



Comisiones y Consejos Nacionales de Competitividad

**Aunando los intereses público
y privado en Colombia y
República Dominicana**

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Sector de
Conocimiento y
Aprendizaje (KNL)

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-374

Febrero 2012

Comisiones y Consejos Nacionales de Competitividad

**Aunando los intereses público y privado en
Colombia y República Dominicana**



Banco Interamericano de Desarrollo

2012

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Elaboración de la Nota: Graciela Moguillansky bajo la supervisión de Carlo Pietrobelli (IFD/CTI) y Christopher Hooton (IFD/CMF)

Coordinación de la Nota: Elba Luna (KNL/KNM)

ÍNDICE DE CONTENIDO

Acrónimos	
Introducción	1
La fortaleza de la institucionalidad y la forma de funcionamiento son elementos claves para viabilizar la colaboración público-privada.....	2
La Comisión Nacional de Competitividad de Colombia.....	4
El Consejo Nacional de Competitividad de República Dominicana.....	9
Lecciones aprendidas derivadas de las experiencias de la Comisión Nacional de Competitividad de Colombia y el Consejo Nacional de Competitividad de República Dominicana.....	14
Referencias.....	17

ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	DNP	Departamento Nacional de Planeación
ANALDEX	Asociación de Exportadores	DR CAFTA	Dominica Republic- Central America Free Trade Agreement
ANDI	Asociación de Industriales	NESC	Consejo Nacional Económico y Social de Irlanda
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	PBL	Apoyos a Reformas de Políticas
CAF	Cooperación Andina de Fomento	PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
CDES	Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil	SNC	Sistema Nacional de Competitividad en Colombia
CNC	Comisión Nacional de Competitividad Colombia	TLC	Tratado de Libre Comercio
Confecámaras	Confederación de Cámaras Empresariales	UE	Unión Europea
CPC	Consejo Privado de Competitividad	USAID	United States Aid
CRC	Comisiones Regionales de Competitividad		

Comisiones y Consejos Nacionales de Competitividad: aunando los intereses público y privado en Colombia y República Dominicana

Las Comisiones y Consejos de Competitividad surgen como un instrumento para aunar los intereses de distintos sectores económicos -en particular el público y el privado- tras las políticas de competitividad. El análisis de los casos de Colombia y República Dominicana y los aprendizajes que de ellos se derivan, confirman la importancia de la fortaleza de la institucionalidad adoptada y de la forma de funcionamiento, en tanto elementos claves para viabilizar la colaboración público-privada.

Introducción

En el contexto de una América Latina donde después del Consenso de Washington la política macroeconómica concentró los esfuerzos de los gobiernos, no provoca asombro que organismos multilaterales como el BID, CAF, UE e incluso USAID, ofrecieran apoyo a los gobiernos en su esfuerzo por incrementar la competitividad. Para entonces ya se habían difundido las experiencias de colaboración público-privada que fueron base de la transformación productiva operada en países como los del Sudeste Asiático, Irlanda o Finlandia¹.

Esas experiencias reconocían que la acción conjunta del sector público y privado era capaz de incrementar el potencial de mecanismos y programas que permiten remover obstáculos, identificar oportunidades y agilizar las políticas a favor del aumento de la competitividad. Mientras las empresas disponen de información sobre el mercado, los gobiernos tienen el poder de coordinar las acciones colectivas, remediar fallas e imperfecciones de los mercados y alentar objetivos nacionales o sectoriales.

Este accionar conjunto puede adquirir múltiples modalidades, dependiendo entre otros factores del contexto político, histórico y cultural de los países, condicionando la participación y el tipo de diálogo que se logra en su interior.² Existen consejos económicos y sociales que rigen las estrategias de desarrollo de los países, como el *Science and Technology Policy Council* de Finlandia. También se da la colaboración público-privada en directorios de agencias operativas, como el *Economic Development Board* en Singapur, agencia responsable de la atracción de inversión extranjera y líder en el desarrollo de los sectores de punta hasta entrada la década del 2000. Históricamente resulta emblemático el *Consejo Nacional Económico y Social (NESO)* de Irlanda, organismo que a finales de los 80 estuvo en la base del consenso respecto de la política de estabilización del país, la modalidad de desarrollo y de inserción en la economía mundial, impulsando una de las mayores transformaciones de la época de la posguerra.³

El BID aprobó a partir del año 2000, en el lapso de los últimos diez años, varias

¹ Al respecto véase Evans (1995), Herzog and Wright (2005), Schnaider(2009), Devlin y Mogueillansky(2010)

² Véase Devlin y Mogueillansky (2010) Cap. 2 para una tipología de alianzas.

³ Véase O'Donnel (2000)

operaciones de préstamos bajo la modalidad programática de apoyo a reformas de política (PBL),⁴ dirigidas a fortalecer la colaboración público-privada y el mejoramiento de la competitividad, como en los casos de Colombia y República Dominicana. Sus consejos y comisiones recogen y son tributarios tanto de la experiencia internacional como de las ideas de Porter sobre competitividad.⁵

Los Consejos de Competitividad, son instancias de colaboración público-privada en la que participan diferentes actores - gobiernos, asociaciones de empresarios, de trabajadores, universidades - con el fin de definir prioridades en torno a una agenda común para el mejoramiento de la competitividad.

La forma de funcionamiento de estos consejos suele ser de prueba y error, aprendiendo en la práctica a aunar voluntades y alcanzar acuerdos, definiendo políticas con un horizonte de mediano y largo plazo y buscando la mejor forma de implementarlas, todo lo cual lleva tiempo, supera los ciclos de gobierno o la duración de los programas de apoyo.

En América Latina, los cambios de gobierno suelen ir acompañados de un “borrón y cuenta nueva” de agendas y funcionarios, prueba a la que muchos consejos no sobreviven. Pero aún cuando el consejo lograra sobrevivir, sus resultados pueden no ser los esperados, y esto se relaciona con la capacidad de implementación de los acuerdos para el impulso de las agendas de competitividad.

⁴ Los PBL constituyen una categoría de financiamiento para proporcionar recursos fungibles con el objeto de respaldar un programa acordado de reformas de política o cambio institucional a nivel sectorial o subsectorial. El propósito de una operación de PBL es apoyar el proceso de buena formulación de políticas, al tiempo de ofrecer una estructura de incentivos para que la implementación de las agendas de reforma o cambio institucional se produzca de manera oportuna.

⁵ Véase Porter et al (2002)

La fortaleza de la institucionalidad y la forma de funcionamiento son elementos claves para viabilizar la colaboración público-privada.

Es difícil evaluar con precisión la eficacia de consejos y comisiones en la promoción de la competitividad, principalmente porque no suelen ser organismos ejecutores y por tanto no son los directos responsables de la forma en que se implementan las políticas acordadas. Sin embargo, una pauta para abordar este tema lo entregan Devlin y Moguillansky (2010), a partir de la deducción de lo que denominan “principios básicos o primeros principios” que caracterizan el éxito de dichas alianzas en diez países extra-regionales. Estos principios, a partir de los cuales es posible caracterizar la mayor o menor probabilidad de una alianza público-privada de impulsar la competitividad de un país o de una región se relacionan con: (i) la forma de funcionamiento y, (ii) la fortaleza de la institucionalidad

Sobre gran parte de estas características no existen indicadores cuantitativos ni “objetivos” por lo que recurrimos a la percepción de los actores, a través de la formulación de entrevistas a representantes de los sectores privado y público para el análisis de los casos de Colombia y República Dominicana. Para ello en cada país se entrevistó durante una semana, en el mes de septiembre de 2011, a personas que estaban ocupando altos cargos en el Consejo o Comisión de Competitividad, en cámaras empresariales nacionales y de regiones, asociación de exportadores, asociación de la industria y en la academia. También a varios consultores que ocuparon altos cargos públicos en gobiernos anteriores y por supuesto a funcionarios del BID que participaron en los programas de apoyo a la competitividad⁶.

⁶ Obviamente mientras más amplia es la indagación, mejor será la información obtenida a través de entrevistas semi-estructuradas a actores que pudieran estar dentro y relativamente fuera del sistema. El análisis se complementa con documentos de la literatura, aquellos emitidos por el propio BID, por ministerios y los propios consejos o comisiones de competitividad.

Principios básicos que caracterizan la probabilidad de éxito de Comisiones y Consejos de impulsar la competitividad de un país

Forma de funcionamiento	
Capacidad de establecer una agenda con objetivos definidos y metas susceptibles de ser evaluadas en mediano y largo plazo	Eficacia para tomar decisiones, contribuir al diseño de políticas y tener capacidad para evaluar su implementación. Esta consideración es importante, ya que existen Consejos en América Latina donde ya sea por la gran cantidad de miembros que los constituyen, por la falta de mecanismos apropiados para generar acuerdos, y/o por falta de articulación con el Estado, sus procesos se vieron frustrados. ⁷
Grado de coordinación de los organismos públicos para la implementación de la agenda	Es común encontrar en países de América Latina agencias ejecutoras con escasa o nula definición de su ámbito de influencia, con lo cual se duplican esfuerzos y desperdician los escasos recursos disponibles.
Capacidad técnico profesional en el sector público y privado	El nivel técnico profesional de los participantes en el Consejo influye no solo en la capacidad de llegar a acuerdos y discutir los problemas, sino que además en la capacidad de definir prioridades, diseñar políticas y realizar el seguimiento de su implementación.
Disponibilidad de agencias operativas, políticas e instrumentos para la implementación de cada eje estratégico de la agenda	Si no existen agencias operativas que ejecuten las políticas y programas para incrementar la competitividad, difícilmente los esfuerzos de priorización y diseño de políticas efectuadas por los consejos serán efectivos.
Capacidad de incidir en el presupuesto	Disponibilidad de financiamiento para la implementación de la agenda
Sistema de evaluación del cumplimiento de la agenda	La evaluación de la implementación de las políticas, en este caso de la agenda de competitividad es fundamental por varios motivos: para corregir errores, desechar políticas mal diseñadas, transparentar la ejecución de la política, definir los posteriores presupuestos, y generar 'accountability', es decir, la rendición de cuentas sobre la forma en que se gasta el dinero asignado.
Fortaleza de la institucionalidad	
Legitimidad	Reconocimiento público de la capacidad para actuar en el campo del mejoramiento de la competitividad
Articulación al sistema estatal	La capacidad de ejecutar la estrategia o la agenda se fortalece si la alianza tiene un alto grado de articulación con los órganos del sector público vinculados a las políticas de competitividad.
Estatus de los funcionarios	El alto estatus de los funcionarios y su liderazgo en la alianza debieran representar una garantía para asegurar que las resoluciones tomadas sean efectivamente consideradas por la política pública y se dispongan los recursos para su ejecución.
Representatividad de los actores públicos y privados	Para que la alianza sea sólida, el conjunto de actores que participa en ésta debe sentirse bien representado, esto es que las personas que participan en los consejos sean reconocidas por sus bases, como legítimas. No necesariamente tienen que estar los presidentes de las asociaciones gremiales, puede ser un empresario reconocido por su legitimidad ante sus pares. Las prácticas como "elegir a dedo" los participantes por parte de las altas autoridades gubernamentales, no suelen tener buenos resultados.
Capacidad de generar consensos	El logro de consensos promueve la inclusión de todos los actores en este esfuerzo, lo que es especialmente útil para que éste perdure frente a los cambios de gobierno.

Fuente: Apatado de Devlin y Moguillansky, 2010.

⁷ Como por ejemplo el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) creado por el Presidente Lula Da Silva en Brasil, que con sus más de 100 miembros le era extremadamente difícil llegar a acuerdos, o bien las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en Chile, instancias público-privadas que operaron durante el gobierno de Bachelet y que por falta de vínculos claros con las agencias de ejecución de políticas –de estructura extremadamente centralizada-, fracasaron en la implementación de las agendas de desarrollo regional.

La Comisión Nacional de Competitividad de Colombia

En Colombia los sectores público y privado comenzaron a dialogar sobre impulsar conjuntamente la competitividad hace más de 20 años, y su colaboración fue evolucionando lenta pero firmemente a través de diferentes gobiernos, experimentando algunas iniciativas tempranamente frustradas⁸. En 1994, por ejemplo, se crea una primera versión de un Consejo Nacional de Competitividad, que tuvo corta vida. En 1999 el Ministerio de Comercio impulsa la Política Nacional de Productividad y Competitividad, y una alianza público-privada expresada en la Red Colombia Compite, que tuvo también una corta vida.

Estas experiencias aunque breves, sirvieron de base a un nuevo diálogo público-privado en el año 2006, en el contexto del inicio de las negociaciones por el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. El convencimiento de que un TLC no iba a ser aprovechado sin un fuerte impulso a la competitividad, indujo al gobierno del Presidente Uribe, a realizar un proceso profundo de revisión y diagnóstico de las políticas y las instituciones de competitividad, que implicó grandes cambios, para finalmente, con el apoyo de organismos multilaterales, entre ellos el BID⁹, poner en marcha el Sistema Nacional de Competitividad (SNC), compuesto por la Presidencia de la República, los ministerios relacionados con la competitividad, un conjunto de grandes empresarios agrupados en el Consejo Privado de Competitividad (CPC), asociaciones gremiales, universidades y Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), coordinados por la Comisión Nacional de Competitividad.

⁸ Ocurridas en los gobiernos de Gaviria, Samper y Pastrana. Una síntesis al respecto se presenta en Cárdenas Santa María et al (2010)

⁹ CO-L1007 y CO-L1027 correspondientes a los Programas de Mejora de la Competitividad I y II. El primero referido a la institucionalidad de la alianza, condicionando el préstamo a la creación y legislación del Sistema Nacional de Competitividad y el segundo apoya su fortalecimiento en el ámbito regional. Una síntesis de los resultados de los programas se encuentra en el Informe de terminación de proyecto PCR versión julio 2006

La Comisión Nacional de Competitividad de Colombia se reúne una vez al año en la actualidad, pero delega la toma de decisiones en dos comités que se reúnen mensualmente: el Comité Ejecutivo y el Comité Técnico Mixto. Estos comités están conformados por representantes del sector público y privado. El primero es un comité de toma de decisiones políticas, donde participan el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), la Alta Consejera Presidencial para la Competitividad, y representantes del Consejo Privado de Competitividad. En el Comité Técnico Mixto están los encargados técnicos de los mismos organismos, quienes diseñan y coordinan las políticas. Estos Comités más pequeños, no se refieren a sectores productivos sino que a aquellos de carácter transversal, como transporte, infraestructura, logística portuaria y otros, relacionados con los obstáculos que el país debe enfrentar para la mejora de la competitividad. Vale la pena señalar que la conformación de la Comisión Nacional de Competitividad expuesta, es la vigente, habiendo experimentado algunas modificaciones desde su diseño original.

La última agenda acordada data del año 2008: la *Política Nacional de Competitividad*, que cuenta con 5 ejes estratégicos y 15 planes de acción. Cada plan de acción consta a su vez de actividades, metas relacionadas, indicadores de cumplimiento, plazos estimados y responsables. Ello muestra un esfuerzo de aterrizar al nivel de la acción concreta, la responsabilidad de los distintos ministerios y agencias públicas para el logro de una mayor competitividad. Sin embargo, esta agenda no recoge los lineamientos de las 32 Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) existentes, ni éstas en su gran mayoría tienen la capacidad de contribuir a su implementación.

Las CRC comenzaron a crearse en el año 2007 con representantes de los gobiernos locales (alcaldías y/o gobernación), empresarios, agremiaciones, academia, consumidores, y demás actores de desarrollo de la región.

Entre los años 2007 y 2010 se hicieron serios esfuerzos para formar las Comisiones y definir la agenda de competitividad.

Para el gobierno del Presidente Uribe fue muy importante extender el esquema de la Comisión Nacional de Competitividad a las regiones y que éstas pudieran avanzar con planes propios de competitividad. Es por ello que se les propuso concebir la estrategia regional de competitividad de la región, velando y haciendo seguimiento a su ejecución. Algunos organismos multilaterales, incluido el BID¹¹ apoyaron al gobierno en esta tarea, pero este esfuerzo no se sostuvo en el tiempo. Se pensó que las Cámaras empresariales iban a poder financiar una Secretaría Técnica para las CRC en cada región, pero ello no se logró. El SNC participó activamente en el ejercicio de definir la agenda, pero como las mismas autoridades lo han señalado, algunas son tan solo ideas de las cuales no pueden desprenderse proyectos, y en otros casos los proyectos planteados son inviables o no recogen las potencialidades de la región. Esta sigue siendo una tarea pendiente del Sistema de Administración de Competitividad.

En Colombia la coordinación de la política de competitividad es efectuada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), instancia que tiene un rol de liderazgo, en tanto institución “espejo” de los ministerios y, como organismo encargado de la asignación de la inversión pública. Para ello cuenta con profesionales a cargo de cada sector, coordina los comités técnicos mixtos sectoriales que son los que discuten en detalle las políticas, e impulsa su ejecución a través de diversos servicios públicos. Pero esta coordinación de políticas transversales de competitividad tiene sus vacíos en los ámbitos de los sectores productivos propiamente tales y a nivel regional.

Respecto de los sectores productivos, junto con la Política Nacional de Competitividad,

¹¹ Véase Competitiveness (2010) basado en Proyecto del BID CO-T1079, “Apoyo a Comisiones Regionales de Competitividad en Colombia”

viene impulsándose la estrategia de Promoción de Sectores de Clase Mundial, liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, iniciativa que surgió en el último gobierno del Presidente Uribe y que fue relanzada en el gobierno actual. Pero esta política industrial¹², no ha podido coordinarse con las políticas de carácter transversal de la agenda de competitividad, ni se ha podido bajar al ámbito regional. Aparentemente existe una falta de diálogo entre autoridades del DNP, el MCIT y la coordinadora de comisiones regionales, siendo esta última una División del propio MCIT.

Al respecto, las entrevistas con representantes de las cámaras empresariales regionales, Confederación de Cámaras Empresariales (Confecámaras) y el Consejo Privado de Competitividad confirman lo anterior, señalando que la implementación de las políticas de competitividad de carácter transversal no se ha podido bajar a las regiones, ni coordinar la estrategia de transformación productiva de carácter sectorial. Aparentemente existe un problema de prioridades no compartidas por las diferentes autoridades de los distintos organismos del sector público y de falta de comunicación entre los mismos, lo que revela en este nivel una falta de coordinación.

La organización y visión de largo plazo del Consejo Privado de Competitividad colombiano es destacable en América Latina, otorgándole un especial dinamismo al sistema. Este Consejo no es un gremio, es una entidad sin fines de lucro, compuesto por unas 40 grandes empresas, incluidas multinacionales, cuya misión es *“contribuir con una perspectiva de largo plazo del sector privado, a mejorar significativamente la competitividad del país mediante la promoción, el diseño y la formulación de políticas públicas en un marco de alianzas público-privadas, que involucren al gobierno, las empresas, las universidades, los gremios y otras organizaciones de la sociedad, y que*

¹² Véase Ministerio de industria y Turismo (2008 y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2011)

*contribuyan a aumentar el nivel de riqueza y el bienestar de la población”.*¹³

El CPC se ha legitimado como el representante de los empresarios del país, discutiendo sus propuestas con la mayor parte de las agrupaciones gremiales, como la Confederación de Cámaras Empresariales (Confecámaras), la Asociación de Industriales, ANDI, Asociación de Exportadores (ANALDEX) y las Cámaras sectoriales y regionales. En definitiva esta instancia tiene la gran cualidad de pensar el país a largo plazo, lo que no es fácil encontrar en el resto de la región. Para hacer eficaz su desempeño, el Consejo cuenta con un equipo técnico de primer nivel, entre los que se encuentran su Presidente, Vicepresidente y un grupo de asistentes de investigación.

Entre sus logros se destacan haber contribuido de forma significativa a la Visión de País para 2032; posicionar el concepto de competitividad, en términos de mejoras de productividad, como una variable prioritaria para la definición de las políticas que promuevan el crecimiento y el bienestar del país; ser un articulador y referente obligado para el sector privado, el gobierno, las universidades y los organismos multilaterales en temas de competitividad y en la definición de políticas públicas que la promuevan y haber contribuido a la construcción y consolidación del Sistema Nacional de Competitividad y su institucionalidad.

Por su parte los representantes de los organismos públicos que participan en la Comisión Nacional de Competitividad están perfectamente capacitados para implementar la agenda de competitividad, pero ello definitivamente no se extiende al ámbito regional. Como se ha señalado, la mayoría de las regiones no poseen equipos técnicos de alto nivel que puedan ayudar a implementar una agenda de competitividad e innovación¹⁴.

¹³ Consejo Privado de Competitividad Colombia <http://www.compitem.com.co/spccompitem/content/page.aspx?ID=49>

¹⁴ Al respecto Ramirez Vallejo (2007) analizó tempranamente la institucionalidad regional señalando la importancia de

Colombia dispone de agencias o servicios públicos orientados a los diversos ámbitos o ejes estratégicos de la Política Nacional de Competitividad y es el DNP quien coordina la ejecución de las políticas de carácter transversal. Pero en la actualidad, el accionar de las “sucursales” de estas agencias en regiones, no responden a los requerimientos de las mismas, sino que a los lineamientos nacionales.

Para superar este problema, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 recién presentado al país, promueve la agrupación bajo la instancia de Comisiones Regionales de Competitividad, de todas las sucursales de agencias relacionadas con el desarrollo empresarial, que responden a diversos ministerios. Los CRC pasarían a ser un paraguas que orienta y articula el accionar de estas agencias en la región. Esta es una tarea que aún no se inicia, y ya se visualizan obstáculos para su implementación, por la falta de capacidad técnica y bajo grado de empoderamiento de las Comisiones.

En el Plan de Desarrollo 2010-2014 también se postula la innovación como un eje estratégico de la competitividad. Para el gobierno actual esta es una de las “locomotoras del crecimiento de Colombia”. Junto a Colciencias, la tradicional agencia de ciencia y tecnología de Colombia, que profundizará su rol como puente entre la academia y la empresa, se piensa modificar el papel de Bancoldex, antiguo banco de promoción de exportaciones, transformándolo en la agencia que otorga los instrumentos de apoyo al sector productivo para la innovación, una especie de CORFO colombiana – la agencia de fomento productivo y de innovación de Chile, una de las más antiguas y de mayor experiencia en esta área en América Latina-.

En Colombia uno de los roles del DNP es determinar los ejes estratégicos de mediano y largo plazo y las principales políticas a seguir durante el período gubernamental. Esto es

constituir una Secretaría Técnica con un vínculo estrecho con los actores de la Comisión.

volcado al Plan Nacional de Desarrollo del gobierno donde cada política tiene una partida presupuestaria. Por otra parte, lo que no está en el Plan, no tendrá financiamiento.

Lo que aún estaría pendiente, según el Vicedirector y el Director de Desarrollo Empresarial del DNP es la definición de presupuestos multianuales, los que serían útiles sobre todo para el desarrollo regional y el de sus clusters, los que requieren inversiones de largo plazo y que no deben ser interrumpidas por cambios de gobierno. El tema de desarrollo de clusters es considerado políticamente muy importante, pero no se le ha asignado recursos hasta ahora y solo han podido avanzar en tres o cuatro regiones. El nuevo régimen de regalías al petróleo y minerales aprobado por el Parlamento ¹⁵, permitirá que un porcentaje de éstas se distribuyan en todas las regiones, generando recursos frescos para el desarrollo de programas de competitividad multianuales.



En Colombia en los inicios del SNC, la Alta Consejería de la Presidencia para la Competitividad jugó un rol fundamental, no solo como articulador de los diversos actores de la Comisión Nacional de Competitividad, sino que además elaboró un sistema matricial de cada uno de los acuerdos, con sus responsables y plazos de ejecución,

¹⁵ Proyecto de Acto Legislativo número 013 de 2010 Senado - 123 de 2010 Cámara, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones

reclamando persistentemente a los respectivos ministerios, cada vez que una acción no era cumplida.

Esta labor ya no es desarrollada por la Alta Consejería, pero tampoco la retomó el DNP. En la actualidad el DNP no está haciendo una evaluación de las políticas, sino que se evalúan solo algunos instrumentos. Tampoco se hace la rendición de cuentas: no se definen plazos, no se asignan claramente responsables ni se reporta hacia arriba para saber si se ejecutó o no una determinada tarea y por qué. Este tema es uno de los que será discutido próximamente por el Comité Técnico Mixto de la Comisión.

Por su parte el Consejo Privado de Competitividad todos los años elabora el Informe Nacional de Competitividad¹⁶, el que es presentado a la Comisión, evaluando los indicadores de competitividad del país respecto del resto del mundo y haciendo un análisis de la implementación de políticas comprometidas por el sector público. Este ejercicio es importante para mantener activo el diálogo y avanzar con nuevas propuestas en la Comisión.

El SNC en Colombia y su órgano decisorio, la Comisión Nacional de Competitividad presentan un alto grado de legitimidad. Las entrevistas a dirigentes empresariales, profesionales de la academia y funcionarios públicos de diferentes reparticiones los reconocen como instancias válidas y funcionales al incremento de la competitividad del país. A ello se agrega el apoyo otorgado por la legislación¹⁷ cuyos decretos y leyes sancionan su institucionalidad y los principios rectores de la política para la competitividad. La alianza pasó una prueba de fuego con el último cambio de

¹⁶ Véase Informe Nacional de Competitividad 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011.

¹⁷ En Colombia la institucionalidad se forjó a partir de varias leyes y decretos: el Decreto 2828 de agosto del 2006 y su normativa en el CONPES 3439 del mismo año, más la posterior creación de documentos que regulan y rigen el SNC: Decretos 2759/2006, 061/2007, 1475/2008; acuerdos departamentales para la creación de las Comisiones Regionales de Competitividad; y Reglamento de la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) acordado por el Comité Ejecutivo.

gobierno, manteniendo su organización a pesar de la rotación de funcionarios.

Las Comisiones Regionales como instancias necesarias para el desarrollo regional están validadas. Las cámaras empresariales apoyan la “idea” de contar con un organismo de carácter público-privado que impulse el desarrollo regional y en aquellos departamentos donde las CRC funcionan, su representatividad y sus logros son reconocidos. El problema es que en los Departamentos en que no funcionan, por falta de capacidades y recursos, han ido perdiendo apoyo empresarial.

En Colombia son dos organismos, la Alta Consejería de la Presidencia para la Competitividad y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) las instituciones que coordinan las demandas de los diversos actores y las acciones a ser realizadas y que han sido acordadas por el Comité Ejecutivo y Técnico Mixto de la Comisión Nacional de Competitividad. La importancia de la Consejería en la coordinación fue disminuyendo con el tiempo, debido a nuevos roles que le fueron impuestos por la Presidencia.

Está pendiente, como se ha visto en los puntos anteriores, reforzar la estructura de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) y su articulación al Estado, siendo ésta una parte del sistema de competitividad de Colombia, que no se ha consolidado. Puede ser útil conocer algunas experiencias donde las alianzas público-privadas regionales han tenido éxito en sus agendas de fortalecimiento productivo e inserción internacional, como la de Andalucía en España, o Jalisco en México, y que se presentan en Devlin y Moguillansky (2010).

En Colombia desde el comienzo el Presidente de la República tuvo un importante liderazgo y ha estado representado en forma activa a través de la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad, organismo cuya labor fue

particularmente destacada en los inicios del sistema, durante el segundo gobierno del ex Presidente Uribe. El Presidente se reúne actualmente con la Comisión una vez al año, pero tiene acceso a las decisiones a través de la Alta Consejera para la Competitividad. Este vínculo ha sido importante en el actual gobierno quien no acepta conversar privadamente con los actores, impidiendo las consabidas “influencias” en las decisiones.

Pero además, en el Comité Ejecutivo y Comité Técnico de la Comisión participan el Director del DNP y el Ministro del MCIT, más la Alta Consejera Presidencial quienes se reúnen mensualmente con los representantes del sector privado, para discutir la implementación de las políticas. Nuevamente cabe señalar que estas capacidades no abundan en el sistema regional.

En Colombia el sector privado ha estado desde un inicio organizado en el Consejo Privado de Competitividad (CPC). Este consejo tiene estrechos vínculos con las asociaciones gremiales del país y dispone de un Comité Técnico integrado por profesionales de alto nivel, los que suelen haber participado en cargos públicos, permitiendo un diálogo fluido entre empresarios y sector público. Como ejemplo cabe señalar que el Director y Vice Director del DNP del actual gobierno, ocuparon similares cargos en el Consejo Privado de Competitividad en el gobierno anterior, lo que permite al sector público saber exactamente los problemas en este caso del ámbito de competitividad, que enfrenta el sector empresarial.¹⁸

Colombia tiene varias experiencias altamente participativas para la elaboración consensuada de agendas de competitividad. Bajo la Comisión Nacional de Competitividad se aprobó la Política Nacional para la Competitividad y Productividad en el 2008, instancia en que jugó un rol muy importante el Consejo Privado de Competitividad, concertando a los empresarios de las distintas

¹⁸ Sobre el proceso de construcción de consensos véase Devlin y Moguillansky (2010) Cap. 2

cámaras y asociaciones empresariales para llegar a acuerdos en torno a prioridades de política pública. La labor conjunta de sector público - coordinado por DNP - y sector privado, coordinado por el Consejo Privado de Competitividad, ha permitido avanzar en consensuar estas agendas.

El Consejo Nacional de Competitividad de República Dominicana

El Consejo Nacional de Competitividad de República Dominicana fue creado en el año 2001¹⁹, en respuesta a los procesos de apertura y de globalización que venía enfrentando el país y a la necesidad de sumar al sector privado en el impulso a la competitividad. Los organismos multilaterales como BID, Unión Europea, PNUD y USAID apoyaron los esfuerzos de los sectores público y privado en esta tarea. El aprendizaje, legitimación y fortalecimiento del Consejo llevó un tiempo, comenzando a ser reconocido sobre todo en el año 2004, por su participación en las negociaciones del DR CAFTA (Dominica Republic - Central America Free Trade Agreement). En ese año se inicia también el programa de apoyo a las ventajas competitivas del BID²⁰, que recoge la experiencia de un programa similar impulsado en Panamá, generando las condiciones financieras para que el CNC pudiera operar. Si bien partió como una instancia de deliberación público-privada, asesorando a la Presidencia en esta materia, en el año 2006 la ley 1-06 convierte a su Oficina Ejecutiva en una instancia descentralizada y autónoma, adscrita administrativamente al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, otorgándole a su vez a su director ejecutivo el rango de Secretario de Estado.

Su misión propone: (i) servir de puente entre el sector público y privado para solucionar obstáculos a la competitividad; (ii) la búsqueda de acuerdos entre ambos sectores

para el diseño de la estrategia de competitividad y; (iii) coordinar y ejecutar las políticas de competitividad.

La Oficina Ejecutiva del CNC actuó en los hechos como una agencia pública. Agencias de este tipo podemos encontrar en varios países. Al respecto cabe mencionar IDA Ireland, la agencia irlandesa de atracción de la inversión extranjera, responsable de la instalación de unas 1.500 multinacionales en ese país desde finales de los años 80; Czechinvest, agencia de similares características en República Checa; EDB de Singapur mencionada anteriormente, o TEKES en Finlandia, promotora de la innovación. Estas agencias pueden asimilarse con el CNC en cuanto son organismos públicos relativamente autónomos, adscritos a un ministerio (normalmente de industria y comercio) y sus directorios están conformados por representantes del sector público y privado, ampliándose en algunos casos también a representantes de los trabajadores. Son los directorios de estos organismos que en el contexto de las estrategias de desarrollo productivo y de inserción internacional de estos países, deciden las prioridades, definen políticas y programas para la implementación de las estrategias.

La Oficina Ejecutiva del Consejo Nacional de Competitividad de República Dominicana ha demostrado tener una amplia capacidad para establecer una agenda con objetivos bien definidos y metas susceptibles de ser evaluadas.

En el año 2007 el CNC lideró un ejercicio público-privado, trabajando con empresarios, industriales, comunidad científica, autoridades de gobierno y organismos multilaterales en varias mesas temáticas, lo que permitió levantar las líneas estratégicas para el Plan Nacional de Competitividad Sistémica²¹. Este documento fue rediscutido en el año 2009, en el Primer Foro Nacional

¹⁹ Decreto Presidencial N 1091-01

²⁰ BID, programa para el Fomento de la Competitividad, DR0152 - 1474, que incluye un préstamo de 9 millones 400 mil dólares con una contrapartida del sector público de 4 millones 100 mil dólares.

²¹ Véase Consejo Nacional de Competitividad (2010) Plan Nacional de Competitividad Sistémica para la República Dominicana

para la Competitividad y el Desarrollo Productivo e incorporado como el tercer eje de la Estrategia Nacional de Desarrollo a 30 años²², que espera ser aprobada por el Congreso de la Nación. El Plan consta de 15 capítulos, que van desde iniciativas sectoriales puntuales hasta mecanismos para mejorar la competitividad en la administración pública, y sobre los que se ha avanzado en estos años. En el año 2008 se consiguió por ejemplo que República Dominicana fuese considerada uno de los 10 países del mundo más reformadores para facilitar los negocios.²³

En República Dominicana el diálogo público-público fue siempre muy precario, de allí la escasa coordinación que históricamente dominó en la política pública. Pero actualmente existe un proceso en desarrollo, en el que el propio CNC ha estado ejerciendo un rol importante. Un ejemplo de ello es la coordinación entre los requerimientos del desarrollo de sectores productivos bajo la modalidad de clusters, y el apoyo que entregan agencias adscritas a distintos ministerios relacionados con áreas de abastecimiento, producción, logística, innovación, financiamiento, entre otras. El CNC ha hecho de intermediario entre estas agencias y los representantes de los clusters para hacer confluir las prioridades del Plan y se espera que la aprobación de la Estrategia Nacional de Desarrollo ayude en esta labor.

La Oficina Ejecutiva del CNC cuenta con un equipo importante de profesionales entre sus 39 funcionarios, los que han estado liderando la implementación de la agenda de competitividad, y articulando la acción con equipos técnicos de los ministerios de Economía, Planificación y Desarrollo, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología principalmente. Esta labor ha llegado a diversos sectores y territorios, generando credibilidad en torno al accionar del CNC y a

sus profesionales. Ello en parte se logró formando un grupo grande de consultores y activistas que trabajan al nivel territorial.

Sin embargo, la propuesta de desarrollo sectorial delineada en el Plan Nacional de Competitividad Sistémica es ambiciosa, y de acuerdo con funcionarios del CNC y empresarios representantes de los clusters, ello requiere de un mayor apoyo de equipos profesionales.

Desde hace ya más de una década que República Dominicana se encuentra en un proceso de generar una gestión pública moderna y transparente, objetivo estratégico indispensable para avanzar en el mejoramiento de la competitividad. El CNC ha estado involucrado en esta tarea, concentrándose en tratar de mejorar y articular las acciones del gobierno y la mejora del clima de negocios. Sin embargo este ha sido un proceso en el que se ha avanzado, aunque que queda mucho por hacer, sobre todo para que los proyectos, políticas y programas, mejoras regulatorias y demás iniciativas respondan a los acuerdos logrados entre el sector público y privado.

Para que la modernización de la gestión pública llegue a buen término, las agencias públicas deberán en algunos casos modificar el foco de su acción, incrementar su agilidad, transparencia y eficacia. En otros casos tendrán que constituirse nuevas agencias ad-hoc, lo que está sucediendo en instancias de defensa de la competencia, propiedad industrial, creación de la Comisión Nacional de Estándares y certificación de productos orientados a mercados externos o en áreas de innovación donde el puente entre las industrias y la investigación científica no está consolidado y el CNC puede jugar un papel fundamental.

Cabe señalar también la necesidad de dar continuidad a las políticas más allá de los ciclos gubernamentales, lo que es especialmente importante en programas de desarrollo productivo de mediano y largo plazo. Aparentemente ello también requiere

²² Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo y Consejo Nacional de Reforma del Estado (2010) "Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2010 – 2030"

²³ Véase Consejo Nacional de Competitividad (2011) "Gestión 2007-2010", Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo Santo Domingo

de la formulación de leyes que permitan generar procedimientos para que estas políticas perduren. En República Dominicana este es un tema de actualidad, ya que se está por enfrentar un nuevo ciclo gubernamental y si bien se espera que la Estrategia Nacional se implemente, el país no ha sido ajeno al “borrón y cuenta nueva” que caracteriza a los gobiernos latinoamericanos.

En la actualidad las acciones del Plan Nacional de Competitividad Sistémica no están en el presupuesto y ello llama la atención, así como el hecho de que los programas del CNC, en tanto instancia dependiente del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, tampoco sean considerados en el presupuesto de este organismo. Las acciones promovidas por el CNC entonces dependen absolutamente de la cooperación internacional, especialmente de organismos como la Unión Europea, AECID, BID, PNUD, y otros. Esta circunstancia genera vulnerabilidad en el Consejo y lo expone a la interrupción de sus programas cada vez que se vence el plazo de los acuerdos de financiamiento establecidos con los organismos de cooperación. Además puede distorsionar las actividades del CNC, ya que las prioridades de los donantes no siempre coinciden necesariamente con las prioridades nacionales y específicas del CNC. Un presupuesto estatal sería por otra parte consistente con el compromiso del gobierno con la competitividad.

Para conseguir financiamiento el CNC presenta cada tres años un plan de actividades para los cooperantes. Los 4 ejes prioritarios son (i) facilitación de comercio y logística; (ii) mejoramiento del clima de negocios; (iii) desarrollo de sistemas nacionales de calidad, desarrollo tecnológico e innovación; y (iv) desarrollo productivo centrado en clusters. En esta oportunidad el BID²⁴ está concentrando su apoyo en la profundización del desarrollo de clusters existentes o nuevos dentro de un mismo sector, incorporando el accionar con la

academia para generar procesos de innovación.

La evaluación de la implementación de las políticas, en este caso de la agenda de competitividad es fundamental por varios motivos: para corregir errores, desechar políticas mal diseñadas, transparentar la ejecución de la política, definir los posteriores presupuestos, sobre todo como se ha mencionado antes, por el 'accountability'.

En República Dominicana aún se está lejos de generar en el sector público un sistema que defina plazos, responsables y evalúe las políticas e instrumentos de la agenda pública de competitividad.

El Consejo Nacional de Competitividad de República Dominicana es un organismo legitimado por la ley 1-06, “*como un ente jurídico-institucional para concertar a los sectores público y privado en la definición de estrategias y ejecución de proyectos asociativos que fomenten la competitividad de sectores productivos*”. Para ello la ley designa al Presidente de la República como autoridad máxima del Consejo, al Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, como Vicepresidente, seis autoridades máximas de ministerios u organismos vinculados a los principales sectores productivos del país, y ocho representantes del sector privado, de reconocida experiencia y conocimiento de las principales áreas productivas del país, designados por el Presidente de la República.

Al mismo tiempo la ley crea la Oficina Ejecutiva para servir como unidad ejecutora y de soporte del Consejo en el desempeño de las funciones de análisis estratégico, planificación, coordinación y ejecución de iniciativas y proyectos de competitividad, la que es dirigida por el Director Ejecutivo, el que actúa como Secretario del Consejo.

En la realidad, fuera de la letra misma de la ley, es esta Oficina Ejecutiva la que se ha encargado de concertar a los sectores público y privado para las tareas estipuladas, y son su Director y los funcionarios que con él trabajan

²⁴ Programa presentado en el V Foro de Competitividad de las Américas, Taller de presentación del Reglamento Operativo de la Ventanilla BID-CNC II (Santo Domingo)

los que están legitimados ante los distintos actores públicos y privados. El Consejo propiamente tal, designado por la ley no ha sesionado, pero la Oficina Ejecutiva ha tenido apoyo presidencial. Las entrevistas a empresarios y representantes de clusters reconocen en la Oficina Ejecutiva del CNC el esfuerzo puesto en su función de puente entre ellos y los Ministerios y las agencias ejecutoras de política, permitiendo establecer un diálogo fructífero, que ha culminado con éxito a favor de políticas de aumento de la competitividad.

Como se ha señalado, el Consejo Nacional de Competitividad es una instancia autónoma, que se inserta en el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Pero la capacidad de articulación de políticas de este ministerio es débil al igual que la del resto de la institucionalidad estatal, por lo que el CNC hace las veces de articulador e impulsor de las políticas de competitividad. De todas formas su posibilidad de incidir en esta materia es limitada, por lo que en este país urge el fortalecer la capacidad institucional del sector público

El Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Competitividad tiene rango de Secretario de Estado, lo que dado sus capacidades profesionales y su iniciativa le ha permitido ser escuchado e incidir en la toma de decisiones del gobierno, incorporando el Plan Nacional de Competitividad Sistémica consensuado entre los sectores público y privado, en la Estrategia Nacional de Competitividad, estrategia de largo plazo, la que representa una política de Estado. Al mismo tiempo los funcionarios de la oficina ejecutiva del CNC, son de alto nivel, lo que contribuye al éxito de su labor.

Los miembros del sector privado en el CNC, en cambio, tienen un bajo nivel de representatividad. En algunos casos fueron elegidos como miembros del Consejo siendo presidentes o altos representantes de gremios

y en la actualidad siguen en el Consejo aunque hayan sido removidos de esos puestos. Pero además no han tenido una incidencia en las decisiones del CNC, las que han estado lideradas por la Oficina Ejecutiva. Es por eso que empresarios vinculados a los clusters reconocen el liderazgo del Director Ejecutivo del CNC y le otorgan amplia legitimidad a la Oficina que él dirige.

En República Dominicana la oficina Ejecutiva del CNC ha sido capaz de generar consensos, como ya se ha señalado, en torno al Plan Nacional de Competitividad Sistémica. Pero además, esta capacidad se expresa en la generación de un proceso de asociatividad en torno al desarrollo productivo, contribuyendo a la gestación de 36 clusters, que logran establecer líneas estratégicas de acción común en sus cadenas productivas, aunando voluntades y esfuerzos que con anterioridad se mantenían dispersos.



Principios básicos: Comisión Nacional de Competitividad de Colombia y Consejo Nacional de Competitividad de República Dominicana

Forma de Funcionamiento	Colombia		República Dominicana
	Comisión Nacional de Competitividad	Comisión Regional de Competitividad	Consejo Nacional de Competitividad
a) Capacidad de establecer una agenda con objetivos definidos	ALTA	BAJA	ALTA
b) Grado de coordinación de los organismos públicos	MEDIO	BAJO	MEDIO-BAJO
c) Capacidad técnico profesional en el sector público y privado	ALTO	BAJO	MEDIO
d) Disponibilidad de agencias operativas, políticas e instrumentos	MEDIO	MEDIO	MEDIO
e) Capacidad de la alianza de incidir en el presupuesto.	ALTO	BAJO	BAJO
f) Existencia de una evaluación sistemática del cumplimiento de la agenda.	MEDIO	-	BAJO
Fortaleza de la institucionalidad			
a) Legitimidad	ALTA	ALTA ^{b/}	ALTA
b) Articulación con Estado	ALTA	BAJA	MEDIA
c) Estatus de los funcionarios que participan en la CNC y en las instancias que la conforman	ALTO	BAJO	ALTO
c) Representatividad	ALTA	ALTA ^{b/}	MEDIA
d) Capacidad de generar consensos	ALTA	BAJA	ALTA

a/ En la actualidad la capacidad de incidir en el presupuesto es baja pero la reforma a la ley sobre regalías les permitirá disponer directamente de recursos para implementar la agenda de competitividad. b/ La legitimidad de las Comisiones Regionales no es cuestionada, las cámaras empresariales apoyan la institucionalidad y donde funcionan su representatividad y sus logros son reconocidos. El problema es que en los Departamentos en que no funcionan han ido perdiendo apoyo empresarial.

Lecciones aprendidas derivadas de las experiencias de la Comisión Nacional de Competitividad de Colombia y el Consejo Nacional de Competitividad de República Dominicana

Varias lecciones surgen de la experiencia de fortalecimiento de las alianzas público - privadas en apoyo al mejoramiento de la competitividad en América Latina. Entre ellas quisiéramos llamar la atención sobre:

- **La eficacia de los consejos de competitividad dependen de la existencia de capacidades radicadas tanto en el sector público como el privado, las que inciden en su forma de funcionamiento. Estas capacidades tienen que ver con la claridad acerca del papel del consejo, su estructura funcional, su alcance, la disponibilidad de presupuesto y evaluación del cumplimiento de las políticas consensuadas en su seno.**

Un primer paso hacia un funcionamiento eficaz de los consejos o comisiones de competitividad es tener claridad sobre su papel, su misión, objetivos y bajo qué reglas del juego funcionará: ¿Será un consejo asesor del poder ejecutivo? ¿Participará en la toma de decisiones de políticas públicas? ¿Ayudará a diseñar programas y políticas? ¿Será una agencia público-privada ejecutora de políticas?

En este estudio se han analizado dos casos, en los que los consejos asumen papeles diferentes. En Colombia, la Comisión Nacional de Competitividad muestra una alianza público-privada activa, que asume un papel propositivo y contribuye al diseño de políticas públicas, bajo una estructura compleja y participativa, en cuanto al involucramiento de diversos estamentos públicos, así como del propio sector privado. En República Dominicana el CNC es esencialmente de una agencia pública, que sustituye en cierta forma el rol de las agencias ejecutoras ministeriales - debido a la fragilidad del propio sector público - cumpliendo además el rol de puente entre las empresas y las autoridades gubernamentales.

En segundo lugar, su estructura debe adecuarse a aquellos objetivos ya que la misma será diferente, dependiendo si se trata de generar un organismo meramente consultivo, o si debe operar programas y políticas o elaborar estrategias de mediano y largo plazo. Cada país o región debe definir la alianza público-privada que sustenta el consejo según prioridades y capacidades propias. Pero en todo caso los acuerdos deben implementarse y para ello las decisiones de los consejos tienen que ser consideradas por los ministerios y las agencias ejecutoras de los mismos, por lo que tiene que existir la cadena de transmisión correspondiente, de otra forma la agenda no será implementada, y la alianza estará expuesta al fracaso.

En Colombia la estructura de la Comisión Nacional de Competitividad es compleja, en parte porque se adecúa a un sector público donde tres organismos juegan un papel de liderazgo: la Presidencia de la República por una parte, el DNP organismo coordinador y de asignación del presupuesto y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Esta trilogía aparece en los comités ejecutivos y técnicos y al momento de la implementación. El sector privado negocia con estas tres instancias, muchas veces de manera independiente, a veces con mayor o menor éxito. Allí se generan, en gran medida, los problemas de coordinación. En República Dominicana la estructura es más sencilla, una oficina ejecutiva que trata de establecer acuerdos con el sector público y con el privado para apoyar la agenda de competitividad.

La forma de funcionamiento también depende de los niveles que el consejo abarca ¿Se trata de un consejo nacional o se incorporará el ámbito regional? ¿El consejo nacional tratará solamente con políticas macro y nacionales o incorporará políticas locales?

En Colombia, se dio un gran paso al definir las Comisiones Regionales de Competitividad como un objetivo importante del Sistema Nacional. Pero ahora se debiera asignar recursos y capacidades para conseguir que estas comisiones logren la efectividad de la Comisión Nacional de Competitividad. De aquí se desprende que los objetivos planteados en los inicios condicionan el grado de esfuerzo que será necesario destinar para su logro. En República Dominicana no se plantea el tema regional, pero la agenda de competitividad baja al nivel territorial tomando como unidad de acción los clusters, y en esta instancia los avances son sustantivos.

Los consejos así como las agendas que impulsan, requieren de presupuesto. Es sabido que una agenda sin recursos no tiene ningún significado y alienta la desconfianza y el desgaste de la alianza, sobre todo por parte del sector privado. En el caso de Colombia, una parte importante de la agenda de competitividad ha sido financiada por el presupuesto público, cuya asignación fue asegurada por el DNP. No ocurre lo mismo con las Comisiones Regionales, donde hasta ahora solo en los departamentos ricos las agendas se han podido implementar.

En República Dominicana, la oficina ejecutiva del Consejo debe asegurar resultados para su subsistencia, con lo cual pasa a ser importante la capacidad del Director de relacionarse bien con los distintos actores y conseguir recursos para implementar la agenda. La situación del CNC de República Dominicana es en este sentido más delicada.

Para cualquier consejo la ausencia de financiamiento estatal tiene varias implicancias:

- Pérdida de independencia en la definición de sus acciones y determinación de prioridades. Nos guste o no los apoyos de organismos multilaterales tienen su condicionamiento.
- Están sujetos a los vaivenes de los períodos de los préstamos y debe montarse una maquinaria especial para estar postulando

permanentemente al financiamiento de proyectos y para su administración financiera, en lugar de dedicarse a su foco específico.

- Nunca cubrirán las necesidades de recursos de ciertas transformaciones requeridas para incrementar la competitividad: logística, infraestructura, innovación, por señalar algunas que son de competencia del Estado.

Finalmente, para medir la función del consejo y los avances de su agenda, se constata la necesidad de reforzar el sistema en la evaluación. En Colombia, si bien la CNC no es un organismo ejecutor, tanto para el Consejo Privado de Competitividad como para el sector público es importante saber en qué se ha avanzado, los obstáculos enfrentados y enmendar el rumbo. Al respecto hubo una experiencia interesante en el primer período del SNC, con el rol jugado por la Alta Consejería de la Presidencia para la Competitividad. Esta acción debiera retomarse. Ello permitiría no solo darle una mayor efectividad a la agenda, sino contribuir a incentivar la articulación y coordinación de políticas.

- **La legitimidad, representatividad, status de los representantes de los sectores público y privado así como un claro vínculo con el Estado, son claves para la constitución y eficacia de las alianzas.**

Es muy importante que tanto el sector público como el privado posean representantes de alto nivel en el consejo, con capacidad de incidir en la toma de decisiones de sus respectivos sectores y que estén legitimados ante los mismos. En algunos casos, el Presidente de la República o el Primer Ministro, participan directamente, tal es la relevancia que estos países otorgan a los consejos. Ello se ha logrado en Colombia y solo en parte en República Dominicana, debido a que el consejo como alianza público-privada no funcionó. Estos representantes

deben ser capaces de conducir la negociación de las agendas de competitividad y en algunos casos, cuando ello está entre sus objetivos, participar en el diseño e implementación de las políticas.

Los representantes del sector privado, la academia, los trabajadores que participan en los consejos tienen que pensar en el bien común, lo que obliga a dejar de lado las reivindicaciones gremiales cortoplacistas. En estos Consejos no se discute el corto plazo. Tratándose de competitividad, ello significa buscar el denominador común bajo el cual las diferentes cámaras empresariales, los gremios y los trabajadores – si ellos participan en los consejos- aceptan impulsar una agenda tendiente a elevar la productividad, el

crecimiento y mejorar el posicionamiento internacional del país.

En un comienzo se mencionó la especificidad que necesariamente constituye a los consejos, y que depende de aspectos culturales, históricos y sociales. Ello explica que un sistema como el colombiano es imposible de implementar en un país como República Dominicana, y lo mismo a la inversa. Cada uno debe responder a estos factores, debiendo ser evaluados en términos de eficacia de funcionamiento y fortaleza de la alianza a partir de lo que son. Por eso en ningún caso se recomienda copiar un modelo, sino definirlo en función de lo que los sectores público y privado pueden dar. El respetar estos principios básicos para su éxito puede ayudar a avanzar en la colaboración público-privada para el avance de la competitividad.

REFERENCIAS

- Abreu, María. “Estrategia de competitividad de la República Dominicana: lecciones aprendidas y buenas prácticas para la región”. In *Tercer Congreso latinoamericano de Clusters*. Chihuahua, 2008.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Estrategia de país con República Dominicana*. Washington, D.C.: BID, 2004.
- . *Programa de mejoramiento de la competitividad, Co-L1007*. Washington, D.C.: BID, 2006.
- . *Programa de mejoramiento de la competitividad II, Co-L1027*. Washington, D.C.: BID, 2007.
- . *Programa de mejoramiento de la competitividad, Co-L1007*. Washington, D.C.: BID, 2008.
- . “Program to support Policies to Enhance Productivity and Competitiveness”. In *Draft Proposal DR-L1014*. Washington, D.C.: BID, 2008.
- . *Programa de Apoyo a las Políticas de Productividad y Competitividad, Segundo Préstamo Programático; DR-L1046*. Washington, D.C.: BID, 2010.
- Bitrán, Eduardo, José M. Benavente, y Claudio Maggi. “Bases para una Estrategia de Innovación y Competitividad para Colombia”. Documento basado en informe final de consultoría. Centro de Productividad Universidad Adolfo Ibáñez, 2011
- Cárdenas, Jorge, Jorge Escalante, y Andrea Higuera. “Marco Institucional de la Competitividad en Colombia”. Capítulo I. In *Competitividad e instituciones en Colombia. Balance y desafíos en áreas estratégicas*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario / Consejo Privado de Competitividad / CAF, 2010.
- Competitiveness. “Informe Final, Resultados de Acompañamiento e Identificación de Intervenciones Piloto”. In *Proyecto: Apoyo a Comisiones Regionales de Competitividad en Colombia.CO-T1079*, 2010.
- Consejo Nacional de Competitividad. *Plan Nacional de Competitividad Sistémica para la República Dominicana*. República Dominicana: Consejo Nacional de Competitividad, 2010.
- . *Gestión 2007-2010*. Santo Domingo: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2011.
- Consejo Privado de Competitividad. *Informe Nacional de Competitividad 2008-2009*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad, 2009.
- . *Informe Nacional de Competitividad 2009-2010*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad, 2010.
- . *Informe Nacional de Competitividad 2010-2011*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad, 2011.
- . *Posición del Consejo Privado de Competitividad frente a una Profundización de una Política de Transformación Productiva para el País*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad, 2011.
- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky. *Alianzas Público-Privadas Para una Visión Estratégica del Desarrollo*. Libro de la CEPAL 108. Santiago de Chile: CEPAL / ONU, 2010.
- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky. *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*. Santiago de Chile: ECLAC / World Bank, 2011.
- The website of Public Private Dialogue <http://www.publicprivatedialogue.org/>
- Domínguez, Julián. *La política de competitividad y productividad en la perspectiva de las regiones de Colombia*. Cali: Cámara de Comercio de Cali, 2009.
- Evans, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Herzberg, Benjamin y Andrew Wright. “Competitiveness Partnerships-Building and Maintaining Public-Private Dialogue to Improve the Investment Climate”. In *Working Paper Series 3683*. Washington D.C.: World Bank, 2005.
- Inter-American Development Bank. *Growth, Competitiveness and Productivity Challenges for*

the Dominican Republic. Washington, D.C.: IDB, 2008.

Melendez, Marcela y Guillermo Perry. "Industrial Policies in Colombia". In *IDB Country Studies Initiative on Industrial Policies in LAC*. 2009.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *Transformación productiva*. República de Colombia: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2008.

---. "Una alianza público –privada para desarrollar sectores de clase mundial". In *Programa de Transformación Productiva*. República de Colombia: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011.

Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, y Consejo Nacional de Reforma del Estado. "Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2010 – 2030". República Dominicana, 2010.

O'Donnell, Rory y Colm O'Reardon. "Social partnership in Ireland's Economic Transformation". In *Social Pacts in Europe—New Dynamics*, edited by Giuseppe Fajertag and Phillippe Pochet. Brussels: European Trade Union Institute, 2000.

Porter, Michael, Willis Emmons, Esteban Brenes, Santiago Montenegro, Kryssia Madrigal, Luis Carlos Niño, y Roberto Gisbert. *Institutions for Competitiveness in Colombia: Summary Report*. Cambridge Center for International Development / Harvard University, 2002.

Presidencia de la República Dominicana. *Decreto 388-10*, 2007.

Ramírez, Jorge. "Competitividad Regional en Colombia: Marco Conceptual, Hallazgos y Recomendaciones del Centro de Estrategia y Competitividad". Documento preparado para el Observatorio de Competitividad de la Universidad de los Andes, Universidad de los Andes, 2007.

Schneider, Ben. *Business government interaction in policy councils in Latin America: cheap talk, expensive exchanges or collaborative learning?* Washington, D.C.: BID / MIT-Department of Policy Science, 2009.

Toirac, Luis. *Consultoría individual para la actualización del Plan de Competitividad Sistémica en el área de capacidades productivas. Volumen 1: informe final*. Santo Domingo: Consejo Nacional de Competitividad / DIGECOOM, 2011.



www.iadb.org