

# Hacia una buena gobernanza de los consejos de alianzas público-privadas de apoyo a las políticas industriales en América Latina

Robert Devlin

Instituciones para el  
Desarrollo

División de Competitividad  
e Innovación

NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-615

# Hacia una buena gobernanza de los consejos de alianzas público-privadas de apoyo a las políticas industriales en América Latina

Robert Devlin

Marzo de 2016

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Devlin, Robert.

Hacia una buena gobernanza de los consejos de alianzas público-privadas de apoyo a las políticas industriales en América Latina / Robert Devlin.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 615)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public-private sector cooperation-Latin America. 2. Industrial policy-Latin America. 3. Corporate governance-Latin America. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Competitividad e Innovación. II. Título. III. Serie. IDB-TN-615

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Carlo Pietrobelli, [carlop@iadb.org](mailto:carlop@iadb.org).

## Resumen <sup>\*</sup>

La aplicación sistemática de políticas industriales ha resurgido en América Latina tras un parón durante la época del Consenso de Washington. Estas políticas industriales son muy distintas de las del pasado. Una de las características de las nuevas políticas industriales de la región es el uso de consejos de alianzas público-privadas (APP) para ayudar a guiar su desarrollo y aplicación. La puesta en marcha de un diálogo público-privado y la resolución de problemas relacionados con él se considera un componente esencial de las políticas industriales contemporáneas. No obstante, para que sean eficaces, los consejos deben ser bien gobernados. Este documento aborda la cuestión de la gobernanza de las alianzas público-privadas, presentando una visión general de su razón de ser y su marco, y mostrando luego el caso de varios países de la OCDE —la mayoría de los cuales tienen una amplia experiencia de trabajo con tales consejos— y de países de América Latina que tienen menos experiencia. El objetivo es ilustrar cómo funcionan y entender mejor lo que constituye una buena gobernanza de consejos. El documento examina tanto las dimensiones intangibles de la gobernanza como las tangibles, relacionadas con la estructura y los procedimientos de los consejos. El estudio presenta una actualización de la situación de los consejos de alianzas público-privadas en América Latina hasta finales del 2015.

**Palabras clave:** diálogo público-privado; consejos de alianzas público-privadas; políticas industriales; gobernanza; desarrollo económico; América Latina

**Códigos JEL:** F63; F68; L52; O25

---

\* Robert Devlin es profesor adjunto en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados Paul H. Nitze de la Universidad Johns Hopkins y director asociado de *Communicqué International*. Este documento representa una versión actualizada de la Nota Técnica IDB-TN-615 publicada en Marzo del 2014. Las opiniones aquí expresadas son exclusivas del autor y no reflejan las del Banco. Se agradece el financiamiento del BID, proyecto ME-T1260. El profesor Devlin quisiera agradecer a Vladimir Benacek, Heikki Kotilainen y David O'Donovan su ayuda en la programación de las entrevistas de campo, así como a Nigel Haworth por haber preparado una nota de antecedentes para responder a algunas de las preguntas que tenía el profesor Devlin sobre el caso de Nueva Zelanda. También agradece a Benjamin Herzberg, Tuomas Parkkari y Manuel Agosin por sus comentarios sobre el primer borrador de este documento. Y a Tanya Blackburn y Jihyun Rachel Nam, que han colaborado como asistentes de investigación.

## 1. Introducción

Se espera de las políticas industriales que reduzcan las principales limitaciones al aumento de la productividad, la transformación económica y el crecimiento económico sostenible. Tales políticas no solo buscan mejorar la productividad y la competitividad de las industrias existentes, sino también desarrollar —de manera directa e indirecta— recursos locales de carácter comercial y técnico que sean más innovadores, que hagan posible un crecimiento económico y una diversificación productiva con mayor ritmo y calidad que los que obtendrían las fuerzas autónomas del mercado por separado. Las políticas industriales también se han ampliado para los cierres ordenados de industrias obsoletas. De hecho, cuando tales políticas se alinean con los mercados de forma pragmática, se consideran más bien «activadoras» de las fuerzas del mercado que un sustituto para estas (Menon, 2010). Históricamente, las políticas industriales se han considerado la clave del éxito de la mayoría de los países para reducir la brecha respecto a los países más ricos (Chang, 1994; Devlin y Moguillansky, 2011; Lin y Monga, 2010).

La literatura especializada actual sobre políticas industriales subraya la importancia del diálogo público-privado en materia de política económica como forma de desarrollar y aplicar una política industrial (Evans, 1995; Devlin y Moguillansky, 2011; Karo y Kattel, sin fecha; Rodrik, 2004; Wade, 2004). Tales alianzas, que fomentan el diálogo orientado a la resolución de problemas, suponen una forma más eficaz de recabar información y generar entendimiento entre los agentes del mercado para desarrollar políticas industriales que si los gobiernos seleccionaran por sí solos las políticas e iniciativas relacionadas.

Con respecto a las estrategias necesarias para la transformación económica y el desarrollo, el diálogo público-privado puede actuar en distintos niveles y momentos.<sup>1</sup> Por ejemplo, tratando de apoyar los objetivos nacionales de desarrollo para la transformación económica o las estrategias nacionales para sectores específicos u objetivos temáticos transversales, como la innovación. Ese diálogo puede tener lugar con carácter regional, departamental o municipal. La figura 1 ilustra los diferentes niveles de diálogo público-privado, el cual debería contar con canales de comunicación que permitan una buena coordinación y sinergia entre ellos. El diálogo público-privado puede llevarse a cabo durante

---

<sup>1</sup> Es importante señalar que el diálogo público-privado no se limita a las estrategias de transformación económica, sino que también se utiliza con frecuencia para influir en el gobierno a fin de que aplique una reforma económica específica. Véase, por ejemplo, Herzberg (2004).

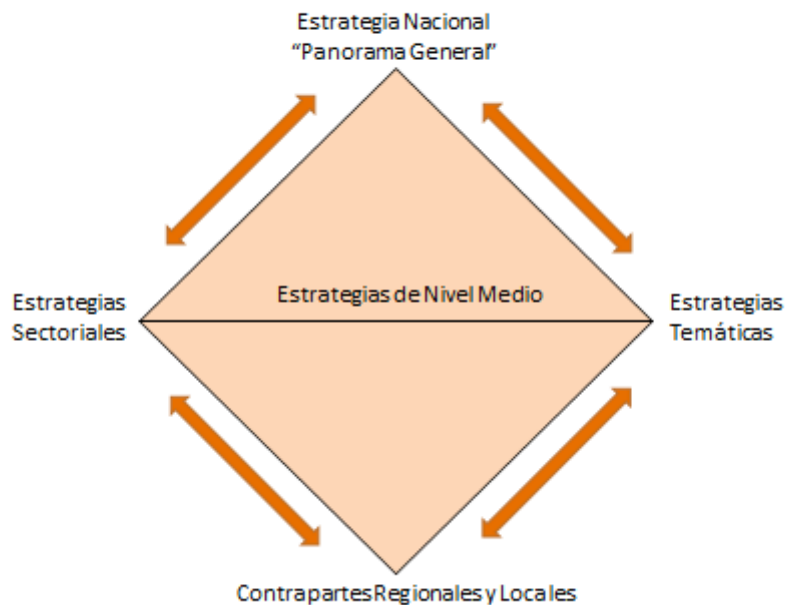
periodos de tiempo cortos, medios o largos, o mediante una combinación de ellos. Este documento explorará las iniciativas de diálogo que forman consejos nacionales formalmente estructurados (en adelante llamaremos «alianzas público-privadas para el desarrollo de políticas estratégicas», o APP), en especial en relación con cuestiones estratégicas sobre la economía de un país en su conjunto o sobre las estrategias de nivel medio de figura 1.

Una alianza público-privada puede analizarse desde el punto de vista de (i) su gobernanza y (ii) su impacto. Una visión integral requeriría analizar ambos aspectos. Sin embargo, este documento se centrará exclusivamente en la primera: la gobernanza. El impacto de las APP es de por sí difícil de evaluar (NES, 1997; Schneider, 2010; USAID, 2003). Para evaluarlo, se necesitan indicadores que midan tanto la base de referencia como sus repercusiones sobre la economía nacional. Además, habría que elaborar una hipótesis de contrafactico eficaz. Por lo tanto, la evaluación de los impactos requeriría una investigación independiente sobre metodología e investigación, que sobrepasaría el alcance y los recursos disponibles para este documento. De cualquier forma, las evaluaciones siempre son valiosas y pueden hacerse. Hay pruebas suficientes de que las alianzas público-privadas pueden ser eficaces en los ámbitos nacional, regional y local para contribuir a las estrategias de apoyo del crecimiento económico y del desarrollo.<sup>2</sup> Por otra parte, la buena gobernanza es una condición previa necesaria lograr un impacto real, con lo que velar por una gobernanza eficaz contribuirá a que las APP logren un mayor impacto.

---

<sup>2</sup> En Baccaro y Simoni (2004) pueden verse distintos aspectos de los efectos de la Alianza de Irlanda. Devlin y Moguillansky (2011) también examinan de qué manera la alianza de Irlanda fue esencial en la estrategia a corto, medio y largo plazo para adaptarse a la crisis económica de finales de los ochenta. Fraile (2010) examinó el impacto de una serie de consejos de alianzas tripartitas en países en desarrollo para encontrar contribuciones positivas hacia la consolidación de las reformas económicas y la protección del bienestar social. El Banco Mundial (2011) ha examinado los beneficios de las alianzas en los países mediterráneos, mientras que Herzberg (2004) ha hecho lo propio para Bosnia y Herzegovina. Griffins y Zammuto (2005) ofrecen un análisis de cómo las industrias cárnicas han evolucionado bajo cuatro sistemas de gobernanza del mercado: mercado puro, gobierno del Estado, gobierno corporativo de los mercados y cogobierno público-privado, con la conclusión de que este último ha obtenido mejores resultados.

**Figura 1**  
**Las APPs Deben Tener Canales de Comunicación**



Fuente: Elaboración propia.

Para extraer principios sobre una gobernanza eficaz de los consejos público-privados para el desarrollo de políticas estratégicas, este documento analizará la experiencia de varios países, en particular la República Checa, Finlandia e Irlanda, que cuentan desde hace algún tiempo con ese tipo de consejos. También se abordará el caso de Nueva Zelanda, donde se creó un consejo para ayudar al gobierno a poner en marcha una política industrial.<sup>3</sup>

La sección 2 de este documento explicará en detalle por qué son importantes las alianzas público-privadas; la sección 3 explorará su origen; las secciones 4 y 5 tratarán de sus características; la 6 llevará a cabo un análisis de los principios de buena gobernanza, atendiendo a la experiencia internacional; la sección 7 mostrará evidencia reciente de estas experiencias en América Latina, y la sección 8 presentará las conclusiones del estudio.

## **2. La razón de ser de las alianzas público-privadas**

La convergencia económica de un país pobre hacia la nueva frontera tecnológica puede facilitarse mediante el acceso al conocimiento y al capital, con el fin de aumentar la productividad y el crecimiento económico. Esto es especialmente importante para los países

---

<sup>3</sup> Los casos se refieren al primer trimestre de 2012. Por lo tanto, son solo ejemplos y no reflejan necesariamente las fórmulas actualmente en vigor. De hecho, las principales reformas se han llevado a cabo en la República Checa (<http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=535919>) y Nueva Zelanda ([www.msi.govt.nz/update-me/archive/msi-archive/statement-of-intent-2011-2014-archived/strategic-direction/supporting-outcome-1-building-high-performing-science-and-innovation-systems/](http://www.msi.govt.nz/update-me/archive/msi-archive/statement-of-intent-2011-2014-archived/strategic-direction/supporting-outcome-1-building-high-performing-science-and-innovation-systems/))

menos desarrollados que han experimentado un cambio sustancial desde la agricultura de subsistencia hacia actividades de mayor productividad en las industrias manufactureras y de servicios en las zonas urbanas (Lewis, 1955). Sin embargo, convertirse en un país de ingresos medios no está exento de ciertos problemas. Por ello, deben ponerse en marcha estrategias más sofisticadas de política industrial para beneficiarse de las ventajas de la convergencia y evitar caer en la llamada «trampa de los ingresos medios», algo que afecta a buena parte de América Latina.<sup>4</sup>

Los retos para aprovechar plenamente las oportunidades de avanzar son muchos y variados.<sup>5</sup> Es difícil para las políticas industriales desarrollar —de forma coherente y a lo largo de los ciclos políticos— estrategias de medio y largo plazo que aborden directa y eficazmente los retos y otras barreras a nivel macro, meso y micro.

Durante el periodo de entreguerras y las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, las economías “mixtas” de Europa que se desarrollaron con éxito tenían una fuerte intervención del Estado en cuanto a la estrategia y la dirección política. A la vez, los países con menos éxito, como en los de América Latina, pasaron por una era de industrialización dirigida por el Estado (Ocampo, 2006).<sup>6</sup> La gobernanza del mercado era jerárquica: los sistemas políticos y las burocracias estatales dominaban y ejercían su autoridad mediante las empresas estatales o las directivas formales e informales dirigidas al sector privado con diversos niveles de fuerza (Wade, 2004; Karo y Kettel, sin fecha).

En la actualidad, el mundo ofrece más oportunidades, pero se ha convertido en un lugar más complejo para que los países pobres recorten distancias respecto a los más ricos.

---

<sup>4</sup> Algunos defienden que la hipótesis de la trampa de los ingresos medios presenta defectos conceptuales y empíricos (Im y Rosenblatt, 2013).

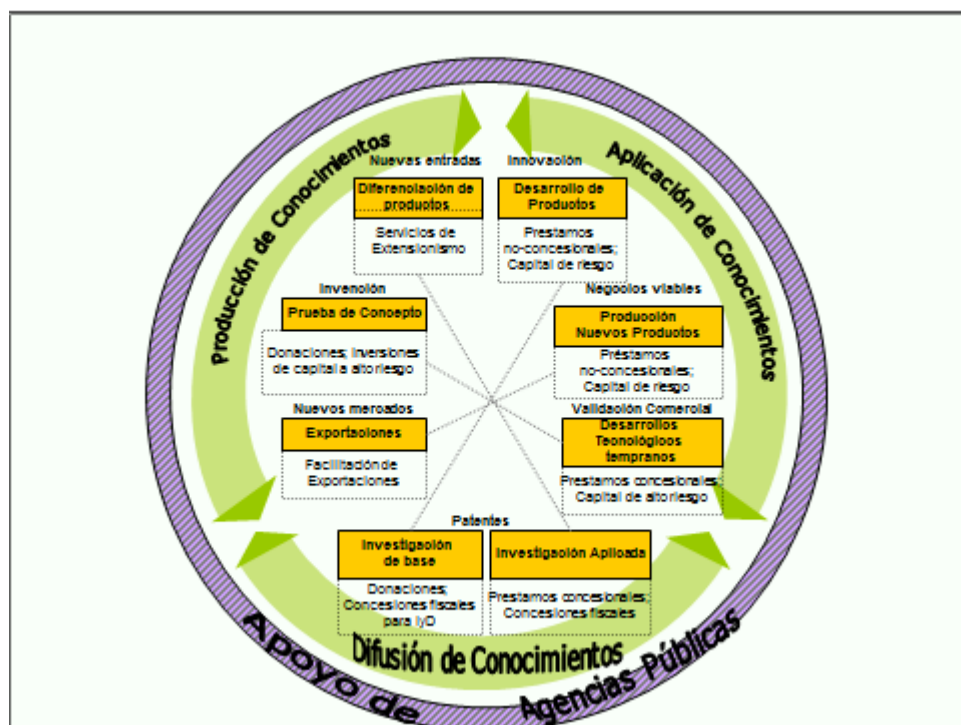
<sup>5</sup> Se podrían categorizar a grandes rasgos como señales débiles del mercado en sectores que retrasan las economías de escala, la innovación y la modernización; mercados incompletos en el mercado laboral, las finanzas y la tecnología; barreras en materia de infraestructuras, información, coordinación y fallos de redes; problemas de apropiación de los rendimientos de la innovación; debilidad en la política pública y capacidad pública, que crean «fallas del gobierno»; y tendencia a mantener el *status quo*, incertidumbre y crisis externas imprevistas. Algunos defensores de la política industrial van más allá de la justificación de la «falla del mercado» para las intervenciones estatales, que se basa en una visión neoclásica estática del mercado (Bator 1957). Otras justificaciones hacen consideraciones sobre los obstáculos para el aprendizaje y el fomento de capacidades que pueden implicar barreras políticas, institucionales, históricas, culturales y psicológicas para realizar un escalamiento de actividades económicas. Para comparar y contrastar este enfoque más amplio, véase Peres y Primi (2009).

<sup>6</sup> Sin embargo, América Latina y Asia Oriental experimentaron la presencia del Estado y su interacción con el sector privado de una manera diferente. En la terminología de Evans (1995), respecto a la relación del Estado con los mercados privados, el Estado latinoamericano tendía más bien a ser un «demiurgo», mientras que en Asia oriental el Estado tendía a ser como una «partera» para el desarrollo de nuevas capacidades en el sector privado nacional.



Tras la Gran Depresión y las dos guerras mundiales, la globalización ha tomado fuerza. La liberalización de los mercados nacionales e internacionales ha tenido grandes repercusiones, y la privatización ha disminuido la intervención directa del Estado en las actividades productivas. Ahora, indiscutiblemente, el sector privado es el motor del crecimiento. El cambio tecnológico y la competencia mundial se intensifican; la globalización está creando una integración mundial; la manufactura y los servicios son impulsados cada vez más por cadenas globales de producción, redes mundiales y agrupaciones (“clusters”) industriales en mercados nacionales. La innovación sigue aumentando y la difusión de conocimientos se basa cada vez más en una red mundial (Sabel, 2009). El margen para la acción del Estado ha de regirse por las normas de la OMC, con bastantes ambigüedades que requieren identificación y aprovechamiento. Por tanto, aunque no sea más que un dicho, hoy, más que nunca, todos los puntos de vista son parciales a la hora de evaluar la evolución del mercado (véase Devlin y Moguillansky, 2012; Radosevic, 2009; Sabel, 2009).

**Figura 2: El apoyo público a la innovación nacional: eliminar las brechas**



Fuente: Elaboración propia.

Los gobiernos deben desarrollar estrategias para guiar esta compleja economía mundial e identificar las restricciones primarias que obstaculizan el crecimiento interno. Tienen que diseñar e implementar herramientas y programas públicos a nivel micro que incentiven la transformación del sector privado y mejoren los ámbitos en que los mercados puedan no estar siendo muy efectivos. A modo de ejemplo, la figura 2 ilustra las numerosas áreas en que los gobiernos deben prestar apoyo para fomentar la innovación nacional. No solo debe velar por que no haya brechas en las diversas fases de la innovación en que pueda ser necesario un programa de apoyo público para complementar a las fuerzas del mercado, sino que ha de trazar asimismo el programa de manera que se relacione con el contexto específico de las empresas dentro de la heterogeneidad estructural de la economía<sup>7</sup> Esto puede requerir información a la que el gobierno no tiene acceso para desarrollar y aplicar eficazmente las políticas industriales.

En una economía mundial globalizada, las empresas tienen mucha información sobre sus mercados, oportunidades de negocio y restricciones a que se enfrentan, en particular sobre las fallas del gobierno. Sin embargo, los empleadores suelen sufrir de miopía y de perspectivas de corto plazo, una tendencia a permanecer en el *statu quo* y aversión al riesgo, problemas de coordinación y otros. Aunque los gobiernos quizá no tengan acceso a la mejor información sobre el mercado, tienen la ventaja de ser capaces de evaluar los fenómenos globales y proponer una dirección estratégica para facilitar la inversión y la coordinación, proveer bienes públicos para incentivar al sector privado y, por supuesto, cuidar por el bienestar social.

En definitiva, como señalan Hausmann y Rodrik (2006), los gobiernos están «condenados a elegir» entre las diferentes opciones de política para apoyar al sector privado a aprovechar las oportunidades de mercado. La idea de que gobiernos y empresas colaboren juntos a través de una alianza público-privada se considera una vía para contribuir al desarrollo de estrategias más inteligentes y programas públicos más eficaces. Una APP permitiría una transformación más eficaz de la productividad, si se compara con la situación en que el gobierno y cada sector o empresa haga frente a los problemas de forma aislada (y en un contexto de desconfianza mutua, como ha sido el caso en América Latina). En otras

---

<sup>7</sup> Las fases se presentan en un modelo lineal tradicional, pero en los sistemas de innovación reales de éxito la relación suele corresponder más a un flujo circular, en donde las fases y componentes interactúan continuamente entre sí con círculos de retroalimentación. Véase Dugan y Gabriel (2013).

palabras, el todo puede ser mayor que la suma de las partes si se logra una gobernanza conjunta del mercado.<sup>8</sup>

Como señala Rodrik (2004), la esencia de la política industrial moderna no es el resultado de la política como tal, sino más bien el establecimiento de un proceso social y de un marco institucional que sean viables y permitan una colaboración voluntaria entre el gobierno y las empresas sin que el sector público caiga en manos de intereses particulares. Evans (1995) considera esa relación como el logro de un equilibrio difícil, que permitirá la «autonomía enraizada» del Estado.<sup>9</sup>

Otros actores pueden contribuir con observaciones e información valiosas, según la cuestión de que se trate. Los sindicatos tienen un conocimiento directo del entorno laboral, en particular sobre temas como los salarios y la normativa laboral, que pueden afectar a las empresas y a la productividad. Por otra parte, las instituciones académicas tienen conocimientos técnicos que podrían servir para aplicar mecanismos contestatarios al diálogo público-privado. Además, algunos grupos sociales organizados pueden, *de facto*, vetar la asignación de recursos públicos; por lo tanto, hacer que participen en el diálogo puede favorecer la comprensión pública de las estrategias, políticas y programas. Por otra parte, con la globalización, los países en desarrollo se rigen cada vez más por principios democráticos, con lo que crean una demanda de una mayor participación ciudadana y transparencia en los procesos de elaboración de políticas, así como de mayor responsabilidad pública respecto a las políticas aplicadas.<sup>10</sup> América Latina no es una excepción.

En los últimos años, América Latina ha comenzado a poner en práctica nuevas políticas industriales que difieren de las que se aplicaron durante la era de la industrialización dirigida por el Estado (Devlin y Moguillansky, 2010, 2011, 2013; Crespi et al., 2014, Fernandez-Arias, 2010). Muestra de ello es la aparición de consejos de APP en muchos países de la región. Tales consejos pretenden servir de apoyo a las políticas industriales, pero han demostrado fallas de gobernanza de diversos tipos, según Devlin y Moguillansky (2013). Un examen sobre la gobernanza de las alianzas público-privadas en los países con mayor

---

<sup>8</sup> Algunos analistas, como Porter (2007), han solido defender que la competitividad y la modernización son el único ámbito de gobernanza corporativa: es la gestión empresarial, y no los países, lo que crea una ventaja competitiva, argumento que ha sido criticado de manera efectiva (Machinea, 2007). Sin embargo, más recientemente, Porter ha aludido también al hecho de que una estrategia nacional puede tener más sentido (Porter, 2008).

<sup>9</sup> También hay que evitar la apropiación del sector privado por el Estado.

<sup>10</sup> En un marco más amplio, algunos se han referido a este enfoque como el paradigma emergente de «gobernanza pública» (Bovaird, 2004).

experiencia al respecto proporcionará a América Latina mayor información sobre las estructuras de gobernanza de ese tipo de alianzas.

Es importante señalar que las alianzas público-privadas de transformación productiva no se refieren exclusivamente a la construcción de nuevas capacidades en el sector privado. Los agentes del gobierno deben convertirse en socios técnicos creíbles y competentes para el sector privado, si se pretende que este último dedique el tiempo y los recursos necesarios para una colaboración seria. Al fijar sus objetivos, el sector público debe ser capaz de desarrollar sus objetivos nacionales de manera coherente. Debe seguir aplicando programas de política y de apoyo eficaces. Con demasiada frecuencia, en América Latina, los ministerios y organismos de ejecución que tienen una alianza con el sector privado (por ejemplo, los que apoyan áreas como la planificación, la industria, la atracción de inversiones, la innovación, la ciencia y la tecnología y la educación) son los más débiles en funcionarios tecnificados, gestión y recursos. Por lo tanto, como parte de un programa de desarrollo de alianzas, resulta necesario que las áreas de recursos humanos y finanzas en el sector público directamente relacionadas con las actividades del sector productivo vean ampliada su capacidad, de manera que el gobierno pueda asumir efectivamente su papel en la gobernanza conjunta del mercado (Devlin y Moguillansky, 2013). Sin esas capacidades, es probable que el sector privado no tenga en cuenta las iniciativas gubernamentales, a menos que vea una oportunidad para la captación de rentas.

### **3. Los orígenes corporativistas de las alianzas**

Algunas escuelas contemporáneas de pensamiento económico se han mostrado un tanto escépticas acerca de las alianzas público-privadas.<sup>11</sup> Hay una cierta aversión hacia las connotaciones corporativistas y la creencia de que el interés particular puede conducir a

---

<sup>11</sup> Las dudas relativas a la facilitación de la coordinación del sector privado se remontan a Adam Smith. Para citar a Smith (1965): «rara vez se reúnen las personas que ejercen el mismo oficio, pero cuando lo hacen, aunque sea para su esparcimiento y diversión, la conversación termina en una conspiración contra el público o en alguna confabulación para elevar los precios (...) Sin embargo, aunque la ley no puede impedir que las personas del mismo oficio a veces se reúnan juntos, no debe hacer nada para facilitar dichas asambleas, y mucho menos para hacer que sean necesarias». Gracias a B. Herzberg por recordarme este pasaje.

intentos de acción colectiva que degeneren en favores para ciertos grupos (por ejemplo, Buchanan y Tullock, 1962).<sup>12</sup>

Los consejos de APP se originan en las estructuras corporativistas que existían en Europa durante el vulnerable período de entreguerras, cuando surgió el interés en minimizar los conflictos entre las empresas, los trabajadores y el gobierno. Algunas de estas alianzas tripartitas tenían un cierto cariz autoritario y concedían privilegios especiales a los grupos representados, excluyendo a los demás (Doctor, 2007). Sin embargo, en la era de la posguerra, «un neocorporativismo o corporativismo democrático» caracterizó la colaboración entre las empresas, el gobierno y los trabajadores, con algunas características significativas (Katzenstein, 1985).

En primer lugar, se encontraba la noción general de «alianza», que situó el interés de grupo dentro del concepto más amplio de interés «público». En otras palabras, se introdujo una noción de compromiso. En segundo lugar, las estructuras corporativistas democráticas se basaban en una representación de las empresas y los trabajadores como grupos organizados centralmente, o lo que Katzenstein denominó *peak associations* o asociaciones «de punta». La tercera característica era la negociación y coordinación continua entre grupos de interés divergentes. Los pactos salariales solían ser una parte importante de este tipo de alianzas en Europa; por ejemplo, fue un elemento clave de la alianza público-privada de Suecia hasta 1983 (Alexopoulos y Cohen, sin fecha), un componente de la Alianza irlandesa entre 1987 y 2008, y, en Finlandia, existió desde el fin de la década de 1960 hasta el 2008. Una cuarta característica fue la capacidad técnica para ofrecer análisis creíbles y datos para establecer las reglas básicas para la negociación y otras cuestiones para asegurar un diálogo más racional y sustentado en hechos.

En parte, estos aspectos siguen caracterizando a muchas de las alianzas actualmente.<sup>13</sup> Sin embargo, dependiendo del país y de sus objetivos, pueden ser menos excluyentes en la participación, menos dependientes de «representación» social formal y no exclusivamente

---

<sup>12</sup> Esta misma duda se expresa en la llamada Nueva Gestión Pública, que ha tenido una gran influencia desde la década de 1980 (Bovaird, 2004; Christensen y Laegreid, 2001) y ahora está siendo cuestionada por el surgimiento de un pensamiento sobre la «gobernanza pública», mencionado en la nota 10.

<sup>13</sup> Casos de éxito en el Asia oriental de la posguerra apoyaban las políticas industriales bajo formas de corporativismo, de manera significativamente diferente que en Europa. Por lo general se trataba de una relación más estrecha, limitada a la colaboración entre el gobierno y las empresas; más autoritaria y totalmente «dirigida» por las burocracias públicas profesionales; y más dependiente de redes y de comunicación informales.

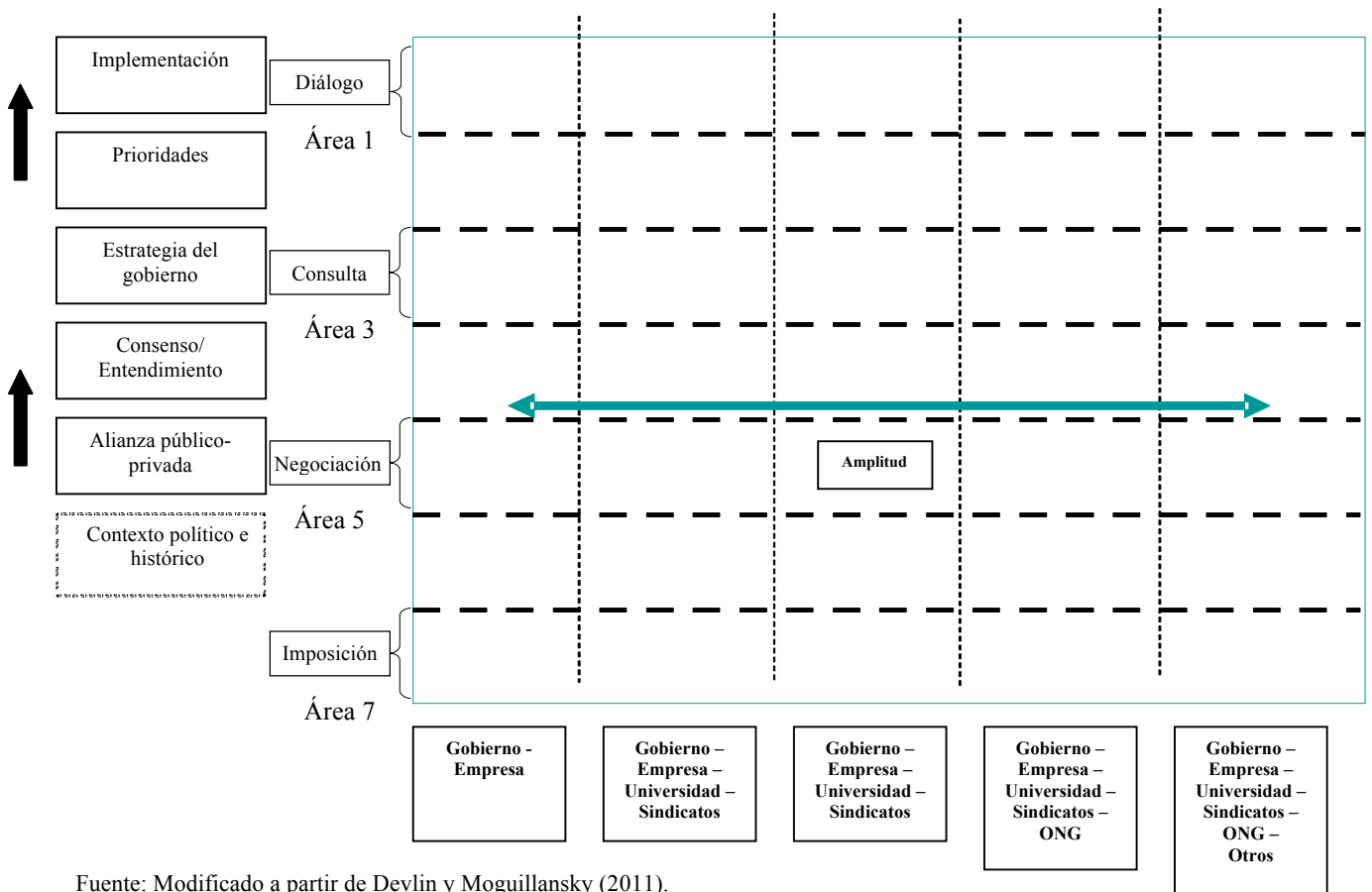
orientadas a la negociación. Además, muchos países prestan más atención a los métodos que tratan de minimizar el riesgo de que el Estado caiga en manos de intereses particulares.

Una alianza público-privada contemporánea puede tener un papel asesor y consultivo, con el objetivo de canalizar la información, o de intercambiar puntos de vista, para el desarrollo de políticas. Sin embargo, la creación de una alianza social formal, en que exista un amplio acuerdo nacional sobre una estrategia —y parámetros básicos para lograr que incluya derechos y obligaciones— sigue siendo un objetivo en otros casos. Este último tipo de alianza es más compleja, puesto que —como indican Brinkerhoff y Brinkerhoff (2011)— debe integrar la interdependencia mutua entre las partes interesadas con su identidad organizativa individual, y aunar política y pericia técnica. Las características de una alianza social formal son: objetivos definidos en conjunto, toma de decisiones a partir de un consenso, estructuras y procesos horizontales, confianza, interacción sinérgica y responsabilidad compartida. Obviamente, se trata de una mezcla más ambiciosa que el primer tipo de alianza, el cual, aunque posee algunas de estas características, se limita más a la transmisión de información y puntos de vista sobre la dirección de políticas.

#### **4. El campo de acción de las APP contemporáneas**

Por lo que se refiere al marco de las APP, la figura 3 muestra un ejemplo de un campo de acción a nivel nacional, para apoyar la formulación de políticas estratégicas. La columna de recuadros de la izquierda pone de relieve que las alianzas surgen de un camino que depende del contexto de la política nacional (y de su cultura e historia); por tanto, no existe fórmula *a priori* para definir su estructura y objetivos. Al mismo tiempo, la alianza público-privada se establece con la finalidad de lograr o promover el conocimiento público de uno o varios asuntos de política estratégica, o para alcanzar un consenso público para una estrategia. El papel del gobierno es gobernar; por ello, él debe decidir sobre el marco final de las políticas para una estrategia de desarrollo, estableciendo las prioridades y los programas necesarios para su ejecución.

**Figura 3: Campo de acción de las alianzas público-privadas**



Fuente: Modificado a partir de Devlin y Moguillansky (2011).

Las filas verticales de 3 muestran los tipos de participación en la alianza. Puede ser una alianza público-privada, que concierna solo a las empresas, o que incorpore una combinación de actores institucionales, por lo general los trabajadores, el mundo académico, organizaciones no gubernamentales (ONG) y, quizá, los partidos políticos.

Las filas horizontales representan la naturaleza del discurso dentro de la APP en una serie continua y no discreta. El área 1 ilustra una alianza que tiene como objetivo el diálogo y el consenso de decisiones. El área 3 es una alianza en que el gobierno consulta a los miembros de la alianza sobre sus políticas, pero no tiene ninguna pretensión de establecer un consenso. El principal objetivo es recabar opiniones como aportes para decidir sobre una estrategia y su aplicación; sin embargo, la consulta puede contribuir, directa o indirectamente, a que las partes interesadas entiendan las intenciones de un gobierno, como mínimo. Otro tipo de alianza es la que se limita a promover los contactos entre las partes («conocerse mutuamente») que, previamente, tenían pocas o ninguna forma estructurada de interacción. Por último, el área 7 es una alianza puramente burocrática y jerárquica, en que el gobierno

impone una estrategia a los grupos de interés con que trabaja.<sup>14</sup> La figura 4 ilustra la posición de los actores en el campo de acción, con indicación de algunas alianzas existentes en ciertos países.

- El Consejo Económico y Social Nacional de Irlanda (NESC, por sus siglas en inglés), creado en 1973, ha contado con una participación muy amplia, y no solo ha incorporado ONG como grupo representativo, sino que también cuenta desde no hace tanto con un eje de representación medioambiental.<sup>15</sup> Durante la mayor parte de su existencia, ha buscado lograr consensos para asesorar al gobierno sobre cuestiones de desarrollo y sobre su estrategia de medio a largo plazo.
- Desde la década de 1990, la política industrial de Finlandia se ha centrado esencialmente en la tecnología y la innovación; tanto es así que ha dejado de ser una cuestión temática de nivel medio y se ha convertido en una estrategia “paraguas” de desarrollo. Preparar las directrices de los programas de apoyo del gobierno y la financiación de la ciencia y la tecnología básica y aplicada, así como la innovación, fue la responsabilidad del Consejo de Política de Ciencia y Tecnología (STPC), que contaba con la participación del gobierno, el sector privado, los trabajadores y el mundo académico. Al igual que el NESC, el STPC operaba mediante el diálogo y el consenso. El Consejo de Investigación e Innovación reemplazó al STPC en 2008.
- La República Checa tiene un consejo tripartito destinado a lograr un acuerdo económico y social, integrado por representantes del gobierno, las empresas y los trabajadores. Proporciona asesoramiento sobre política gubernamental y estrategia de desarrollo y constituye un foro de consulta para la elaboración de nuevas leyes. Desde sus orígenes en 1990, fue más bien un foro de debate (área 5) para grupos cuyos intereses tenían poca interacción —o no deseaban tenerla— durante la era comunista y postcomunista.<sup>16</sup> Actualmente se extiende a las áreas 1 y 3 de la figura 4, ya que las deliberaciones no siempre conducen a un consenso público y los desacuerdos suelen llegar a ser de conocimiento público.

---

<sup>14</sup> Hay que tener en cuenta que el eje vertical es esquemático; las alianzas corrientes pueden reflejar el discurso de cada una de las áreas de la figura 3. Sin embargo, solo una de las zonas dominará y caracterizará el discurso de la alianza.

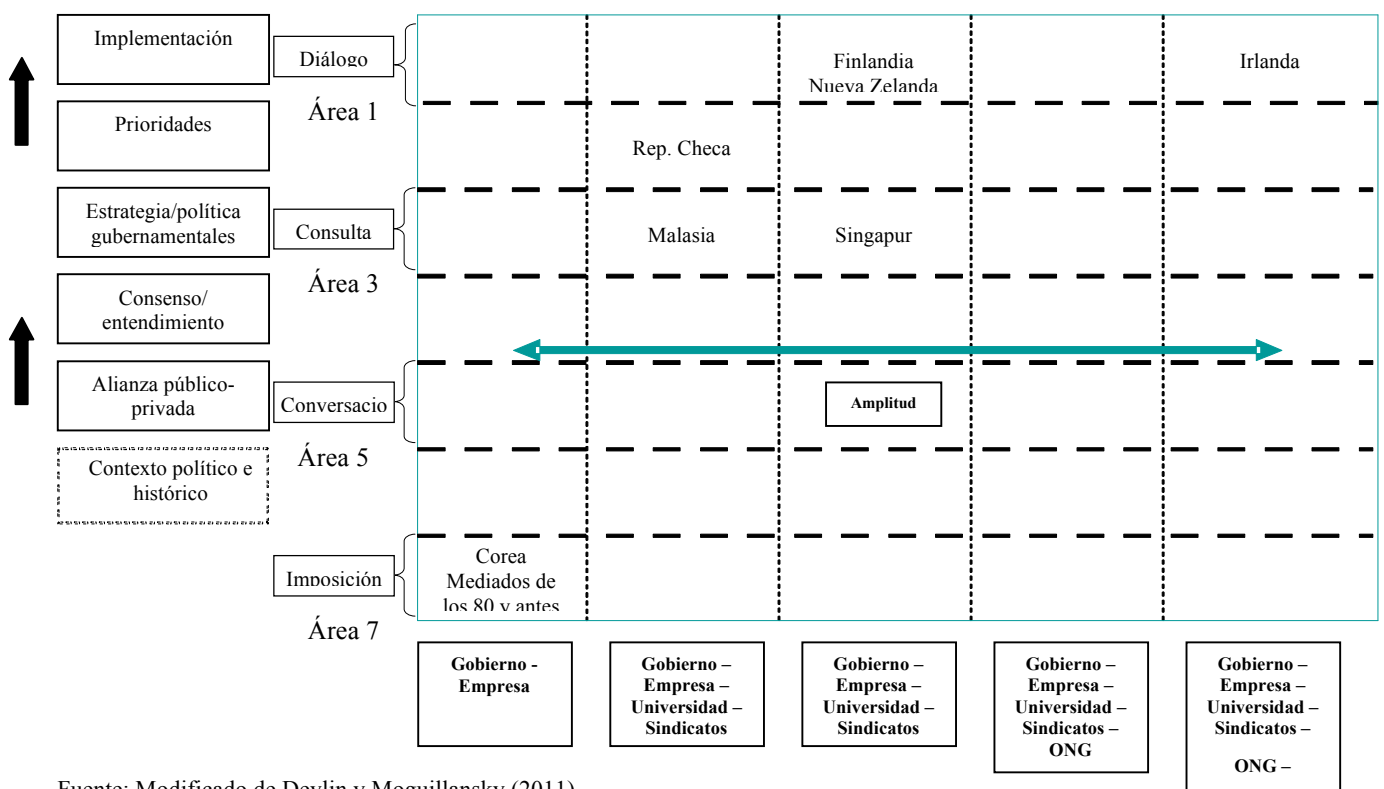
<sup>15</sup> El NESC comenzó como un foro tripartito entre las empresas (incluyendo a los agricultores), los trabajadores y el gobierno, pero la representación se ha ampliado con el tiempo. En la década de 2000, el NESC había añadido ONG a su representación y, más recientemente, cuenta también con un eje medioambiental.

<sup>16</sup> Su nombre en aquel momento era «Consejo de Concertación Social».



- En Nueva Zelanda había, hasta hace poco, un Consejo Asesor sobre Crecimiento e Innovación (GIAB). Fundado en 2002, contaba con representantes del gobierno, las empresas, los trabajadores y el mundo académico. Se situaba en el área 1 de la figura 4, pues buscaba el consenso en torno a sus recomendaciones.
- Singapur y Malasia están situados en el área 3 de la figura 4. Ambos países mantienen amplias consultas con el sector privado acerca de las estrategias de desarrollo, sin que necesariamente busquen lograr un consenso. En Singapur, hasta hace poco, el Consejo de Desarrollo Económico fue el principal «cerebro» de la estrategia de desarrollo del país.<sup>17</sup> Recibió asesoramiento de una junta directiva, integrada por el sector privado, el sindicato —que es una entidad cuasigubernamental— y el mundo académico. La Unidad de Planificación Económica de Malasia colabora con el gobierno, las empresas y el mundo académico en la preparación y ejecución de sus planes nacionales.

**Figura 4: Actores en el campo de acción de las alianzas público-privadas**



Fuente: Modificado de Devlin y Mogueillansky (2011).

<sup>17</sup> En la década de 2000, el liderazgo se transfirió a un nuevo organismo, la Fundación Nacional de Investigación (NRF), asesorada por el Consejo de Investigación, Innovación y Empresa. La alianza estaba integrada por el gobierno, las empresas y el mundo académico.

- En Corea, antes de la democratización en la década de 1980, había una alianza jerárquica entre el gobierno y las empresas, en que la burocracia pública, dirigida por el Consejo de Planificación Económica y apoyada por organismos de investigación financiados por el gobierno, «informaba» a los grandes *chaebols* de su estrategia. Utilizaba prácticas económicas de “zanahoria y garrote” para asegurar que el sector privado aplicaba los Planes Nacionales quinquenales. A mediados de la década de 1980, con el gran avance de la industrialización y la llegada de la democracia, la liberalización económica condujo al abandono de la planificación nacional. El liderazgo coreano en materia de políticas estratégicas pasó a ser desempeñado por el Ministerio de Hacienda y Economía y por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, que ofrecen asesoramiento y coordinación al gobierno a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, una alianza más contemporánea que tiende hacia la zona 1 de la figura 4. Los *chaebols* ahora actúan de forma independiente del gobierno, pero lo hacen en el marco de (1995) “facilitador” de Evans, en que el sector público apoya a esas empresas cuando se enfrentan a un reto excepcional.

Cabe señalar que en algunas de las alianzas hay empresas multinacionales implantadas en el país. Esto sucede, de forma indirecta, en la República Checa y en Irlanda a través de la participación de empresas multinacionales en las asociaciones que representan al sector privado en sus respectivos consejos. En Singapur, en el Consejo de Desarrollo Económico (EDB) participaron los directores generales (CEO) de las filiales locales de empresas multinacionales. Por otra parte, el gobierno de Singapur ha organizado un grupo asesor internacional permanente, formado por los directores de grandes empresas multinacionales. También ha creado otros consejos asesores en que participan científicos internacionales de renombre, con el fin de crear una red global de contactos para fomentar la inteligencia estratégica y la transferencia de conocimientos (Kumar y Saddique, 2010).

## **5. Tipos de alianzas**

Las alianzas nacionales pueden tomar forma de consejos permanentes, de foros *ad hoc* para temas urgentes, o constituir redes informales. En la práctica, tales plataformas para el discurso pueden coexistir —y coexisten—, aunque una, o una combinación de ellas, puede ser la forma dominante de la colaboración público-privada en cuestiones de políticas. El tiempo de vigencia de una alianza puede variar; sin embargo, los foros estructurados y las

redes informales van del medio al largo plazo, mientras que los foros *ad hoc*, pese a tener una duración determinada, pueden evolucionar hacia estructuras más permanentes.

En la República Checa, Finlandia e Irlanda, la forma dominante de alianza público-privada son los consejos; en Nueva Zelanda, la forma dominante es un híbrido de foros estructurados y foros *ad hoc* y redes informales; en Singapur, la alianza está formada por foros permanentes y redes informales; y en Malasia, comprende foros *ad hoc* y redes informales.

## 6. La gobernanza de los consejos de APP

Como se mencionó anteriormente, la buena gobernanza de una alianza debe contribuir a formular políticas económicas de manera estratégica y efectiva, y a que tales políticas surtan efectos. Las tres características clave de la gobernanza son: (i) que los aspectos intangibles y tangibles de gobernanza sean igualmente importantes —ambos deben operar en conjunto para ser eficaces—; (ii) que se logre un delicado equilibrio entre ventajas y desventajas (“*trade-offs*”) de una gobernanza eficaz; y (iii) que aunque las alianzas nacionales deban ser por definición *sui generis*, la experiencia de los países puede servir de orientación para desarrollar los principios relacionados. Al respecto, se hará referencia a las experiencias de la República Checa, Finlandia, Irlanda y Nueva Zelanda y, en ocasiones, a otros países, y luego se presentarán algunas experiencias en América Latina.

Uno de los factores intangibles más importantes es que un consejo de alianza será más eficaz si cuenta con un *liderazgo político y un compromiso por parte del gobierno* y, al contrario, la falta de compromiso y de liderazgo de un gobierno puede debilitar a la alianza. Un ejemplo de ello se vio en Nueva Zelanda, donde el gobierno laborista, durante tres mandatos consecutivos, de 1999 hasta 2008, perdió progresivamente el interés político en el GIAB. Como resultado, la influencia del consejo asesor se debilitó proporcionalmente.<sup>18</sup> Puede ser difícil ejercer el liderazgo, especialmente cuando hay un gobierno de coalición y políticamente diverso, como en Finlandia a finales de la década de 2000.

El gobierno de la República Checa, en 1997, durante un escaso período de tiempo, perdió interés en el Consejo de Concertación Económica y Social (RHSD), dado el variable

---

<sup>18</sup> No está del todo claro por qué esto es así, pero algunos lo han atribuido al hecho de que el gobierno no haya conseguido toda la participación que esperaba de la comunidad empresarial para apoyar su programa de transformación económica, lo que habría supuesto un gran cambio desde el régimen de política neoliberal que había gobernado los mercados desde mediados de la década de 1980 (entrevista con N. Haworth).

compromiso político del presidente del país con ese foro tripartito. El interés del gobierno hacia un consejo de alianza puede verse influido por los ciclos políticos, pues podría verse como una herramienta de la oposición, como ocurrió en Nueva Zelanda cuando los conservadores llegaron al poder en 2008. En lugar de reorganizarlo, el GIAB fue cerrado. Por tanto, para que un consejo de alianza se mantenga como entidad y herramienta eficaz a lo largo de los ciclos políticos, su razón de ser debe abarcar a todo el espectro político. Será más probable que eso suceda si no parece ser una herramienta política exclusiva del gobierno de turno. En esencia, los consejos deben ser consejos de Estado y no consejos de gobierno.

*Los objetivos claros* son otro importante elemento intangible. Cuando se crea un consejo de alianza, tanto sus miembros como el público en general deben tener claro qué pretende alcanzar el consejo. Un objetivo contraproducente sería que el motivo subyacente del gobierno sea utilizar el consejo como un vehículo político de «pura fachada» de corto plazo o manipular e influir en el consejo y sus miembros en beneficio político propio.

Un gobierno debe aclarar en qué medida desea que el consejo de alianza sea el principal canal de comunicación para las partes interesadas, en lugar de las consultas bilaterales más tradicionales y el cabildeo por parte de grupos sociales y empresas. Si no lo aclara, la legitimidad del consejo y su relevancia como instancia de contacto con los funcionarios del gobierno podría verse erosionada.

El equilibrio de los elementos de compensación (“tradeoffs”) involucrados en la gestión es otro elemento intangible, y está relacionado con la falta de una fórmula definida para la gobernanza del consejo. De hecho, hay muchos elementos de compensación que deberán ser gestionados con buen juicio.

*La cultura* es un cuarto elemento que puede influir en la naturaleza de la gobernanza; es decir, las normas culturales pueden influir en la buena gobernanza. Por ejemplo, el STPC de Finlandia no dispone de procedimientos para divulgar información financiera ni medidas sobre conflictos de intereses por parte de los miembros del consejo. Existe un entendimiento tácito entre los miembros del consejo que permite que cada uno decida cuándo es apropiado retirarse<sup>19</sup>. El tamaño reducido de Finlandia y su cultura de transparencia relativamente alta permiten esta práctica. No obstante, algunos países tienen una cultura de fuerte desconfianza

---

<sup>19</sup> Los miembros del STPC mostraron sorpresa cuando les pregunté sobre las garantías relativas a los conflictos potenciales de intereses.

entre los grupos sociales. Así, la gobernanza necesita una estructura y unos procedimientos para promover la cohesión social y el objetivo común.

*El contexto* también influye en la naturaleza de la buena gobernanza. Por ejemplo, la eficacia de la gobernanza dependerá de si el consejo se ocupa de retos a largo plazo o de cuestiones urgentes, de si afronta crisis económicas o importantes transiciones políticas o económicas.

Con respecto a los aspectos tangibles de la buena gobernanza, los resultados exitosos de una alianza público-privada dependerán en buena medida de su estructura, por ejemplo, del mandato principal, los participantes, los procedimientos, los tipos de discurso que se incentiven, etc. Lograr el diseño institucional adecuado debe considerarse un ejercicio de descubrimiento mediante aproximaciones sucesivas en un entorno específico y cambiante. Por lo tanto, las adaptaciones locales y la remodelación forman parte de la ecuación de la buena gobernanza (NESF, 1997). En los apartados siguientes se procederá a un examen de varias cuestiones tangibles de gobernanza, tomadas de los países de la muestra.

### **6.1. Definición de objetivos**

Al instituir el consejo de una alianza público-privada, deben establecerse normas estatutarias claras, con objetivos realistas y pertinentes. El recuadro 1 resume los estatutos del consejo de los países de la muestra.

| <b>Recuadro 1: Normas estatutarias de algunos consejos público-privados de políticas<br/>República Checa</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><u>Consejo de Concertación Económica y Social (RHSD).</u></p> <p>Se trata de un foro de asesoramiento y negociación que «será un órgano conjunto de negociación e iniciativa de carácter voluntario formado por los sindicatos, los empleadores y el gobierno de la República Checa para negociaciones tripartitas destinadas a alcanzar un acuerdo en cuestiones esenciales de desarrollo económico y social. El RHSD permitirá mantener, a través de una forma de diálogo que respeten todas las partes, la paz social como condición básica para el desarrollo positivo de la economía y el nivel de vida de los ciudadanos» (RHSD, 1997). El consejo tiene el cometido de negociar sobre las principales áreas económicas y sociales del país y puede contemplar perspectivas de corto y de largo plazo sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Política económica</li><li>• Relaciones jurídico-laborales, negociación colectiva y empleo</li><li>• Cuestiones sociales</li><li>• Sueldos, salarios</li><li>• Servicios públicos y administración pública</li><li>• Seguridad laboral</li><li>• Desarrollo de recursos humanos</li><li>• Integración en la Unión Europea</li></ul> |

### Consejo de Investigación y Desarrollo (RDC)

Su cometido es asesorar al gobierno sobre el Plan Nacional de Investigación y Desarrollo, los respectivos programas y subprogramas y el gasto público anual total y su distribución entre ministerios y universidades o centros de investigación (Ley parlamentaria de la República Checa 130, 2002).<sup>20</sup>

### **Finlandia**

#### El Consejo de Investigación e Innovación (RIC, antiguo Consejo de Políticas de Ciencia y Tecnología)

El consejo asesora al gobierno y sus ministerios sobre «cuestiones importantes relacionadas con la focalización, el seguimiento, la evaluación y la coordinación de la investigación, la tecnología y la política de innovación. El consejo asistirá al gobierno y a sus ministerios en asuntos de la competencia del consejo» (Finlandia, decreto ministerial 1043, 2008). Tales asuntos son:

- Seguir los avances nacionales e internacionales en materia de investigación, tecnología e innovación.
- Evaluar la situación y los desarrollos en la esfera de sus atribuciones.
- Abordar cuestiones importantes relacionadas con el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la política de innovación, en particular las relacionadas con los recursos humanos, y presentar al gobierno propuestas y planes en la materia.
- Abordar cuestiones relacionadas con el desarrollo y la asignación de recursos a la investigación pública y la financiación de la innovación, como trabajo preparatorio para el gobierno.
- Coordinar las actividades del gobierno en el campo de la ciencia, la tecnología y la política de innovación.
- Ejecutar otras tareas que le encomiende el gobierno.

### **Irlanda**

#### Consejo Económico y Social Nacional (NESC)

Su cometido primario fue acordado así por los grupos participantes: «La principal tarea del Consejo Económico y Social Nacional será proporcionar un foro para debatir los principios del desarrollo eficiente de la economía nacional y el logro de la justicia social, y asesorar al gobierno<sup>21</sup> sobre su aplicación.» El Consejo tratará, entre otros temas, los siguientes:

- i) El logro del nivel de empleo más alto posible y su justa remuneración.
- ii) El logro de la más alta tasa sostenible de crecimiento económico.
- iii) La distribución justa y equitativa de ingresos y de la riqueza del país.
- iv) Una estabilidad de precios razonable y un equilibrio a largo plazo en la balanza de pagos.
- v) El desarrollo equilibrado de todas las regiones del país,
- vi) Las implicaciones sociales del crecimiento económico, en particular la necesidad de proteger el medio ambiente» (NESC, 1997).

Los informes preparados por el NESC se transmiten al gobierno para que emita su parecer, y posteriormente se envía al Parlamento la versión publicada. El consejo regula por sí mismo los procedimientos de su quehacer (NESC, 2011b).

Su función estatutaria se actualizó en la Ley de la Oficina Nacional de Desarrollo Económico y Social, de 2006, como sigue: «Las funciones del Consejo serán analizar y asesorar al *Taoiseach* [primer ministro, en gaélico] en cuestiones estratégicas relacionadas con el desarrollo eficiente de la economía y el logro de la justicia social y la elaboración de un marco estratégico para el desarrollo de relaciones y la negociación de

<sup>20</sup> Recientemente, el consejo ha sido reformado y se le cambió el nombre por el de Consejo de Investigación, Desarrollo e Innovación.

<sup>21</sup> El interlocutor al que se le hacía llegar el asesoramiento en un principio era el ministro de Hacienda. Entre 1977 y 1980 fue el ministro de Planificación. Desde 1980, ha sido el Gabinete del Primer Ministro.

los acuerdos entre el gobierno y los interlocutores sociales».

Durante 1987-2008, el informe trienal y las recomendaciones del NESCS en materia de economía y política industrial y social marcaron también el contexto de las negociaciones salariales entre los trabajadores y las empresas, que tienen lugar cada tres años, y en las que intermedió el Ministerio de Hacienda en nombre de la alianza irlandesa, denominada *Social Partnership*.<sup>22</sup> Durante la crisis de 2008-2009, los sindicatos salieron de la alianza.

#### Consejo Nacional de Competitividad (NCC)

El NCC es un órgano independiente creado por el primer ministro para que le asesore en cuestiones de competitividad de la economía y emita recomendaciones de políticas. El NCC surgió de Partnership 2000 (Gabinete del Primer Ministro, 1996). Más en concreto, sus principales obligaciones son las siguientes (Consejo Nacional de Competitividad, 1997):

- i) Elaborar un informe anual para el primer ministro sobre la política de competitividad, centrándose especialmente en los retos a que se enfrenta el sector empresarial a medio plazo y en la respuesta que darles; y
- ii) Elaborar un informe anual, realizando una evaluación comparativa de la competitividad de Irlanda.

#### **Nueva Zelanda**

##### Consejo Asesor sobre Crecimiento e Innovación (GIAB)

Creado por el primer ministro «para proporcionar un asesoramiento independiente y de alto nivel al primer ministro y a los ministros sobre cuestiones de crecimiento e innovación».<sup>23</sup> Su mandato era:

- proporcionar asesoramiento estratégico de alto nivel sobre la forma general, dirección y prioridades de la estrategia de crecimiento del gobierno y sus diversas cuestiones;
- proporcionar asesoramiento estratégico sobre cuestiones concretas, por ejemplo, cómo promover negocios sostenibles;
- actuar como catalizador para lograr un cambio, por ejemplo, usando el poder de atracción de los miembros para hacer converger intereses dispares para abordar cuestiones específicas; y
- servir como mecanismo para integrar perspectivas y construir consensos en temas de crecimiento e innovación.

El mandato del GIAB fue definido para desarrollar directrices más bien que para ofrecer un asesoramiento detallado sobre políticas.

Fuente: Elaboración del autor en base a documentos oficiales y entrevistas.

El recuadro 1 muestra un elemento común: el principal mandato de las APP es asesorar al gobierno. La especificidad de su misión depende de los acuerdos de los consejos sobre las agendas y los programas de trabajo. Como se mencionó anteriormente, es el gobierno quien debe gobernar según el interés público y, por lo tanto, sobre el gobierno debe recaer la decisión final acerca de la política y su estructura específica. Sin embargo, las alianzas formales generan acuerdos con derechos y obligaciones; por ejemplo, los pactos salariales

<sup>22</sup> La Alianza contribuyó a la paz laboral, al menos hasta la década de 2000, y promovió la moderación salarial (Baccaro y Simoni, 2004). Las negociaciones salariales estaban fuera del NESCS, pero los principios de consenso del consejo guiaron las discusiones tripartitas.

<sup>23</sup> La fuente original fue [www.med.govt.nz/templates/page\\_40405.aspx](http://www.med.govt.nz/templates/page_40405.aspx); téngase en cuenta que dicho sitio web fue cerrado tras el fin del GIAB.

tripartitos de Irlanda se establecieron dentro del marco estratégico de acuerdos paralelos, que emergen del Consejo Económico y Social Nacional, que contiene recomendaciones de política económica, en materia de impuestos, redes de seguridad social y el fomento de la industrialización y la diversificación.

No obstante, los consejos no suelen referirse a la actividad cotidiana de cada una de las partes interesadas, que suelen tener sus propios canales de comunicación con el gobierno. Cuando un consejo entra en los detalles básicos de la política, puede complicar los acuerdos y aumentar el riesgo de conflictos de intereses y la búsqueda de rentas, lo que podría erosionar la confianza. Por otra parte, podría dar lugar a una colusión con el gobierno. En consecuencia, desde el punto de vista de la gobernanza, se recomienda que el asesoramiento de las APP trate exclusivamente de los principios, directrices, instrucciones y opciones seleccionadas para políticas, dentro de un marco de entendimiento común entre las partes interesadas. En esa línea, las recomendaciones del consejo deben evitar la ambigüedad y ser relevantes operativa y políticamente. Estos elementos de compensación (“*tradeoffs*”) deben incluirse de forma equilibrada en la gobernanza del consejo.

La mayoría de los países de la muestra tienden a encontrar ese equilibrio, con la excepción de la República Checa, donde ambos consejos entran en el terreno de los detalles sobre las políticas. El RHSD es una mesa de negociación tripartita que trata de cuestiones cotidianas sobre políticas y de la estrategia de futuro. Por otro lado, el Consejo de Investigación y Desarrollo (RDC) de la República Checa administra *de facto* la política, planes, programas y presupuestos en materia de I+D. El trabajo del RDC consiste principalmente en asesorar al gobierno en torno a su plan nacional y los programas de investigación y desarrollo, así como acerca del presupuesto anual. Sin embargo, también fija obligaciones acerca del contenido del plan nacional y las asignaciones presupuestarias.<sup>24</sup>

Como se mencionó anteriormente, la alianza tripartita del RHSD recibe las leyes propuestas por el gobierno para comentarlas antes de su remisión al Parlamento.<sup>25</sup> También debate las políticas gubernamentales en ámbitos tales como los impuestos, el gasto en infraestructura, las relaciones laborales (excepto los salarios, que se negocian fuera del consejo) y los marcos regulatorios. Mientras que el consejo delibera sobre cuestiones a largo plazo de la visión y la competitividad nacional, su objetivo más reciente ha consistido más

---

<sup>24</sup> En su nuevo papel reformado como Consejo de Investigación, Desarrollo e Innovación, el consejo tiene más poderes y es casi un ministerio encargado del apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación.

<sup>25</sup> Hay un procedimiento similar para los consejos en la República de Kazajistán.



bien en desarrollar las posiciones tripartitas sobre cuestiones de política y leyes a corto plazo e informar al respecto al gobierno.

El Consejo de Investigación e Innovación (RIC) de Finlandia, así como el antiguo STPC, y al igual que el RDC de la República Checa, ofrece asesoramiento en temas de ciencia, tecnología e innovación. Cada tres años presenta una propuesta de estrategia o directrices para la investigación y la innovación, y recomienda la asignación presupuestaria correspondiente. Hasta hace poco, las recomendaciones presupuestarias eran muy respetadas, aunque más bien debido al prestigio de los miembros del consejo y al compromiso político del ministro de Hacienda y no a ninguna norma concreta. De los órganos de ejecución, tales como la Academia de Finlandia y el TEKES, tradicionalmente se espera que sigan estrictamente las directrices trienales del RIC en sus programas de trabajo anuales (Devlin y Moguillansky, 2011), algo que suelen hacer.<sup>26</sup>

El NESIC de Irlanda presenta al menos un informe de envergadura cada tres años, en el que recomienda al primer ministro una orientación para la política económica y social a medio y largo plazo.<sup>27</sup> Como se dijo, eso ha creado un fondo de acuerdos salariales trienales tripartitos paralelos, que han sido un componente importante en la Alianza Irlandesa. El actual gobierno ha expresado su deseo de que el NESIC se centre más en cuestiones de corto plazo, quizá como reflejo de la urgencia para la gestión de crisis (NESIC, 2011a). Sin embargo, algunos miembros de la Alianza Irlandesa no quieren perder el planteamiento de medio o largo plazo en las cuestiones de políticas.<sup>28</sup> El Consejo Nacional de Competitividad de Irlanda asesora al primer ministro en cuestiones relacionadas con la competitividad del país. Su principal logro es el Cuadro de Competitividad anual, que señala las zonas de riesgo para la economía irlandesa.<sup>29</sup>

Por último, el GIAB de Nueva Zelanda ofreció al gobierno asesoramiento de alto nivel sobre los asuntos de su competencia. Elaboraba productos de carácter informal (notas informativas, informes de prensa privados, contactos con altos funcionarios), pero también redactó informes formales sobre temas tales como el desempeño del sector, la innovación, la

---

<sup>26</sup> Pero tienen libertad para determinar cómo cumplir los objetivos de las directrices.

<sup>27</sup> Su credibilidad creció enormemente en 1987 tras emitir unas recomendaciones que incluían realizar ajustes a corto plazo ante las crisis fiscal y de la balanza de pagos, junto con mensajes que apuntaban a la necesidad de una política industrial de medio y largo plazo (NESIC, 1987).

<sup>28</sup> De entrevistas con las partes interesadas del NESIC.

<sup>29</sup> Por ejemplo, véase NCC (2011).

reforma laboral y el desarrollo de infraestructuras, más centrados en un panorama global que en detalles de las políticas.

Desde el punto de vista de los objetivos, hay que apuntar otros dos aspectos. En primer lugar, el objetivo corporativista tradicional de minimizar los conflictos sociales todavía sustenta la mayor parte de estas alianzas. En el caso del mandato del RSHD de la República Checa, sus estatutos dejan claro su interés por la paz social (véase de nuevo el recuadro 1). En Irlanda son muchos los que creen que la Alianza Social ha influido en el mantenimiento de la paz laboral. Por otra parte, muchos afirman que la participación de las partes interesadas y la sensación de apropiación del NESC han contribuido a limitar la manifestación de la amplia insatisfacción sobre los efectos de la crisis actual a las urnas. En cualquier caso, la paz social es un objetivo político legítimo de la estrategia de desarrollo de cualquier país.

Todas las asociaciones público-privadas mencionadas surgieron en respuesta a algún tipo de crisis, o se vieron facultadas por una crisis. Aunque el NESC fuera creado en la década de 1970, cobró reconocimiento por sus recomendaciones sobre los ajustes y la introducción de políticas industriales ante los graves problemas fiscales y de balanza de pagos de finales de la década de 1980. La Alianza Social Irlandesa nació como consecuencia de ello. El STPC de Finlandia fue facultado por la crisis económica del país a principios de la década de 1990, debido a una crisis de financiación de la vivienda derivada de un episodio de liberalización y de la caída de la Unión Soviética, que era un importante socio económico. El RSHD de la República Checa surgió con la caída del comunismo y los graves conflictos laborales que la acompañaron, junto con un incipiente sector privado y la necesidad de integrar a ex-miembros del partido. Por su parte, el GIAB de Nueva Zelanda surgió como consecuencia de las relaciones hostiles entre un nuevo gobierno laborista y el sector empresarial, junto con una productividad y un crecimiento renqueantes durante muchos años. También se vio motivado por la necesidad política del Partido Laborista de comprometerse con la empresa para poner en marcha su programa de política industrial estratégica, y contar con su apoyo para los objetivos de transformación económica (Haworth, 2008). Por otro lado, aunque el desempeño de la economía no fuera espectacular, no había crisis, lo que puede haber conducido a un cierto grado de apatía por parte del sector empresarial.

El segundo aspecto se refiere al hecho de que, aunque no se pueda fijar una regla, las alianzas público-privadas parecen centrarse naturalmente en los problemas de medio y largo plazo. Por un lado, los gobiernos suelen necesitar maneras de escapar de las presiones día a

día y centrarse en la política estratégica a largo plazo. Las contribuciones de las partes interesadas sobre su contexto pueden ser valiosas. De las cuestiones de políticas a corto plazo suelen ocuparse bien los comités de expertos locales y las encuestas de opinión pública. Sin embargo, los participantes en el RHSD tripartito de la República Checa, que en los últimos tiempos ha sido principalmente una mesa de negociación política a corto plazo, encuentran que su enfoque es en el interés nacional.<sup>30</sup> En cualquier caso, una forma de equilibrar la participación política entre el corto y el largo plazo sería centrarse en programas de orientación de políticas de medio a largo plazo y monitorear la aplicación de las políticas de corto plazo para mantener la coherencia con los objetivos a largo plazo.

## **6.2. Estatuto jurídico**

La experiencia indica que, por lo general, una alianza público-privada podrá ser efectiva independientemente de que esté constituida como persona jurídica o no. Los consejos vistos se crearon mediante decretos gubernamentales, órdenes ministeriales, memorandos de entendimiento, acuerdos y otros instrumentos similares, con la excepción del RDC de la República Checa. El RHSD de ese país se basa en un acuerdo voluntario entre los propios miembros tripartitos, mientras que el consejo correspondiente en la vecina Eslovaquia está recogido en la Constitución. Y ambos consejos funcionan igual de bien (Herzberg y Wright, 2005).

El RDC checo es un órgano consultivo, instituido por una ley parlamentaria, mientras que su homólogo finlandés, el Consejo de Investigación e Innovación (RIC), se sustenta únicamente sobre un decreto gubernamental. Aunque el RDC es similar a los demás consejos, sus recomendaciones en materia de asignaciones presupuestarias sobre investigación y desarrollo (I+D) han supuesto casi una decisión pública. Este hecho, unido a que sus miembros tienen estatus de empleados públicos, puede explicar la necesidad de un marco legal.<sup>31</sup>

Como se mencionó anteriormente, en Finlandia, el antiguo STPC y el actual RIC también se establecieron como órganos consultivos, lo que incluye sus recomendaciones para el gasto público para la ciencia, la tecnología y la innovación. Mientras que el STPC era muy

---

<sup>30</sup> Entrevistas con miembros del consejo.

<sup>31</sup> «El Consejo de Investigación y Desarrollo entregará al Gobierno la propuesta final de gasto en materia de investigación y desarrollo con cargo al presupuesto del Estado, su división y las perspectivas a medio plazo de apoyo a la investigación y el desarrollo. Una vez que se debata el tema en el seno del Gobierno, el Ministerio de Hacienda deberá incluirlo, en cumplimiento de las normas presupuestarias, en el proyecto de ley sobre el presupuesto del Estado (Ley Parlamentaria de la República Checa 130, 2002).»

influyente en la década de 1990 y principios de la de 2000 en cuanto al presupuesto nacional, su influencia se debió en gran medida al prestigio de los miembros del consejo y al grado de compromiso mostrado por el ministro de Hacienda; es decir, no se presumía que las directrices del RIC serían necesariamente adoptadas, como era el caso para el RDC de la República Checa.

Para los países en desarrollo que aún carecen de una cultura política estable, el estatuto jurídico puede ser una forma de permitir que un consejo sobreviva (y mantener su memoria institucional) a un gobierno hostil hasta la elección de otro más abierto al diálogo. Aunque también podría hacer más difícil modificar o terminar un consejo inoperante, lo que supondría otros elementos de compensación. Por otro lado, con personalidad jurídica siempre existe el riesgo de que la oficina ejecutiva o el congreso o el parlamento se sientan amenazados por lo que podrían interpretar como una forma de cogobierno.<sup>32</sup> Por último, si el consejo de alianza para desarrollar una política estratégica es un consejo de dirección de un organismo oficial con presupuesto propio, como el EDB o el NRF de Singapur, evidentemente debe fijarse por ley.

### ***6.3. Composición del consejo***

Hay que distinguir entre representación y gobernanza. En el primer caso, el participante habla en nombre de un grupo de partes interesadas, mientras que en el segundo el participante actúa de forma independiente para supervisar una entidad, sobre la base de un objetivo y un conjunto de procedimientos. La participación de las APP suele ser de tipo representativo; sin embargo, existen fórmulas en que los usuarios pueden participar como asesores a título personal. Las APP formadas como consejo de dirección de un organismo público, como el consejo del EDB o del NRF de Singapur, son un ejemplo de gobernanza.<sup>33</sup>

Una tarea de primer orden para formar un consejo de tipo representativo es la selección de los grupos de interés, que han de ser miembros pertinentes para los asuntos que entran dentro del mandato del consejo y sean verdaderamente representativos del grupo. Esto debería ayudar a minimizar el riesgo de búsqueda de rentas. Además, seleccionar a miembros técnicos y académicos respetados con destacada experiencia en la materia reduce aún más los riesgos, ya que pueden introducir un elemento de deliberación «contestataria» a los debates

---

<sup>32</sup> Esto se ha producido ocasionalmente Concertación Nacional de Panamá y el Acuerdo Nacional de Perú.

<sup>33</sup> El consejo del EDB no tiene responsabilidades fiduciarias y se limita al asesoramiento. Los consejos público-privados de los organismos ejecutores de Irlanda, como Enterprise Ireland y la Agencia de Desarrollo Industrial de Irlanda (IDA) sí que tienen responsabilidades fiduciarias.

del consejo. La representación de las partes interesadas puede ser «apretada» o «suelta». El recuadro 2 describe los tipos de participación de los consejos de los países analizados.

### **Recuadro 2. Miembros de algunos consejos público-privados de políticas estratégicas**

Un ejemplo de representación «apretada» entre los países analizados lo ofrece el RHSD de la República Checa. Las nominaciones las hacen las dos confederaciones empresariales nacionales (7 representantes) y la principal confederación de sindicatos (7), es decir, lo que Katzenstein (1985) llama asociaciones «de punta».<sup>a</sup> El gobierno cuenta con ocho representantes de los ministerios. El primer ministro hace las veces de presidente. Su nombramiento es para un periodo de cuatro años. El gobierno debe aceptar las candidaturas presentadas por las partes interesadas.

En cuanto al NESC, las partes interesadas presentan candidaturas para representar al sector empresarial (4), los trabajadores (4), los agricultores (4), el sector del voluntariado (ONG) (4) y el del medio ambiente (4). El primer ministro hace una selección entre las candidaturas y nombra a los representantes para un mandato de tres años, con posibilidad de renovación. El primer ministro también nombra entre tres y ocho expertos de perfil académico o técnico a su total discreción. El presidente es el secretario general del Gabinete del Primer Ministro. Los representantes de los trabajadores, las empresas y los agricultores provienen de asociaciones centrales de esos sectores.

En el caso del STPC de Finlandia, el Ministerio de Educación y Cultura solicitaba nominaciones de la Academia de Ciencias, TEKES, la Confederación Finlandesa de Industrias, sindicatos laborales, UNIFI (la asociación de universidades) y la Unión de Gestores. El ministro seleccionaba y nombraba a los miembros del consejo, garantizando que hubiera uno de la Academia, otro de TEKES, otro de la Confederación de Industrias de Finlandia y otro de los sindicatos. La composición total no podía sobrepasar los 18 miembros; el último consejo tuvo 10 miembros nombrados y 8 del gobierno, incluido el primer ministro, en calidad de presidente.<sup>b</sup> Los miembros han de actuar a título personal y no como representantes de un grupo de interés. Se les nombraba para el plazo que el gobierno de turno permaneciera en el poder. Respecto al nuevo RIC, aunque no había nombrado a sus miembros a principios del 2012 (los del antiguo STPC eran miembros *de facto*), el nuevo mandato estipula que ha de haber menos candidaturas procedentes de cuotas de sectores/organismos específicos para que puedan nombrarse más miembros con una experiencia determinada, especialmente en el campo de la innovación.<sup>c</sup>

La composición del RDC de la República Checa depende de las nominaciones que el presidente del consejo (el primer ministro) pide a las entidades que participan en la financiación de la I+D con fondos públicos y a instituciones relacionadas con la I+D, «en particular, la Academia de Ciencias de la República Checa, la Agencia de Subsidios, universidades públicas y escuelas superiores, ministerios y otros institutos e instituciones de fomento del desarrollo, así como representantes del ámbito profesional propuestos por personas físicas de campo de la investigación y el desarrollo.»<sup>d</sup> El presidente presenta 15 candidatos para la aprobación del gobierno. Los miembros actúan a título personal, durante un periodo de cuatro años, no renovable.

Con respecto al NCC de Irlanda, el ministro de Trabajo, Empresa e Innovación selecciona, a su discreción, a los miembros y al presidente. Los miembros deben proceder de las organizaciones patronales y sindicales centrales, del ministerio y de Forfás (un comité de expertos dependiente del ministerio) y ser expertos de reconocido prestigio en materia de competitividad. En 2011, constaba del siguiente número de miembros de cada sector: empresas (9), trabajadores (1), mundo académico (1), un presidente, que no pertenecía a ningún grupo concreto (1) y miembros del gobierno (3). Todos actúan a título personal, en lugar de representar oficialmente a un sector o a un grupo de interés específicos. Su mandato es de cuatro años, con posibilidad de renovación. El ministro consulta a otros ministros y fuentes no gubernamentales antes de realizar los nombramientos.

Los miembros del GIAB de Nueva Zelanda eran invitados directamente por el ministro de Desarrollo Económico, tras haber solicitado candidaturas y haber hecho una consulta previa con el gabinete del

gobierno. El consejo asesor podía tener hasta 21 miembros. En 2008, eran 17: organizaciones empresariales no afiliadas (8), organizaciones de empleadores y sindicales (4), expertos independientes (2) y órganos gubernamentales (3). El presidente pertenecía al sector empresarial. Sus representantes se elegían a nivel de director general (“CEO”). Sin embargo, la selección tendía a evitar los candidatos hostiles a las políticas del gobierno.

<sup>a</sup> Cuatro de los siete representantes de los sectores empresarial y sindical, respectivamente, son permanentes y tres pueden rotar, según el tema de que se discuta.

<sup>b</sup> Véase [www.minedu.fi/OPM/Tiede/tiede-ja\\_teknologianeuvosto/?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Tiede/tiede-ja_teknologianeuvosto/?lang=en). Recientemente se ha elevado el número de representantes gubernamentales hasta los diez para dar cabida a la amplia coalición de gobierno.

<sup>c</sup> Véase [www.research.fi](http://www.research.fi).

<sup>d</sup> Véase [www.vyzkum.cz/PrintClanek.aspx?idsekce=10117&jazyk=CZ](http://www.vyzkum.cz/PrintClanek.aspx?idsekce=10117&jazyk=CZ).

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos oficiales y entrevistas.

Del recuadro 2 podemos extraer varios principios. La representación de asociaciones centrales tiene la ventaja de asegurar el apoyo técnico institucional al representante y una alta densidad de miembros para la representatividad legítima (Donor y Schneider, 2000).<sup>34</sup> Por otro lado, la necesidad de mediación y reconciliación, en relación con tantos intereses, potencialmente diluye la información contextual proporcionada y debilita las posiciones. Esto se puede compensar en parte si los votos en la asociación son ponderados, como en el caso de la Confederación de Industrias checa, que tiene representación en el RHSD.

Una alianza público-privada con una fuerte representación institucional tenderá a tener miembros con intereses propios y la ideología política de los grupos de interés, como sucede en el RSHD CR checo, que, en los últimos años, ha actuado como un foro de negociación. Las discusiones pueden ser muy tensas y los acuerdos difíciles, a menos que, por ejemplo, se alcance un acuerdo previo entre el sector privado y los sindicatos, lo que convierte al consejo en una poderosa fuente de asesoramiento para que el gobierno pueda forjar un acuerdo tripartito. Por otra parte, la negociación y el centrarse en cuestiones de políticas de corto plazo aseguran que el asesoramiento del consejo esté “a nivel del terreno”, o casi. Independientemente de que haya acuerdo o no, el Estado cree que el RSHD sirve como una útil caja de resonancia para la formulación de políticas.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Si las asociaciones representan a las instituciones de las partes interesadas, es importante que las asociaciones sean competentes. España ha proporcionado apoyo financiero a sus asociaciones para fomentar un diálogo creíble con el gobierno (Devlin y Mogueillansky, 2011).

<sup>35</sup> Entrevista con un representante de alto nivel del sector público miembro del consejo.

La representación institucional en el NESC irlandés es relativamente “apretada” y la negociación forma parte de sus deliberaciones. Sin embargo, como se verá más adelante, la negociación se lleva a cabo con la ética colectiva de generar un entendimiento mutuo. Por otra parte, el NESC solo puede emitir informes de consenso. Así, mientras que los representantes no siempre logran quitarse la «camiseta de su equipo», sí que se olvidan un poco de ella, dependiendo de los temas y el contexto, para hacer posible que se alcancen acuerdos.<sup>36</sup> El inequívoco mandato del consejo para lograr acuerdos, junto con su enfoque en el medio y largo plazo, conduce a recomendaciones que se sitúan en un nivel menos sobre el terreno que las del RSHD CR checo, pero todavía lo suficientemente concretas para tener relevancia política o influencia (NESF, 1997; O'Donovan, 2010). Como se citó anteriormente, el actual Gabinete del Primer Ministro de Irlanda ha solicitado al NESC que se concentre en cuestiones de corto plazo (NESC, 2011a). Independientemente de las inquietudes de algunos de los miembros, si el consejo cambiara su atención hacia la política a corto plazo, probablemente tendría que ajustar aspectos de su gobernanza para dar cabida al nuevo mandato.

Los consejos de alianzas público-privadas cuyos miembros actúan a título personal deberían, en principio, debatir sin llevar puesta la camiseta de su equipo. Esto tiene la ventaja de que permite aprovechar una capacidad técnica y política individual sin filtros. La desventaja es que el asesoramiento y los acuerdos alcanzados pueden carecer de un amplio apoyo político y, por lo tanto, que el gobierno los tome como letra muerta. Ese parece haber sido el caso hasta cierto punto en el NCC de Irlanda. También hay un mayor riesgo de conflictos de intereses personales. Además, aunque se espera que este marco de gobernanza no se vistan camisetas, los restos de partidismo pueden influir en el asesoramiento sobre políticas. En general, el NCC irlandés y el STPC y el RIC finlandeses han logrado evitar los intereses particulares o de una parte interesada concreta.<sup>37</sup> Sin embargo, ese no ha sido el caso del RDC checo, que (antes de su importante reforma) se centró más bien en proteger la asignación de fondos públicos de I+D destinadas a los miembros de sus grupos respectivos en lugar de evaluar los planes y programas nacionales y preparar unos presupuestos más eficaces.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> El Gabinete del Primer Ministro ha planteado recientemente la idea de contar con representantes que colaboren de manera más informal (NESC, 2011a).

<sup>37</sup> Entrevistas con miembros del consejo.

<sup>38</sup> Entrevista con un miembro del consejo.

La calidad de la composición del consejo es importante. Su composición debe representar el mandato del consejo, y los miembros deben ser competentes y altamente respetados por el público. Tener un defensor (es) prestigioso local del mandato del consejo es otro activo (Herzberg y Wright, 2006) y puede ser extremadamente útil para mantener la cohesión del consejo.

Como se vio, el RIC finlandés planea reducir el número de miembros procedentes de las cuotas, con el fin de permitir que haya más miembros expertos en innovación.<sup>39</sup> Por otro lado, los miembros excesivamente politizados probablemente erosionarán la calidad de los debates. Cuando un primer ministro o un ministro pueden aceptar a su discreción candidaturas de partes interesadas en los consejos de carácter representativo, puede haber espacio para negociar con cuidado personas alternativas y menos problemáticas sin necesidad de debilitar las credenciales de liderazgo de la representación. Esa capacidad de decidir si aceptar las candidaturas solo funciona si el líder político dirige en aras del bien público y del mandato y la legitimidad del consejo (lo que lleva de vuelta al elemento intangible del *liderazgo político y el compromiso*). El nombramiento irrevocable de los representantes de los trabajadores en el RSHD checo condujo en el pasado a la inclusión de miembros altamente politizados. El representante actual de los trabajadores es políticamente independiente y, según los miembros del consejo del sector privado, eso ha facilitado que se dieran discusiones productivas.<sup>40</sup>

La representación de los ministerios del gobierno debe ser relevante para el cometido de la alianza público-privada y ha de ser al más alto nivel, para asegurar credibilidad política y relevancia en relación con la composición institucional. Por lo tanto, no es de extrañar que la inclusión del presidente o del primer ministro sea una práctica común en los casos analizados. En cualquier caso, debido a las grandes responsabilidades de un presidente o de un primer ministro, la experiencia ha demostrado que algún otro miembro del sector público con peso político que pertenezca al consejo debe ocuparse de dar seguimiento a la agenda y las conclusiones. En un foro público-privado, es necesario tener cuidado para asegurar que se mantiene “una distancia prudencial” entre el ministro dirigente y sus grupos de interés

---

<sup>39</sup> Esto puede considerarse una solución que involucra el intercambio de objetivos. Tener en el consejo a miembros que no sean expertos en innovación —por ejemplo, un representante sindical— puede facilitar la aceptación política de las asignaciones presupuestarias y subvenciones destinadas a la innovación, un tema exótico para gran parte del público en general.

<sup>40</sup> Entrevista con un miembro del consejo perteneciente al sector empresarial y confirmado por una entrevista con un miembro del sector público.



asociados para evitar cualquier sesgo. Ese problema se dio en el RHSD de la República Checa, donde el ministro de Trabajo fue el administrador *de facto* del consejo tripartito.<sup>41</sup> Además, los ministerios que no están directamente relacionadas con el mandato del consejo pueden causar obstáculos para el diálogo, como ha ocurrido no solo en el RHSD checo sino también en el STPC finlandés.<sup>42</sup>

Las recomendaciones de políticas estratégicas que surgen de las APP necesitan financiación pública. La pertenencia de un ministro de Finanzas y su compromiso decidido son de por sí factores importantes.<sup>43</sup> Como puso de manifiesto una evaluación independiente del sistema nacional de innovación de Finlandia, la falta de un miembro así en el consejo ha restado fuerza al STPC en los últimos años. El ministro de Hacienda de Finlandia no asistió a muchas de las reuniones del consejo, debilitando así la relación entre las recomendaciones del consejo y las asignaciones presupuestarias (Ministerio de Empleo y Economía de Finlandia, 2009).

El papel del presidente de una alianza público-privada es fundamental para su buena gobernanza. El presidente debe tener puntos de vista equilibrados y ser capaz de mediar entre las diferencias de opinión y en los debates, incluso con representantes del gobierno. En los consejos en que el presidente no es miembro del gobierno (por ejemplo, el NCC de Irlanda), las cualidades necesarias son prestigio público, sensibilidad política, buen conocimiento del gobierno y habilidades interpersonales. Un presidente ineficaz puede debilitar considerablemente el trabajo de un consejo.

¿Cuál es el papel de los partidos políticos? Los partidos políticos no suelen estar representados en las alianzas público-privadas. De hecho, su presencia podría ser perjudicial para las deliberaciones, ya que se puede correr el riesgo de que se reproduzca directamente la dinámica parlamentaria de partido en el poder/partido en la oposición, con los consiguientes problemas de politización. El parlamento es normalmente el destinatario de los trabajos de los consejos de alianza. No obstante, la receptividad del parlamento respecto a los informes del consejo puede verse afectada por la percepción de que el consejo es un foro que intenta

---

<sup>41</sup> Entrevista con un miembro del consejo.

<sup>42</sup> Entrevistas con miembros del consejo.

<sup>43</sup> Sin embargo, Devlin y Mognillansky (2011) sugieren que los ministerios de Finanzas no lideran en los consejos encargados de la política industrial porque sus competencias suelen ser demasiado estrechas en relación con las dimensiones microeconómicas de las estrategias de desarrollo de medio y largo plazo y las intervenciones públicas relacionadas para inducir el cambio estructural.

representar las opiniones de la sociedad civil. En ese caso, la dirección política del gobierno es esencial para aclarar la complementariedad del consejo de alianza público-privada.

El número de miembros es importante. Cuando hay más miembros, se transmite un amplio conocimiento del contexto y una experiencia que puede ser útil para la formulación de políticas. Sin embargo, también puede dificultar que se produzca un diálogo constructivo y dificultar llegar a acuerdos bien fundados y pertinentes desde el punto de vista operativo. Una representación limitada permite debates más en profundidad y aumenta la posibilidad de un consenso, aunque también podría restringir el flujo de información valiosa. El número de representantes de la sociedad civil que se considera ideal para la eficacia de un consejo es difícil de establecer, debido a los muchos factores que inciden, como su mandato, el programa y el número y duración de las reuniones.

En la década de 1970, el NESC tenía tres grupos de miembros (empresas, trabajadores y agricultores), cada uno con 10 miembros, sumando un total de 47.<sup>44</sup> Una evaluación del consejo concluyó que el número de miembros no impidió que cumpliera sus objetivos y recomendaciones (NESC, 2011b). Esto puede haberse debido a que los miembros procedían de las tres asociaciones de punta de partes interesadas. Tras su expansión, el NESC cuenta ahora con cinco grupos de partes interesadas (de las que solo tres tienen una asociación) y con analistas independientes y representación gubernamental, sumando 33 miembros. Presumiblemente, los debates y diálogos en profundidad pueden resultar difíciles y el consenso vinculante para las recomendaciones de política puede conducir a posiciones políticas no tan bien fundadas como las que salían de la composición anterior del NESC y, de hecho, ha habido un debate sobre el abandono del actual mandato de consenso (NESC, 2011a). En cambio, el RIC de Finlandia ha aumentado recientemente el número máximo de representantes gubernamentales de 8 (véase el recuadro 2) a 10, con el fin de dar cabida a la diversidad de la coalición gubernamental. Como se sugirió anteriormente, esa representación gubernamental ampliada podría hacer el diálogo más complicado.

El RHSD checo cuenta con 23 miembros del sector empresarial, de los trabajadores y del gobierno, y no tiene ninguna obligación de llegar a un consenso sobre las recomendaciones. La representación de la sociedad civil en el consejo recae en grandes asociaciones. Un representante del sector empresarial opinó que los debates serían más

---

<sup>44</sup> El total de 47 miembros incluye a los independientes y a los representantes del gobierno.

eficaces si hubiera menos de 7 miembros en representación tanto de los trabajadores como de los empleadores.

En cualquier caso, aunque no hay una regla exacta, parece que más de 20 miembros titulares deben plantear una alerta sobre el tamaño y fomentar una evaluación sobre el grado de funcionalidad de la composición del consejo en relación con sus objetivos. Un elemento importante es el recurso a suplentes. Algunas alianzas público-privadas, como el NESCS, permiten que los miembros sean representados por un suplente. El RDC y el RHSD checos y el RIC finlandés no permiten suplentes, aunque en el caso del RDC checo, si un miembro no puede asistir a una reunión, puede presentar su opinión sobre un tema por escrito. Como fomentar la confianza y el entendimiento en un consejo de alianza es un objetivo *per se*, y como se necesita contar con miembros de alto nivel por motivos de pertinencia y credibilidad política, parece sensato el argumento de que conviene desalentar los suplentes, o al menos que sean de alto nivel y con designación permanente.<sup>45</sup>

Por último, en términos de remuneración, las alianzas suelen cubrir los gastos de viajes, alojamiento y otros gastos administrativos relacionados con el consejo para los miembros individuales. Los miembros del RDC checo reciben, además, un sueldo del gobierno, mientras que los miembros del GIAB neozelandés reciben también unos honorarios de entre 3000 y 4000 USD anuales. Ese valor se establece teniendo en cuenta el tipo de trabajo realizado y el tiempo que los miembros del consejo dedican a las tareas asignadas.<sup>46</sup> No obstante, dado que los consejos de alianza por lo general pretenden fomentar un espíritu de aspiración nacional, la práctica de pagar honorarios o sueldos por ese servicio es una cuestión que requiere un debate serio sobre las alternativas y sobre su influencia en la selección y el compromiso. En teoría, el patriotismo, el prestigio y la cobertura de los medios de comunicación deben bastar para proporcionar a los consejos miembros competentes de alto nivel (Herzberg y Wright, 2005).

#### **6.4. Estructura institucional**

Hay al respecto muchos aspectos de interés, así que trataremos solo algunos. Una secretaría es fundamental para que un consejo funcione bien. Un ministerio sectorial o agencia pública puede ocuparse de esa función, como sucede en los países de la muestra, excepto el NESCS,

---

<sup>45</sup> En un consejo que permitía suplentes, un representante de alto nivel del mundo empresarial declaró que siempre mandaba a alguien en su lugar al consejo.

<sup>46</sup> Dedicar tiempo a los grupos de trabajos puede implicar tareas onerosas.

que cuenta con una secretaría independiente. Todas las secretarías desempeñan funciones administrativas, lo que requiere contar con un personal muy competente, ya que las propuestas y la preparación de la agenda, documentos y actas de las reuniones del consejo son tareas políticamente delicadas que pueden influir desde el punto de vista del diálogo y las decisiones.<sup>47</sup> La secretaría, junto con el presidente, debe supervisar el cumplimiento del espíritu y de la letra de las normas que rigen la labor del consejo. A modo de ejemplo, la secretaría del NCC irlandés reconoce la necesidad de asegurar que los miembros del consejo actúen a título personal y no en representación de su empresa, sector o asociación, y rara vez ha tenido que recordarles eso a los miembros.

También es muy importante que el consejo disponga de apoyo técnico de primer nivel, ya que al poner los hechos sobre la mesa se moderan las opiniones personales y la ideología de los miembros, generando espacio para centrarse en la solución de los problemas y la promoción de un entendimiento común. Los consejos nacionales analizados se han ocupado de la cuestión del apoyo técnico de tres maneras básicas. La primera opción es que el consejo forme subcomités y grupos técnicos de trabajo compuestos por miembros y expertos invitados que informen al pleno del consejo sobre temas concretos del programa, tal como sucede en la República Checa y en Finlandia.<sup>48</sup> La segunda opción es contar con una secretaría técnica independiente, como la del NESC, que, además de ocuparse de las cuestiones administrativas, también lleve a cabo un análisis con personal interno, consultores y grupos especiales de trabajo, según sea necesario. La tercera opción es usar expertos técnicos internos del sector público que brinden apoyo, como hace el NCC irlandés, al cual recibe apoyo administrativo y técnico de expertos cedidos por el Forfás, una instancia de expertos público instalado actualmente en el Ministerio de Empleo, Empresa e Innovación. El GIAB de Nueva Zelanda contaba con el apoyo técnico y administrativo de una unidad especializada del Ministerio de Desarrollo Económico.<sup>49</sup> Una cuarta opción —no presente en

---

<sup>47</sup> No todos los miembros de los consejos checos se mostraron de acuerdo sobre la independencia de una secretaría. Tanto el RHSD como el RDC están estructurados para tener una junta con un presidente y dos vicepresidentes, procedentes del consejo. La junta se reúne con frecuencia entre las reuniones del consejo para dar seguimiento a las discusiones, trabajar con grupos de asistencia técnica y elaborar propuestas. Los miembros tripartitos eligen la junta del RHSD, mientras que la del RDC se elige mediante votación secreta.

<sup>48</sup> Cuando se forman los grupos de trabajo, se debe tener cuidado para asegurarse de que las calificaciones de los miembros son adecuadas para los temas que se tratan.

<sup>49</sup> El personal del EDB de Singapur posee grandes conocimientos técnicos.

los países analizados— es contar con un grupo de reflexión privado independiente o con una organización internacional o regional para ocuparse del trabajo de análisis.<sup>50</sup>

Contar con las capacidades existentes en los ministerios y organismos públicos de apoyo administrativo y técnico resulta económico.<sup>51</sup> En el caso del NCC irlandés y del GIAB neozelandés, esta fórmula funcionó bien. En el RIC de Finlandia, la función de secretaría está dividida entre dos ministerios (el ministerio de Educación y el de Empleo y Educación), aunque, como ha sucedido a veces en este país, los ministerios pueden llegar a competir entre sí al respecto. Esto puede dar lugar a tensiones y divisiones políticas en la secretaría.<sup>52</sup>

Una desventaja potencial de la fórmula de secretaría de base gubernamental es que no necesariamente transmite la independencia —a la hora de preparar los detalles administrativos y poner sobre la mesa del consejo los hechos y análisis más útiles— que se precisa para mediar convincentemente en un debate del consejo. La neutralidad de las secretarías vinculadas al gobierno en la preparación de las agendas y actas ha supuesto una dificultad en los consejos checos.<sup>53</sup>

La secretaría del NESC es independiente, con un pequeño grupo de unos diez miembros compuesto en su mayoría por analistas, seleccionados por concurso, y que se contratan como empleados temporales del Estado. La secretaría está dirigida por un economista de gran prestigio y políticamente independiente. El presupuesto del NESC, incluyendo los fondos para los honorarios de los consultores externos, rondó los 1,4 millones de USD en 2007 (Devlin y Mogueillansky, 2011). El trabajo de la secretaría se considera en general de alta calidad.

Las APP pueden beneficiarse de los conocimientos técnicos de los grupos de trabajo, aunque las estructuras difieren en cada caso. El RHSD checo tiene nueve comités permanentes, con grupos de trabajo *ad hoc* formados según las necesidades. La composición tripartita establece los comités y gran parte del trabajo duro y del debate se lleva a cabo en

---

<sup>50</sup> En un país en desarrollo, una organización multilateral puede proporcionar servicios de secretaría, lo cual puede garantizar la imparcialidad, tal como sucedió en los comienzos de la Concertación Nacional de Panamá. Sin embargo, dependiendo de la naturaleza de la relación, puede erosionar el desarrollo de una capacidad propia del país para gestionar una secretaría efectiva.

<sup>51</sup> Por ejemplo, los estados miembros de la Unión Europea pueden aprovechar la experiencia técnica de la Comisión Europea.

<sup>52</sup> Entrevistas con miembros del consejo.

<sup>53</sup> Entrevista con miembros del consejo.

este nivel. En este caso, los representantes sindicales se consideran excepcionalmente bien preparados.<sup>54</sup>

Por su parte, el RDC de la República Checa tiene tres comités temáticos permanentes con entre 5 y 12 miembros cada uno para un mandato de 4 años. Son nombrados por el presidente y brindan apoyo al trabajo del consejo. Los miembros reciben un honorario nominal. Sin embargo, hubo problemas, ya que la financiación del trabajo de las comisiones fue limitada, el consejo asignó pocas tareas y el trabajo que se entregó a la secretaría no siempre se tradujo adecuadamente en recomendaciones para los miembros del consejo. En el caso de Nueva Zelanda, la formación *ad hoc* de comités técnicos, en función de las necesidades del consejo, funcionó razonablemente bien.<sup>55</sup>

El ejemplo irlandés nos permite extraer conclusiones desde el punto de vista de la estructura y el mandato. Según afirman Devlin y Mogueillansky (2011), la eficacia de la APP irlandesa pudo haberse reducido por el número cada vez mayor de foros descoordinados que, hasta cierto punto, competían entre sí. Esto dio lugar a una balcanización del diálogo social nacional.

Durante muchos años, el NESC de Irlanda se ocupó de evaluar y formular recomendaciones en materia de estrategia económica y cuestiones sociales. Sin embargo, posteriormente se crearon cuatro consejos adicionales, cada uno con tareas superpuestas respecto a la labor del NESC: (i) el Foro Nacional Económico y Social (NESF) (1991), encargado de abordar cuestiones de largo plazo, especialmente las relacionadas con el empleo y la cohesión social, que se solapaban con el trabajo del NESC; (ii) el Consejo Nacional de Competitividad (NCC) (1997), cuyos miembros procedían predominantemente del sector empresarial y contaba con el apoyo de Forfás, el grupo de reflexión económica del gobierno (que también tendía a solaparse parcialmente con el mandato del NESC); (iii) el Centro Nacional de Cooperación y Rendimiento (NCPP), creado en 2001 para emitir recomendaciones en materia de innovación en el lugar de trabajo; y (iv) la Oficina Nacional de Desarrollo Económico y Social (NESDO) (2006), que debía coordinar el trabajo de NESC, NESF y NCPP.

Los mandatos solapados de NESC, NESF y NCPP no fueron adecuadamente coordinados por el NESDO, produciéndose mensajes dispersos. El NESC perdió su

---

<sup>54</sup> Entrevista con un representante del sector empresarial.

<sup>55</sup> Entrevista con Nigel Haworth.

influencia en el sector empresarial en favor del NCC, lo que permitió al sector tener un acceso prácticamente exclusivo al Gabinete del Primer Ministro, dejando que el debate en el NESF estuviera dominado por los sindicatos y las ONG. Esto también se vio agravado al designar a Forfás como secretaria del NCC, lo que al parecer debilitó el acceso del NESF a los datos de Forfás sobre competitividad y crecimiento. Esto a su vez provocó que el NESF se centrara cada vez más en la agenda nacional de bienestar social. Mientras tanto, los mensajes del NCC sobre el retraso en materia de competitividad no siempre fueron adecuadamente absorbidos por el primer ministro ni por el gobierno, quizás debido en parte a que las recomendaciones del NCC podrían haber sido interpretado por el público como de la mano de los intereses sectarios de la comunidad empresarial.

Esta experiencia llevó a Devlin y Mognillansky (2010 y 2011) a la conclusión de que la alianza irlandesa podría haber resultado más eficaz si el NESF se hubiera ocupado por sí solo de los intereses de todas las partes, con lo que hubiera tenido un mayor impacto político en sus miembros y en el gobierno. Aunque la tarea del NCC era más bien de carácter analítico de corto plazo, quizás hubiera sido más eficaz en sus mensajes de haber estado bajo los auspicios del NESF. Si el trabajo del NCC se hubiera realizado en una comisión de trabajo de alto nivel bajo la égida del NESF, cuyas recomendaciones hubieran llegado hasta el pleno del NESF, los mensajes —aunque algo diluidos por el diálogo entre las partes interesadas— podrían haber tenido una mayor repercusión sobre todo el espectro de participantes, debido a la amplia legitimidad política, y un mayor impacto político en el gobierno. A la vez, el NESF habría tenido más mecanismos para controlar la dominación excesiva de la agenda de bienestar social. En suma, un diálogo más integrado entre las partes interesadas institucionales incluso quizás pudiese haber convencido al gobierno de que abordara la cuestión de la pérdida de competitividad del país, así como la inminente burbuja inmobiliaria y bancaria que se desarrolló.<sup>56</sup>

Las autoridades irlandesas parecen haber compartido en parte la hipótesis de Devlin y Mognillansky sobre la conveniencia de aunar tareas bajo un mismo techo, puesto que el NESF está ahora integrado en el NESF y el NCPP se ha disuelto. El NESF y el NESDO tienen el mismo director, y Forfás ha sido plenamente integrada en su ministerio, lo que facilita una coordinación más eficaz con la secretaria del NESF.

---

<sup>56</sup> El cuestionamiento de la sostenibilidad del *boom* económico en la segunda mitad de la década de 2000 era considerado algo prácticamente antipatriótico por los altos funcionarios del gobierno. El NCC, al parecer, expresó su preocupación sobre el tema, pero se le ignoró.

Por último, las deliberaciones de los foros de alianzas nacionales pueden incluir cuestiones de carácter regional, especialmente en los países de mayor tamaño, en que se haya descentralizado el sistema político. Es posible crear subconsejos de representación en diferentes regiones de un país, aunque el gran reto sería asegurar que los subconsejos regionales dispongan de una capacidad técnica adecuada y de canales efectivos de comunicación y articulación con el consejo nacional. Se trata sin duda de un reto de una excepcional envergadura para los países en desarrollo, en los que hay una gran heterogeneidad entre regiones y entre las regiones y la capital.<sup>57</sup>

### ***6.5. Reglas y procedimientos***

Si bien es cierto que las regulaciones y los procedimientos son importantes en las alianzas público-privadas, no son un sustituto para un firme compromiso político por parte del gobierno. El RDC de la República Checa es un ejemplo de reglas formales de gobernanza altamente detalladas<sup>58</sup> y de limitados resultados, más allá de las distintas partes haciendo maniobras para proteger su asignación de fondos públicos para I+D.

Es importante que la frecuencia de las reuniones de la APP sea suficiente para elaborar una agenda adecuada e inculcar una sensación de pertinencia en los propios miembros. La siguiente muestra de consejos parece seguir este principio:

|       |                                                     |
|-------|-----------------------------------------------------|
| NESC: | una vez al mes                                      |
| NCC:  | cinco veces al año                                  |
| RHSD: | una vez cada dos meses                              |
| RDC:  | una vez al mes o, al menos, una vez cada tres meses |
| RIC:  | cinco o seis veces al año                           |
| GIAB: | seis veces al año                                   |

Las comisiones de trabajo del consejo y los grupos se reúnen con mayor frecuencia.<sup>59</sup> La disponibilidad de los miembros de alto nivel (como los presidentes o primeros ministros o sus representantes) es limitada, por lo que las sesiones plenarias son relativamente cortas, como

---

<sup>57</sup> Este ha sido un grave problema en Colombia (Moguillansky, 2011 y Gomez Restrepo y Mitchell, 2015).

<sup>58</sup> [www.vyzkum.cz/PrintClanek.aspx?ideskce=10117&jazyk=CZ](http://www.vyzkum.cz/PrintClanek.aspx?ideskce=10117&jazyk=CZ) (tégase en cuenta que este sitio fue retirado de internet posteriormente).

<sup>59</sup> En el caso de los consejos checos, las juntas ejecutivas se reúnen con frecuencia entre las reuniones del consejo.



en los casos del NESG (3 horas), NCC (3 horas), RHSD (2 horas), RIC (1,5 horas) y GIAB (3 horas). Teniendo en cuenta el número de miembros y los temas a tratar, el tiempo asignado a las reuniones del consejo puede parecer bastante limitado, algo que preocupa especialmente al NESG, que ha pensado en la posibilidad de ampliar la duración de sus reuniones a cuatro horas (NESG, 2011a). Sin embargo, la limitación del tiempo en otros consejos se compensa mediante discusiones previas a la reunión y delegando buena parte del trabajo en las comisiones de trabajo, consejos ejecutivos o grupos informales.

Los consejos han de formular recomendaciones, y el NESG, el NCC y el GIAB se han basado en general en el consenso. El RDC respeta el voto de una mayoría, mientras que el RIC busca el consenso, a pesar de su presidente puede convocar un voto mayoritario, si fuera necesario. El RHSD busca el consenso, pero después de la reunión las ruedas de prensa de cada una de las partes del tripartito pueden poner de manifiesto áreas de acuerdo o desacuerdo.<sup>60</sup>

Si bien el consenso suele ser el objetivo de las APP, según las reglas que estén en vigor existe el riesgo de que se «fije» la visión de consenso en detrimento de la flexibilidad y la necesaria adaptación a las estrategias de cambio (Devlin y Mogueillansky, 2011). Por otra parte, la necesidad de llegar a un consenso puede conducir a la autocensura (limitando el intercambio de información valiosa) y al menor denominador común, que quizá no siempre sea pertinente para las políticas. El NESG intenta elevar el nivel de consenso (con cierto éxito) centrándose en la solución de problemas nacionales de manera rigurosamente unida, combinando hechos con negociación, consultas y acuerdos mutuos. El objetivo es replantear los problemas de una manera que revele soluciones que los miembros desconocían o en las que no habían pensado.<sup>61</sup> Sin embargo, para apoyar las estrategias económicas del gobierno, los consejos quizá deberían incentivar las recomendaciones de consenso, pero no forzarlas, dejando abierta la puerta a opiniones divergentes que pueden revelar una valiosa información para formular políticas. El NESG irlandés, a petición del Gabinete del Primer Ministro, está considerando la posibilidad de apartarse de la regla de las recomendaciones de consenso sin

---

<sup>60</sup> Las conferencias de prensa son un procedimiento relativamente nuevo, que surgió debido a que la discordia en las reuniones se filtraba sistemáticamente al público, de cualquier manera.

<sup>61</sup> Esto se desarrolla en detalle en NESF (1997) y Devlin y Mogueillansky (2011). Un muy buen ejemplo de resolución de problemas y de la reformulación de un problema grave se vio durante las crisis fiscal y de balanza de pagos de finales de los ochenta. Un informe del NESG desplazó el debate público acerca de la deuda y los impuestos hacia la necesidad de cambiar el crecimiento irlandés, pasando de un crecimiento basado en las exportaciones agrícolas a productos manufacturados de mayor valor, un cambio que requeriría la introducción de una política industrial. La lógica era que solo a través de tasas de crecimiento más elevadas se lograría la sostenibilidad de la deuda.

desincentivarlo en tanto que objetivo deseable (NESC, 2011a). Una modalidad que podría servir los dos propósitos es el uso para decisiones de un voto de mayoría calificada con un umbral que garantice al mínimo un cuasi-consenso.

La confidencialidad de las deliberaciones de la APP resulta necesaria para promover un debate franco y honesto, permitiendo al mismo tiempo soluciones de compromiso que conduzcan a acuerdos. Y esta es sin duda la regla de los consejos que aquí se examinan. Sin embargo, las actas pueden filtrarse, como sucede en el caso del RHSD, o puede ser necesario por motivos de transparencia hacerlas públicas. Por tanto, la protección de la confidencialidad de los debates puede mejorarse si las actas no hacen referencia directa a la posición de un miembro y se restringe su contenido a conclusiones. Si existen presiones políticas para la divulgación pública de las actas que resumen más de conclusiones, una solución podría ser retardar su publicación en, digamos, tres o cuatro meses. Las reuniones también deben organizarse para que haya quórum, sobre todo si no se designan suplentes. Por motivo de la legitimidad de decisiones, una regla para un quórum de cincuenta por ciento más uno (incluyendo el presidente) es mejor que la práctica de un simple “pase de lista”.

Los informes de las APP a las autoridades públicas deben ser pertinentes y los objetivos no deben ser excesivamente ambiciosos, a fin de evitar demoras en la presentación de los informes o de disminuir el impacto de las propuestas. El asesoramiento oportuno y efectivo sería especialmente importante en el caso de un consejo recién creado, de manera que cuente con credibilidad pública y con la idea de que es pertinente para las partes interesadas. El funcionamiento eficiente de una APP también requerirá una infraestructura eficaz de tecnologías de la información, haciendo posible la inscripción de los miembros, la comunicación electrónica, el mantenimiento de registros, la rendición de cuentas y la toma de decisiones oportuna.

#### ***6.6. Otras cuestiones de gobernanza***

Al crear una nueva alianza público-privada, la agenda inicial debe incluir lo que es «factible», lo que está al alcance, con el fin de crear una sensación de pertinencia respecto a su propósito. En algunas APP, los miembros de la sociedad civil pueden favorecer los intereses particulares de las personas a que representan. Los miembros del gobierno y los miembros del consejo que actúan a título personal pueden incurrir en conflictos de intereses y practicar cabildeo en su favor. La divulgación de los intereses y de los códigos de conducta apropiados resulta esencial para el buen gobernanza. A los representantes del gobierno irlandés se les exige

practicar la buena gobernanza en los órganos del Estado (Departamento de Finanzas de Irlanda, 2001). El NCC introdujo hace poco la exigencia de divulgar información a los miembros de la sociedad civil pertenecientes al consejo. Como se mencionó anteriormente, en Finlandia las fuertes normas culturales hacen las veces de un verdadero código de conducta.

Las APP de asesoramiento deben tener mecanismos de seguimiento y evaluación para determinar el grado en que el gobierno está siguiendo sus recomendaciones (Herzberg y Wright, 2005) y si las políticas son coherentes con las estrategias recomendadas por las alianzas. Las cuestiones de aplicación y monitoreo suponen uno de los mayores retos para las APP (NESF, 1997).

Los mecanismos de difusión pública pueden aumentar la fuerza de las recomendaciones de un consejo de alianza. Sin embargo, esto debe hacerse con cuidado para mantener la credibilidad de la función primordial del consejo de alianza como asesor del gobierno. Por otro lado, para conservar su importancia y relevancia, las APP deben adaptarse a los cambios desde el punto de vista de su cometido, composición, estructura, procesos y procedimientos y orientación, para estar a la altura de las realidades nacionales e internacionales. Es útil contar con evaluaciones externas independientes, como las que realiza el sistema nacional de innovación finlandés, que incluye a las instituciones públicas de apoyo (Ministerio de Empleo y Economía de Finlandia, 2009), así como la que se aplica actualmente al STPC/RIC. El RDC checo también ha pasado por una completa evaluación — que condujo a la importante reforma referida en la nota 3—, mientras que, en Irlanda, la evaluación del NESF ha corrido a cargo de su secretaría.

## **7. Alianzas Emergentes en América Latina<sup>62</sup>**

La desilusión con el “consenso de Washington” y el bajo crecimiento en el periodo de las reformas han generado un nuevo interés para la política industrial en América Latina en los años 2000. Como reflejo de las nuevas ideas sobre cómo diseñar e implementar buenas políticas industriales, han surgido en la región muchas alianzas y consejos público-privado orientados a dar una dirección estratégica a las políticas industriales y a monitorear su implementación. El cuadro 1 muestra muchas de estas alianzas. Algunas alianzas apuntan a

---

<sup>62</sup> Esta sección se basa en parte y actualiza una sección en Devlin and Moguillansky (2013).

proporcionar asesoramiento y consejo al poder ejecutivo en la orientación general de la política económica y a tener también una fuerte dimensión política considerada su pretensión de juntar a las partes interesadas en un proyecto nacional común que da legitimidad a las políticas industriales

Un ejemplo de esto es el Acuerdo Nacional formalmente constituido en el Perú y el Consejo Nacional de Productividad establecido en Chile en el año 2015. La Concertación Nacional de Panamá, con muy amplia participación de la sociedad civil, es particularmente interesante porque en el concepto que tiene más influencia y poder que un consejo asesor, al llevar a cabo un tipo de programación conjunta público-privada, se genera un verdadero pacto nacional sobre los objetivos, metas y orientaciones estratégicas para la economía hasta el 2025, con compromisos de financiación con los ingresos del Canal de Panamá y un mecanismo formal de seguimiento y verificación. Panamá también cuenta con un Centro Nacional de Competitividad, que permite a las empresas y la sociedad civil dialogar directamente con el gobierno sobre las reformas necesarias o los proyectos de desarrollo y llegar a un consenso sobre las medidas que se espera que el gobierno vaya a implementar.

Colombia tiene probablemente la más amplia experiencia de colaboración público-privada en el diseño de iniciativas económicas. La Comisión Nacional de Competitividad, con el gobierno, y las contrapartes empresariales, académicas, sindicales y regiones, ha guiado la estrategia y la lógica política detrás del Sistema Nacional de Competitividad. Mientras tanto, México ha establecido recientemente un Comité Nacional para la Productividad (con comisiones hermanas en los 32 estados) que implican la participación de gobierno, empresas, trabajadores y la academia para asesorar y dar seguimiento a un nuevo Programa Especial para la Productividad y Competitividad. La existencia de estas y otras alianzas público-privadas en América Latina, en principio, es un desarrollo positivo en comparación con los enfoques de arriba hacia abajo (“top-down”) del pasado y es consistente con la nueva forma de pensar acerca de la política industrial moderna.

Los Consejos políticos público-privados, incluso en los países industrializados más avanzados, son siempre un trabajo en progreso que implica ensayo y error, dado que son un esfuerzo humano complejo de promover la interacción de múltiples actores con diferentes intereses en un marco democrático. La estructura y la gobernanza de los consejos y alianzas son, por su naturaleza *sui generis*, ya que deben adaptarse a la idiosincrasia de cada sociedad y de los objetivos establecidos; es decir, como se mencionó anteriormente, no hay fórmulas. Sin embargo, el relevamiento de experiencias en países con una larga historia de alianzas

público-privadas sugiere que hay algunos serios problemas de gobernanza en los consejos latinoamericanos que necesitan ser abordados. Mientras que el espacio no permite un desglose completo de los problemas que se pueden observar en cada uno de los consejos de la región, el cuadro 1 y los textos siguientes ponen de relieve algunas limitaciones que se pueden encontrar

**Cuadro 1. Alianzas Público-Privadas seleccionadas en América Latina**

| Pais/ámbito                 | Alianza                                                                                                                                                 | Tipo de Alianza                                          | Estructura                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Brasil</b>               |                                                                                                                                                         |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Nacional                    | Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES)<br>órgano asesor del presidente sobre la reforma estatal y objetivos de mediano/largo plazo             | Formal, estructurado                                     | Representantes de trabajadores, empresas, movimientos sociales y gobierno organizado en grupos temáticos. Más de 100 miembros del consejo son elegidos por el Presidente.                                                                                                                                  |
| Sectorial                   | Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI)<br>Supervisa las políticas de desarrollo industrial                                                    | Formal, estructurado                                     | Ministerios, representantes de la industria y el Presidente del BNDES.                                                                                                                                                                                                                                     |
| Sectorial                   | Consejos sectoriales y estatales y foros para la alianza y el diálogo público-privado para la ejecución del PDP                                         | Formal, ad hoc<br>pero en el proceso de ser estructurado | Asociaciones empresariales sectoriales y temáticas, y representantes de organismos públicos sectoriales y temáticos                                                                                                                                                                                        |
| <b>Chile</b>                |                                                                                                                                                         |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Sectorial                   | Foro de Desarrollo Productivo -<br>Consejo para el desarrollo productivo (1994-99)                                                                      | Formal, estructurado                                     | Alianza tripartita: gobierno-sindicatos-empresas.<br>presidida por el Ministro de Economía.                                                                                                                                                                                                                |
| Nacional                    | Diversos foros y alianzas establecidas en diferentes momentos y sobre diferentes temas                                                                  | Formal, <i>ad hoc</i>                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                             | Consejo Nacional para la Innovación y la Competitividad<br>Define la estrategia de innovación y asesora a la Presidencia en las políticas de innovación | Formal, estructurado                                     | Un presidente, ministros y representantes de empresas, ciencia y el mundo académico. La alianza opera en diferentes niveles: en el nivel ejecutivo y de base, entre los líderes de los conglomerados productivos ya través de la participación en las Agencias de Desarrollo Productivo (ARDP) regionales. |
|                             | Consejo Nacional de Productividad (2015)                                                                                                                | Formal, estructurado                                     | El asesoramiento del sector académico y privado para el ejecutivo. Pretende seguir el modelo del Consejo Nacional de Productividad de Australia                                                                                                                                                            |
| <b>Colombia</b>             |                                                                                                                                                         |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Nacional                    | Consejo Nacional de Planeación, crea el consenso sobre el Plan Nacional de Desarrollo                                                                   | Formal, estructurado                                     | Compuesto por representantes de diversos grupos de la sociedad civil.                                                                                                                                                                                                                                      |
| Nacional                    | Comisión Nacional de Competitividad<br>Implementa la estrategia para la productividad y la competitividad                                               | Formal, estructurado                                     | Presidido por el Presidente con la participación de empresas, universidades y sindicatos, organismos públicos, organizaciones privadas, y las comisiones regionales de competitividad. Tiene consejos regionales hermanos en cada Departamento del país.                                                   |
| <b>República Dominicana</b> |                                                                                                                                                         |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                             | Consejo Nacional de Competitividad                                                                                                                      | Formal, estructurado                                     | Presidente, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 8 representantes de ministerios, asociaciones sectoriales y del sector privado.                                                                                                                                                            |
| <b>El Salvador</b>          |                                                                                                                                                         |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Nacional                    | Consejo Económico y Social                                                                                                                              | Formal, estructurado                                     | 24 asociaciones empresariales, 24 representantes de grupos sociales, 5 representantes de gobierno.                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Ecuador</b>              |                                                                                                                                                         |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Nacional                    | Consejo Nacional de Producción con su Consejo Consultivo                                                                                                | Formal, estructurado                                     | El Consejo Nacional se compone de gobierno y de los Consejos Consultivos. Los miembros incluyen a las asociaciones empresariales que comentan sobre los planes del gobierno.                                                                                                                               |
| Sectorial                   | Consejos sectoriales                                                                                                                                    | Formal, estructurado                                     | Consejos tripartitos para identificar y superar obstáculos a la producción y negociar pactos salariales.                                                                                                                                                                                                   |

|                |                                                                                                 |                       |                                                                                                                                                                                                       |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>México</b>  |                                                                                                 |                       |                                                                                                                                                                                                       |
| Nacional       | Consultas de la Presidencia                                                                     | Formal, <i>ad hoc</i> | El sector privado participa a través de consultas y negociaciones con las asociaciones empresariales, los sindicatos, y la sociedad civil.                                                            |
|                | Comité Nacional de Productividad (2013)                                                         | Formal, estructurado  | Gobierno, y representantes del mundo empresarial, de los trabajadores y de la academia. Tiene comisiones hermanas en cada uno de los 32 estados del país. Sustituye los procesos previos de consulta. |
| <b>Panamá</b>  |                                                                                                 |                       |                                                                                                                                                                                                       |
| Nacional       | Concertación Nacional para el Desarrollo<br>Preparación de la estrategia nacional de desarrollo | Formal, estructurado  | Consejo con representantes de empresas, sindicatos, Iglesia, sectores sociales, grupos indígenas, partidos políticos y el gobierno a nivel central y local.                                           |
|                | Comisión Nacional de Competitividad                                                             | Formal, estructurado  | Apoya un diálogo estructurado y acuerdos con el sector empresarial en las iniciativas de desarrollo                                                                                                   |
| <b>Perú</b>    |                                                                                                 |                       |                                                                                                                                                                                                       |
| Nacional       | Acuerdo nacional                                                                                | Formal, estructurado  | Los partidos políticos, empresas, trabajadores, agricultores, universidades, iglesias, representantes regionales, los ministros del gobierno, y presidido por el Presidente del Consejo de Ministros. |
|                | Consejo Nacional de Competitividad                                                              | Formal, estructurado  | Presidente del Consejo de Ministros, Ministros de Estado, representantes de las empresas, del trabajo y el INDECOPI (ONG que supervisa las cuestiones de competencia).                                |
| <b>Uruguay</b> |                                                                                                 |                       |                                                                                                                                                                                                       |
| Nacional       | Consejos tripartitos sectoriales                                                                | Formal, estructurado  | Ministerios sectoriales, asociaciones empresariales sectoriales, trabajadores del sector y a veces un representante de la ANII.                                                                       |
|                | Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)                                           | Formal, estructurado  | Agencia público-privada que coordina la política de innovación                                                                                                                                        |

Fuente: Actualización de Devlin y Moguillansky (2013)

### **Recuadro 3. Una selección de los tipos de limitaciones para el gobierno de los Consejos encontrados en América Latina**

#### **A Nivel de Gobiernos**

- Los consejos nacionales y regionales (de jure o de facto) no son presididos por las autoridades de más alto nivel.
- Lanzamiento del orden del día no se guía por el diagnóstico de los principales obstáculos económicos y políticos para la transformación productiva, sus orígenes y la capacidad de los sectores público y privado para superarlos.
- Programa impulsado exclusivamente por la demanda, creando tantas prioridades en el consejo de que no hay prioridades.
- Programa puesto en marcha o mantenido por el gobierno como un escaparate (*window-dressing*) para obtener beneficios políticos a corto plazo en lugar de como un consejo de estado.
- El Gobierno (ejecutivo o parlamentario) interpreta el consejo como una amenaza a su autoridad.
- Rivalidades sobre áreas de competencia entre los ministerios del gobierno.
- Ministerio de Finanzas no completamente comprometido, desvinculando las recomendaciones del Consejo del presupuesto y de la ejecución de políticas
- Lanzamiento del programa para la transformación productiva no incluye resultados que pueden ser cosechados con éxito en el corto plazo para dar a los interesados una sensación inmediata de relevancia del consejo.
- La visión, metas y objetivos no se comunican bien, los interesados no los entienden y no se internalizan en las conciencias individuales y públicas.
- Las agendas dominadas por un enfoque mecánico y exclusivamente focalizado en el aumento del rango en índices globales o nacionales de competitividad, que no siempre ponen de relieve con precisión los obstáculos a la productividad y la competitividad de un país.
- Los representantes del gobierno están de acuerdo con las acciones sin una evaluación de sus necesidades técnicas o presupuestarias, u orientan el programa hacia lo que estaba previsto de todos modos.
- Coordinación inadecuada y mecanismos de seguimiento insuficientes dentro del gobierno y entre los consejos que tienen mandatos complementarios o que se solapan.
- Un gobierno recién elegido ignora el consejo heredado o su anterior trabajo y estrategia (la típica "síndrome de refundación" de la región).
- El gobierno sólo nombra "amigos" en el consejo.

#### **A nivel del Sector Privado**

- La representación formal de las partes interesadas (asociaciones / sindicatos) es técnicamente débil y burocrática.
- La representación formal de los interesados se basa en el corporativismo al estilo antiguo para influenciar las finanzas públicas y la regulación, lo que deshabilita un diálogo franco.
- El uso insuficiente de la designación de la representación en el consejo a título personal, lo que amplía el alcance para el compromiso.
- El sector privado hostil al gobierno.
- Tensiones inter-personales entre empresas y academia o indiferencia el uno al otro
- Politización



- Importantes empresas multinacionales dejadas en el margen del diálogo.
- Se da prioridad a las negociaciones o presiones bilaterales sobre un problema común y la búsqueda de soluciones.

#### Otros

- Los criterios de nombramiento no son ni claros ni transparentes .
- Las sesiones plenarias tienen demasiados miembros para permitir un diálogo eficaz.
- Las reuniones del consejo son poco frecuentes.
- Desarrollo incompleto de las reglas del proceso y del diálogo, incluyendo el uso de suplentes, límites de tiempo en presentaciones y comentarios, códigos de conducta, formación de grupos de trabajo.
- Las personas encargadas de presidir las reuniones no son competentes para tal puesto.
- Norma de consenso conduce a menor denominador común.
- Los consejos en regiones o departamentos que actúan como contrapartida del Consejo nacional son débiles.
- Débil Secretaría
  - Capacidades administrativas y técnicas inadecuadas
  - Sin fuente de financiación asignada
  - Falta de neutralidad
  - Acceso inadecuado a las TICs
  - Escasas o ineficaces herramientas de difusión pública
  - Ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación del trabajo y resultados del Consejo.

### Ejemplos Concretos

- La formación de alianzas público-privadas a nivel nacional apuntan a una iniciativa de alta prioridad, involucrando normalmente las autoridades políticas del más alto nivel del gobierno central. Sin embargo, algunos de los consejos en América Latina no estaban integrados en la cultura política nacional; es decir, suelen ser más consejos de gobierno que consejos de Estado, lo que significa que su importancia política y la credibilidad de los miembros participantes terminan siendo un reflejo de los intereses personales del ejecutivo nacional. El Acuerdo Nacional del Perú fue lanzado por el gobierno de Toledo, activándose a la hora de recomendar iniciativas de desarrollo socioeconómico, pero cayó en desuso en el gobierno posterior de García, y tuvo algunos signos de renovación en el gobierno de Humala. Del mismo modo, la Concertación Nacional de Panamá que sugirió el gobierno de Torrejos estuvo inicialmente alejada por el gobierno que siguió, pero fue posteriormente adoptada por el poder ejecutivo, debido a la persistencia de su amplia composición civil y una fuerte base jurídica. En Chile, el nuevo Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad parece no haber logrado un amplio apoyo político y los intentos de darle estatus legal en el Congreso fracasaron, erosionando su legitimidad (Devlin y Moguillansky (2011)).

- La representatividad del Consejo puede estar cuestionada, lo que menoscaba su credibilidad. Este es un problema del CNDES de Brasil (“amigos de Lula”) y el CNC de la República Dominicana (Moguillansky, 2012).
- La participación de las multinacionales con importantes operaciones en el país parece estar a menudo ausente. Esto puede generar pérdida de oportunidades para alentar una mayor vinculación con las empresas nacionales y ganar una “antena” internacional para el pensamiento estratégico.<sup>63</sup>
- Un gran número de representantes en las sesiones plenarias del Consejo asegura una amplia circulación de la información, pero en contrapartida eso pueda afectar la capacidad de que se establezca un verdadero diálogo para lograr la solución de problemas. Los más de cien miembros de CNDES de Brasil puede presentar un reto en este sentido.<sup>64</sup>
- El establecimiento de prioridades puede ser débil. Por ejemplo, la lista de "cosas por hacer" de las reformas que salen de las deliberaciones de la CNC de Panamá ha sido típicamente muy larga, pero las prioridades entre ellas no se han establecido y las fuentes de financiación no están claras.
- La falta de compromiso por parte del ministro de finanzas puede diluir el enlace del consejo con el presupuesto nacional. Los ministros de finanzas en Brasil y Colombia están activos en los consejos de esos países, lo que es un logro. El Brasil tiene el peso adicional de la activa participación del BNDES.<sup>65</sup>
- Los Consejos (incluyendo sus comisiones técnicas) pueden ser relativamente inactivos, lo que erosiona la credibilidad y el interés de la participación de la representación civil de alto nivel. El CNDI de Brasil aparentemente no se reunió mucho, aunque el *Plano Brasil Maior*

---

<sup>63</sup> Los países que se han cerrado la brecha de ingresos con los países ricos inicialmente confiando en IDE han incorporado la representación de multinacionales en sus consejos, directamente, o a través de las asociaciones empresariales participantes (Devlin and Moguillansky, 2011). El Consejo de Competitividad del Sector Privado de Colombia, que participa activamente en la estrategia de ese país, tiene representación activa de las multinacionales que conviven en el país.

<sup>64</sup> Sondeos señalan que la satisfacción de los participantes con el CNDES fue solamente moderada y algunos de los principales actores perdieron el interés (Zebal, 2011).

<sup>65</sup> El Consejo de Competitividad de Perú ahora funciona en el Ministerio de Finanzas, pero el financiamiento ha sido mayormente provisto por donantes y agencias multilaterales

de Brasil aparentemente intentó revivirlo.<sup>66</sup>. El Acuerdo Nacional del Perú ha tenido largos períodos de inactividad (con un reciente intento del actual gobierno para revivirlo). El CNC de la República Dominicana ha estado inactivo, aunque su brazo ejecutivo ha sido muy eficaz como un enlace entre el gobierno y el empresariado (Moguillansky, 2012).

- Los actores principales no son convencidos por el gobierno de evitar el *lobby* y de utilizar las presiones bilaterales para lograr sus objetivos. La posibilidad de recurrir a esta alternativa aumenta hasta convertirse en inevitable, si el consejo no se reúne regularmente, o si el consejo no es un interlocutor creíble por parte del gobierno. En Colombia, el Poder Ejecutivo aparentemente desalienta las conversaciones privadas con los miembros de la Comisión Nacional de Competitividad (Moguillansky, 2012).
- La estructura de gobernanza y el método de diálogo del consejo no ayudan a vencer la desconfianza, o la indiferencia, entre el gobierno y los empresarios. Este ha sido un problema en Chile. El Consejo Nacional de Competitividad del Perú también parece a menudo haber sido ineficaz para crear un compromiso real sostenido entre el gobierno y los empresarios. En el Uruguay, la atención de los ministerios a -- y la prioridad de -- los consejos sectoriales tripartitos es muy variable.
- Un enfoque casi exclusivo al posicionamiento en los rankings de índices globales domina la agenda como se observó en los CNCs de Panamá y Perú. Los índices tienen valor como mecanismos de elevar la concienciación de la importancia de los temas, pero no como objetivos de políticas en sí.
- En general, los consejos no tienen secretarías técnicas bien financiadas, independientes y que puedan facilitar la resolución de problemas, las deliberaciones en el interés nacional y el seguimiento del grado de cumplimiento de lo acordado, en particular de que las recomendaciones o acuerdos sean realmente plasmadas en políticas públicas y en el presupuesto. Esto plantea el riesgo de captura del gobierno por parte de intereses privados, o la captura de los representantes de la sociedad civil por el gobierno. La Concertación

---

<sup>66</sup> Esto puede explicar por qué los intereses empresariales inicialmente no se sintieron bien informados del PDP (Devlin and Moguillansky, 2011). Los consejos tripartitos sectoriales sí tuvieron una interacción pública-privada significativa.

Nacional de Panamá cuenta con una secretaría financiada que ofrece estos servicios y, además, el apoyo adicional del PNUD. El resucitado Acuerdo Nacional del Perú recientemente obtuvo financiamiento para una pequeña secretaría a cargo del apoyo administrativo y técnico.

- La transparencia en la gobernanza de los consejos no es siempre lo mejor.
- La comunicación entre los consejos con agendas complementarias es poco relevante o inexistente. Este fue el caso de la Concertación Nacional y el CNC de Panamá, el Acuerdo Nacional y CNC de Perú y el CNDES y CNDI de Brasil. Esta falta de articulación puede "balcanizar" el diálogo y erosionar la credibilidad y/o legitimidad política de todos o algunos de los consejos, reduciendo por lo tanto su efectividad como asesor.
- Los miembros del consejo nacional, o sus equivalentes en las regiones (ya sean asociaciones o individuos), pueden carecer de las capacidades para participar de manera efectiva. Las deficiencias regionales han sido un problema en Colombia y Chile (Gómez y Mitchell, 2015, Devlin y Moguillansky, 2011). Financiamiento, asistencia técnica y creación de capacidades puede ser un remedio para este problema.

## **8. Conclusiones**

Las alianzas público-privadas tienen una larga historia, que data del tripartismo de las economías mixtas europeas que surgieron del caos social y económico de la guerra y la Gran Depresión durante la primera mitad del siglo XX. Ese concepto ha ido evolucionando hasta convertirse en una dimensión más amplia de la gobernanza democrática con una participación social menos concentrada, funciones de representación menos rígidas, una menor centralidad de las negociaciones y una mayor preocupación por evitar que el Estado caiga en manos de intereses particulares. Por otra parte, ante una economía mundial más compleja y problemática y con la política democrática, las alianzas público-privadas de apoyo a las políticas industriales se han extendido por América Latina y otras regiones en desarrollo.

Tras haber visto las deficiencias del Consenso de Washington, el Estado ha vuelto a ser un agente activo en la búsqueda de cambios estructurales, una transformación productiva y un crecimiento económico acelerado. Los gobiernos centrales de América Latina vuelven a aplicar

políticas industriales tras un parón, durante el que el Consenso de Washington guió las reformas. Sin embargo, el pensamiento contemporáneo acerca de las políticas industriales subraya que las estrategias y los programas no deben desarrollarse siguiendo un modelo de gobernanza jerárquica del mercado dominada por el Estado, como ocurrió en muchos países en desarrollo hasta la crisis de la década de 1980. En su lugar, las alianzas público-privadas en torno a las políticas públicas estratégicas deben estar al servicio de estrategias eficaces y de programas de apoyo. Esto obedece a que, en la era de la globalización y los veloces cambios en los mercados, todos los puntos de vista son «parciales». Por lo tanto, trabajando juntos de forma constructiva a partir de sus respectivas ventajas comparativas en los mercados y la sociedad, el gobierno, las empresas y otros actores de la sociedad civil relacionados con las políticas, pueden promover la elaboración de estrategias de desarrollo y programas públicos sobre una base de información más completa que si cada uno siguiera su camino por separado. En la estrecha colaboración entre el sector público y el sector privado existe siempre un peligro real y presente de que el Estado caiga en manos de intereses privados o de que el sector privado caiga en manos de los intereses políticos del gobierno. No obstante, ese riesgo puede reducirse si los consejos siguen principios de buena gobernanza, muchos de los cuales se han descrito aquí. La integridad y la capacidad política de los líderes políticos es fundamental, al igual que lo son los mecanismos de control en la estructura y los procedimientos del propio consejo. Las alianzas público-privadas son esencialmente un proceso social de colaboración pública y privada, y su forma de gobernanza es vital para sus resultados. Para tener éxito, la estructura y la gobernanza de una APP deben ajustarse a las características particulares de una sociedad y de su economía con unos determinados objetivos específicos. La experiencia de países con una amplia tradición en tales alianzas nos ha proporcionado una visión de cómo ha de ser la buena gobernanza.

En este documento se ha tratado la cuestión de las alianzas público-privadas con un panorama sobre la razón de ser y el marco necesario para que se den, y se ha echado mano de la experiencia de diversos países de la OCDE y de América Latina para ilustrar cómo funcionan y las dificultades que pueden ocurrir. También se han examinado las dimensiones intangibles de la gobernanza, así como la necesidad de establecer objetivos, un estatuto jurídico, la participación, la estructura institucional, los procesos, etc.

En definitiva, las APP son complejas empresas humanas, en que interactúan múltiples partes interesadas en fluidos entornos democráticos y políticos. No es de extrañar —como se ha

visto en los casos examinados en este documento— que, incluso en las sociedades democráticas relativamente desarrolladas, las APP disten aún bastante de la perfección desde el punto de vista de la gobernanza y los resultados. Sin embargo, juzgar su éxito o su fracaso de manera binaria sería un error: habría que fijarse en qué grado han tenido éxito o no y en las alternativas disponibles considerando sus objetivos.

## Bibliografía

- Alexopoulos, Michelle y Jon Cohen. (sin fecha). “Centralized Wage Bargaining and Structural Change in Sweden.” Toronto, Canada: Department of Economics, University of Toronto.
- Baccaro, Lucio y Marco Simoni. 2004. “The Irish Social Partnership and the ‘Celtic Tiger’ Phenomenon.” Discussion Paper DP/154/2004. Ginebra, Suiza: International Institute for Labor Studies.
- Banco Mundial, 2011. “Private-Public Dialogue for Sector Competitiveness and Local Economic Development: Lessons from the Mediterranean Region”, Programa de Diálogo Público-Privado, Washington, D.C.
- Bator, Francis, 1957. “The Simple Analytics of Welfare Maximization.” *American Economic Review* XLVII.
- Bovaird, Tony. 2004. “Public-Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice.” *International Review of Administrative Sciences* 70(2).
- Brinkerhoff, Derick y Jennifer Brinkerhoff, 2011. “Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance.” *Public Administration and Development* 31: 2-14.
- Buchanan, James y Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Chang, Ha Joon. 1994. *The Political Economy of Industrial Policy*. Nueva York: St. Martin’s Press.
- Christensen, Tom y Per Laegreid, eds. 2010. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Surrey, Inglaterra: Ashgate Publishing Ltd.
- Crespi G., Fernández-Arias E. and Stein E.H., (Eds.) 2014 *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*, Palgrave <http://www.iadb.org/en/research-and-data/dia-publication-details,3185.html?id=2014>
- Departamento de Finanzas. 2011. “Code of Practice for the Governance of State Bodies.” Dublín, Irlanda: Departamento de Finanzas.
- Departamento del Primer Ministro de Irlanda. 1996. “Partnership 2000.” Dublín, Irlanda: Departamento del Primer Ministro de Irlanda.
- Devlin, Robert y Graciela Mogueillansky. 2010. “Alianzas público-privadas para una visión estratégica del desarrollo.” Santiago, Chile: SEGIB y CEPAL.
- . 2011. *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*. Washington, DC: World Bank Publishers.
- . 2013. “What’s New in the New Industrial Policy in Latin America?” En Justin Lin y Joseph Stiglitz (eds.), *The Industrial Policy Revolution*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Devlin, Robert (2013), “A Methodological Diagnostic Guide to Identify and Evaluate Bottlenecks in IDB Member Countries’ Innovation Systems”, División de

- Competitividad, Innovación y Tecnología, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. (diciembre)
- Doctor, Mahrukh. 2007. “Lula’s Development Council: Neo-Corporatism and Reform Policy in Brazil.” *Latin American Perspectives* 34(6).
- Donor, Richard y Ben Ross Schneider. 2000. “Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More than Others.” *Business and Politics* 2(3).
- Dugan, Regina y Kaigham Gabriel, 2013. “‘Special Forces Innovation’: How DARPA Attacks Problems”, *Harvard Business Review*, octubre.
- Evans, Peter, 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.
- Fernandez-Arias, Eduardo, 2010, “Industrial Policies in Latin America”, in Carmen Pagés (ed.), *Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fraile, Lydia (ed.), 2010. *Blunting Neoliberalism: Tripartism and Economic Reforms in the Developing World*, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Gomez Restrepo, Hernando José y Daniel Mitchell (2016), “Comisiones Regionales de Competitividad de Colombia. Lecciones para su fortalecimiento institucional”, Nota Técnica IDB-TN-959, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Griffiths, Andrew y Raymond Zammuto, 2005. “Institutional Governance Systems and Variations in National Competitive Advantage”, *The Academy of Management Review*, Vol. 30, No. 4, (octubre).
- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik, 2006. “Doomed to Choose: Industrial Policy as a Predicament”, Harvard University, Kennedy School of Government.
- Haworth, Nigel, 2008, “Breaking with the Past: Growth and Innovation in a Post-Market Fundamentalist Economy”, Unidad de Comercio Internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (sin publicar).
- Herzberg, Benjamin, 2004. “Investment Climate Reform: Going the Last Mile”, Policy Research Working Paper 2290, Washington D.C.: Banco Mundial
- Herzberg, Benjamin y Andrew Wright, 2005. “Competitiveness Partnerships: Building and Maintaining Public-private Dialogue to Improve the Investment Climate”, Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, Banco Mundial.
- , 2006. *The PPD Handbook*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Im, Fernando Gabriel y David Rosenblatt, 2013. “Middle Income Traps: A Conceptual and Empirical Survey”, Policy Research Working Paper No. 6594. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Katzenstein, Peter, 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithica: Cornell University Press



- Karo, Erkki y Rainer Kattel (sin fecha), “Historical Models of Public–private Partnerships in Industrial and Innovation Policies of Catching-up Countries”, Departamento de Administración Pública, Universidad de Tecnología de Tallin, Estonia.
- Kumar, Sree y Sharon Saddique, 2010, “The Singapore Success Story: Public–private Alliance for Investment Attraction, Innovation and Export Development”. *Serie Comercio Internacional* 99, Santiago, Chile: Unidad de Comercio Internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (marzo).
- Lewis, Arthur, 1955. *The Theory of Economic Development*, London: George Allen and Unwin.
- Lin, Justin Yifu y Célestin Monga, 2010. “Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change”, Policy Working Paper 5313, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Machinea, José Luis, 2007. “Comentario: Porter y el reto de concebir una estrategia internacional”, *Harvard Business Review*, edición de aniversario, noviembre.
- Menon, Ravi, 2010. “Markets and Government: Striking a Balance in Singapore”, discurso de apertura del Secretario Permanente del Ministerio de Comercio e Industria en el Foro de Política Económica de Singapur (22 de octubre).
- Ministerio de Empleo y Economía de Finlandia, 2009, *Evaluación del Sistema Nacional de Innovación de Finlandia: Informe de Política*: Helsinki.
- Moguillansky, Graciela, 2011. “Comisiones y consejos nacionales de competitividad: aunando los intereses público-privados en Colombia y República Dominicana”, Notas Técnicas #IDB-TN-374, Sector KLN, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (febrero).
- National Competitiveness Council of Ireland, 1997. “Terms of Reference”, Dublín.
- . 2011. “Ireland’s Competitiveness Scorecard 2011”, Dublín: Forfás (julio)
- NESC (National Economic and Social Council of Ireland), 1981. “The Future of the National Economic and Social Council.” informe n.º 54. Dublín, Irlanda: NESC.
- . 2011a. “NESC’s Mission and Method 2011-2013.” Dublín, Irlanda: NESC.
- . 2011b. “Evolution of NESC’s Mission, Role and Method.” Dublín, Irlanda: NESC.
- NESF (National Economic and Social Forum of Ireland, 1997. “A Framework for Partnership-Enriching Strategic Consensus Through Participation”, Forum Report No. 16 (December).
- Ocampo, José Antonio, 2006. “Latin America and the World Economy in the Long Twentieth Century” in *The Long Twentieth Century, The Great Divergence: Hegemony, Uneven Development and Global Inequality*, editado por K.S.Jomo, Nueva Delhi: Oxford University Press.
- Porter, Michael. 2007. “La ventaja competitiva de las naciones.” *Harvard Business Review*, noviembre.
- . 2008. “Why America Needs an Economic Strategy”, *Business Week* (30 de octubre).

- Peres, Wilson y Annalisa Primi. 2009. "Theory and Practice of Industrial Policy: Evidence from the Latin American Experience" Serie de Desarrollo Productivo 187, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (febrero).
- Radosevic, Slavo, 2009, "Policies for Promoting Technological Catch-Up: Towards a Post-Washington Consensus Approach", *International Journal of Institutions and Economics*, Vol. 1, n.º 1 (abril).
- Rodrik, Dani, 2004. "Industrial Policy in the Twenty-First Century", Kennedy School of Government, Cambridge, MA: Harvard University (septiembre).
- Sabel, Charles, 2009. "What Industrial Policy Is Becoming: Taiwan, Ireland and Finland as Guides to the Future of Industrial Policy", Nueva York, NY: Columbia Law School.
- Schneider, Ben Ross, 2010, "Business-Government Interaction in Policy Councils in Latin America", Serie de Documentos de Trabajo del BID, n.º IDB-WP-167, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Smith, Adam. 1965. *The Wealth of Nations*, Nueva York: The Modern Library
- USAID, 2003. "Promoting Competitiveness in Practice", Washington, D.C.
- Wade, Robert, 2004. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, 2.ª edición, Princeton: Princeton University Press.