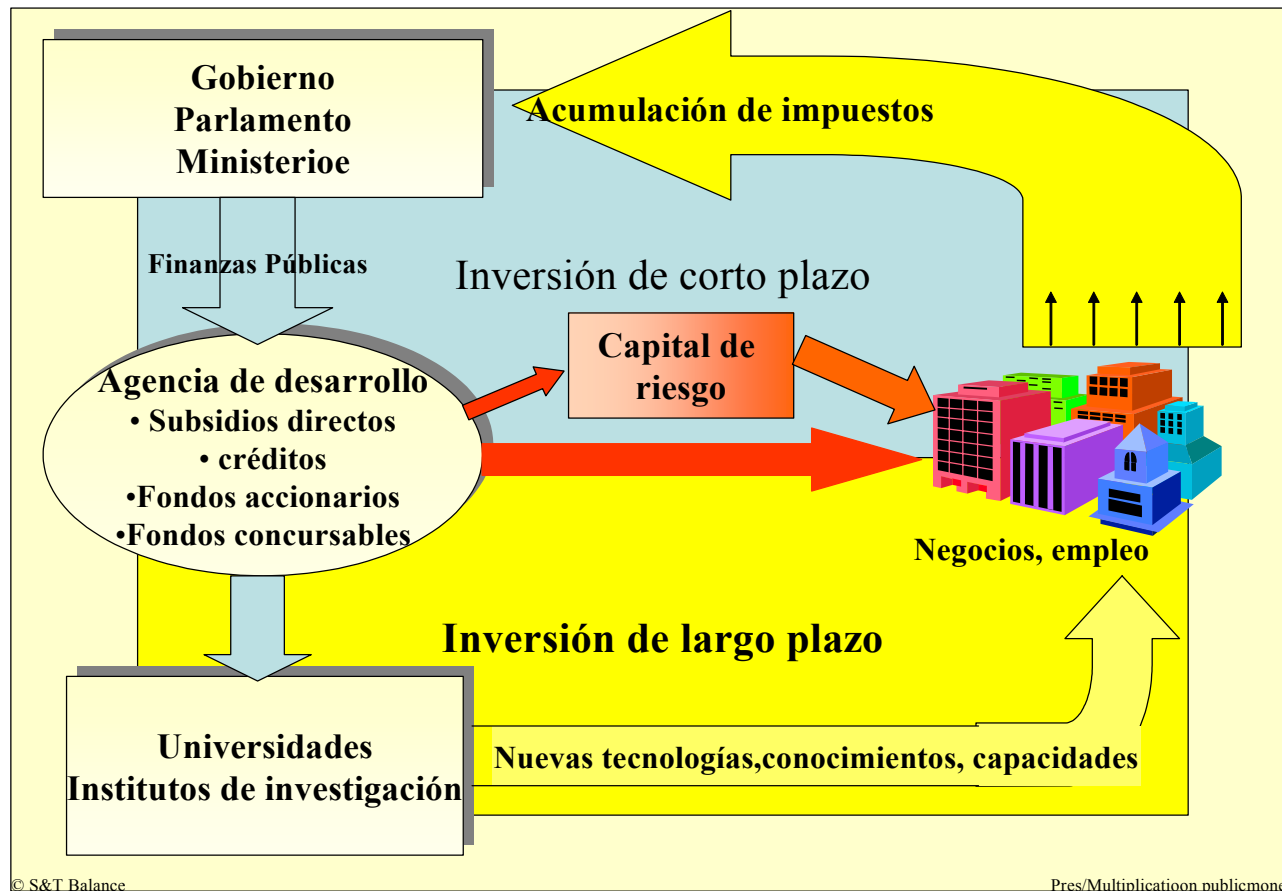


# Algunas consideraciones sobre gestión de incentivos

---

- Las agencias ejecutoras deben ser proactivas en la colocación de sus incentivos.
  - 👉 e.j. Enterprise Ireland; Spring Singapore
- Evitar una excesiva burocratización, esto es lograr un balance entre rigor de la administración y rapidez de respuesta
- Algunos fracasos son inherentes a los programas de apoyo, especialmente en áreas de alto riesgo como la innovación
- Incentivos (bien administrados) no son considerados un subsidio pero más bien una inversión en crecimiento que incluso rinden ganancias fiscales
  - 👉 e.j. Finlandia, Irlanda, Singapur, Malasia, Corea

# Finlandia: rendimiento de los incentivos



# Logrando eficacia en la implementación

- Para que las estrategias sean eficaces y se evite la “captura” del estado, es preciso:
  - ☞ Monitorearlas
  - ☞ Evaluar las agencias ejecutoras
  - ☞ Evaluar impacto de los programas de apoyo
    - Impacto no es igual a productos programáticos producidos
    - Un área nueva metodológicamente desafiante
    - Finlandia es líder en esta materia
  - ☞ Transparencia



# Concluyendo ...

---

- El estudio también abarca los casos de 7 países latinoamericanos.
- A partir de ello se concluye que los 12 “primeros principios” reseñados tienen mucha relevancia para la región.
- Las presentaciones se van a encontrar en [www.cepal.org/comercio/](http://www.cepal.org/comercio/)

Muchas Gracias