



¿Cuándo y cómo intervenir?

Criterios para guiar las intervenciones de apoyo al desarrollo productivo

Gonzalo Rivas

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

**Sector de Capacidad
Institucional y
Finanzas**

NOTAS TÉCNICAS

IDB-TN-160

Agosto 2010

¿Cuándo y cómo intervenir?

Criterios para guiar las intervenciones de apoyo al desarrollo productivo

Gonzalo Rivas



Banco Interamericano de Desarrollo

2010

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010
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 a condición de que se indique que es una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

1300 New York Ave. NW, Washington, D.C., U.S.A.

Contacto: Carlo Pietrobelli (CARLOP@iadb.org)

Resumen ^{*}

En muchos países de América Latina existen dudas sobre la posibilidad de implementar exitosamente políticas de apoyo al desarrollo productivo. Luego de presentar brevemente los antecedentes teóricos que justifican este tipo de intervenciones, el texto se enfoca en dar cuenta de los avances logrados en la generación de criterios para orientar la implementación de tales políticas, aspecto que ha sido el más débil en la experiencia de los países de la región.

Clasificación JEL: O25.

Palabras claves: política industrial, políticas para el desarrollo productivo, fallas de mercado, fallas de coordinación.

^{*} El autor agradece los comentarios de Gregorio Arévalo, Carlo Pietrobelli y Claudia Suaznabar a versiones preliminares del documento.

a) Auge y caída de la política industrial

¿Cómo es que los países logran desarrollar actividades en las cuáles son competitivos? En la tradición clásica (Ricardo) esta pregunta tuvo una contestación clara. El intercambio comercial permite que los países se especialicen en aquellas actividades en las que tienen ventajas comparativas. Estas ventajas fluyen particularmente de la dotación relativa de factores. Si un país tiene relativamente más trabajo que capital que otro, ese país se especializa en bienes intensivos en el uso del factor trabajo. Estos principios fueron luego refinados y planteados de manera estilizada por la teoría económica moderna a través de diferentes teoremas.¹

Luego de la segunda guerra mundial, y en el contexto de la subsiguiente ola de descolonización, esta visión relativamente automática del desarrollo fue puesta en cuestionamiento y nuevas ideas sobre cómo impulsar el desarrollo económico entraron al debate (Meier y Seers, 1984).² Un elemento interesante de estas nuevas aproximaciones era su énfasis en la dificultad de que los agentes económicos pudieran tomar decisiones de inversión para desarrollar ciertas actividades, en ausencia de las inversiones complementarias requeridas para hacer viables las propias. Así, por ejemplo, difícilmente se podría desarrollar en un país una industria de maquinaria y equipos sin una adecuada provisión de acero, pero nadie invertiría en producir acero sin tener a quién venderle.³ Es decir, existía una situación típica del huevo y la gallina que el mercado no podía resolver. De ahí entonces que algunos autores plantearan la necesidad de que el Estado pudiera invertir en algunas industrias clave para resolver estos cuellos de botella (por ejemplo, la teoría del “*big push*” de Rosenstein-Rodan), o que se estimulara la generación de eslabonamientos con los sectores aguas arriba o aguas abajo a partir de las industrias ya existentes (en la famosa formulación de A. O. Hirschman), o que se favoreciera explícitamente una coordinación entre actores.

Por otra parte, a fin de que las empresas pudieran aprender a dominar las técnicas de producción, el establecimiento de estímulos especiales a determinados sectores o industrias

¹ Fundamentalmente a través de los teoremas de Heckscher-Ohlin, Stolper-Samuelson y Razcinsky.

² Sin duda existen significativos antecedentes previos, particularmente en la tradición alemana, donde destaca la temprana visión de Friedrich List, quien escribió acerca de un “Sistema nacional de política económica” al analizar la estrategia que el país requería para desarrollarse (Lall y Pietrobelli, 2005). También puede citarse a Joseph Schumpeter como un precursor para la discusión actual sobre innovación y desarrollo económico. Sin embargo, estos autores no fueron recogidos por la escuela de pensamiento económico que se volvió dominante.

³ Este fue un tema particularmente enfatizado por Rosenstein-Rodan en su famoso artículo sobre los desafíos del desarrollo en los países más atrasados de Europa en la década de 1940 (Rosenstein-Rodan, 1943). Nótese que en condiciones crónicas de estrechez de divisas la importación masiva no era una opción.

aparecía como una medida razonable. En algunos casos, principalmente en el de América Latina, estos estímulos tomaron fundamentalmente la forma de barreras tarifarias para proteger la industria (supuestamente naciente) de la competencia externa, mientras que en otros, como en el Sudeste asiático, los estímulos fueron fundamentalmente financieros y estuvieron ligados al objetivo de alcanzar metas de desempeño exportador, en un marco en el cual el Estado tenía una alta capacidad de inducir (o incluso obligar) a los actores privados a tomar ciertos cursos de acción (Wade, 1990).

Las crecientes dificultades para sostener el crecimiento, y controlar la inflación y los desequilibrios externos fueron conduciendo a un progresivo desencantamiento con los resultados de la estrategia de desarrollo por sustitución de importaciones en América Latina. Diversos estudios mostraron entonces cómo esa forma de política industrial implementada había conducido en muchos casos a generar una estructura productiva plagada de ineficiencias, con empresas incapaces de competir en el contexto internacional, pero que lucraban en función de su posición dominante en los mercados locales.

De ahí entonces que diversos autores pusieran en duda de manera radical y generalizada la capacidad del Estado de generar intervenciones de fomento productivo que incrementaran el bienestar agregado en la economía.⁴ Más aún, a través de sus intervenciones el sector público no sólo podía crear distorsiones en el funcionamiento de los mercados (generando un sesgo antiexportador, por ejemplo), sino también inducir comportamientos menos emprendedores y más rentistas en los propios empresarios.⁵

La crisis de la deuda externa de inicios de la década de 1980 terminó de consolidar entre los países de América Latina un viraje absoluto de las políticas a favor del llamado “Consenso de Washington” y su énfasis en la desregulación de los mercados y la apertura financiera y comercial como ejes fundamentales de la política económica. En este marco, las intervenciones de fomento productivo no tuvieron cabida, sino que por el contrario fueron explícitamente rechazadas en tanto expresión de las políticas públicas dirigistas que generan más problemas que soluciones, como la experiencia de la región lo había mostrado.⁶

⁴ En esa línea destacan Little, Scitovsky y Scott (1970), Balassa (1971) y Lal (1983).

⁵ Anne Krueger (1974) acuñó el concepto “*rent-seeking*” para denunciar este fenómeno.

⁶ Si bien desde el punto de vista conceptual esto es así, la implementación práctica no siempre siguió la versión canónica. De hecho en Chile, donde se asumió más tempranamente esta posición desde los años setenta en adelante, las autoridades tomaron una postura bastante pragmática, de lo cual dan muestra la creación de la Fundación Chile a

Sin pretender entrar en el debate sobre si las políticas aplicadas en las décadas previas a los años ochenta tuvieron méritos o no, lo cierto es que la necesidad de afianzar un manejo de la política macroeconómica que asegurara los equilibrios básicos pasó a ser la prioridad absoluta de la política económica, mientras que las diversas manifestaciones asociadas a lo que tradicionalmente se conocía genéricamente como política industrial fueron relegadas a un segundo o tercer plano, o fueron directamente marginadas de la agenda en varios casos.⁷

No obstante, si bien los avances en materia de estabilidad macroeconómica y de mejor funcionamiento de los mercados eran absolutamente necesarios de lograr y constituyen una condición absolutamente necesaria para un crecimiento sano, no parecen haber sido una condición suficiente para lograrlo. La apertura y la desregulación generaron un fuerte –y sano– remezón de competencia a las empresas nacionales, pero en ausencia de políticas de apoyo a la competitividad empresarial el costo pagado en términos de pérdida de capacidad industrial y de escasez de nuevos motores de crecimiento parecería haber sido excesivo, lo cual ha afectado negativamente el potencial de crecimiento de los países de la región, particularmente por las consecuencias sobre la estructura productiva que se sesgó hacia sectores de baja intensidad tecnológica, reflejando las ventajas comparativas reveladas (CEPAL, 2008 y Katz, 2000).

b) El retorno de las políticas activas de desarrollo productivo: fundamentos conceptuales

Desde un punto de vista conceptual, cuando se analiza la bibliografía especializada se pueden distinguir cuatro vertientes en los argumentos que sustentan un rol más activo del Estado a favor del desarrollo productivo. Estas se asocian a las llamadas “nuevas teorías del crecimiento”; a los aportes sobre las implicancias de los mercados incompletos y la información imperfecta; a la contribución de los estudios sobre *clusters* y redes empresariales, y al aporte más reciente de autores como Hausmann, Klinger y Rodrik en el marco de la llamada “nueva política industrial”. A continuación se presentan de manera somera los principales argumentos de cada una de estas vertientes.

i) Las nuevas teorías del crecimiento

mediados de la década de 1970 y el generoso subsidio a las plantaciones forestales instaurado también por esa época. Asimismo, luego de la crisis de inicios de los años ochenta, CORFO retomó un papel más activo en el fomento empresarial.

⁷ El caso de Brasil es la excepción más conspicua.

La nueva teoría del crecimiento rompe con una de las ideas más tradicionales de los modelos de crecimiento vigentes al mostrar que el ritmo de crecimiento de los países está influido por factores endógenos, como la calidad de la educación y el nivel de innovación, de forma tal que la predicción de que el nivel de ingreso per cápita de los países tendería a converger (en el largo plazo) de manera natural pierde todo sentido.⁸ En efecto, los modelos indican que en la medida en que los países impulsen políticas que contribuyan a elevar sus capacidades de generar y usar conocimiento en los procesos productivos, aumentarán las expectativas de que crezcan de manera más acelerada, con independencia del nivel en que se encuentren actualmente.

La implicancia radical de este hallazgo es que la política pública tiene un rol muy significativo que cumplir en promover el progreso económico, pues puede influir en la forma en que se mueven estos factores endógenos del crecimiento. En particular, tiene una función muy relevante que cumplir en el fomento de la innovación.

En efecto, los estudios muestran que el ritmo de innovación⁹ se encuentra directamente correlacionado con el ritmo de crecimiento. Sin embargo, la generación de conocimiento a través de la investigación científica y aplicada tiene características de bien público, por lo que requiere el apoyo del Estado para su desarrollo. Por otra parte, la actividad de investigación y desarrollo desplegada por las empresas (con o sin apoyo de entidades académicas o tecnológicas) conlleva externalidades positivas, pues las innovaciones y los conocimientos adquiridos tienden a “derramarse” en el entorno.¹⁰ Ello implica que, en un contexto sin intervención compensadora, la actividad innovadora empresarial tiende a encontrarse por debajo de lo óptimo desde el punto de vista del bienestar social. Nótese que este tipo de argumentación puede extenderse a varios campos propios de las políticas de desarrollo productivo en los cuales aparecen involucradas altas externalidades o características de bien público, tales como por ejemplo el entrenamiento y la capacitación de personal o la penetración pionera de mercados externos.

ii) Las “nuevas fallas de mercado”: información imperfecta y mercados incompletos

⁸ Véanse, por ejemplo, Romer (1990), Barro y Sala i Martin (1995).

⁹ Normalmente medida por la participación de la I+D en el producto interno bruto (PIB).

¹⁰ La protección que pueden entregar las patentes no es siempre efectiva. Por otra parte, las patentes como mecanismo de incentivo a la innovación no logran dar cuenta del beneficio que se genera para los actores cuando existen fracasos, pues se revelan caminos que no conviene seguir.

El primer teorema del bienestar que se deriva del modelo de equilibrio general “walrasiano” indica que toda economía competitiva es eficiente en el sentido de Pareto, por lo que ninguna intervención externa puede mejorar la situación de bienestar. Diversos trabajos teóricos, liderados fundamentalmente por Joseph Stiglitz, han planteado que este teorema reposa en dos supuestos críticos que no son observables en la realidad. Por una parte se asume que existe información perfecta y por otra, que existe un conjunto completo de mercados para todo tipo de contingencias.

Al no darse estas condiciones, el teorema Greenwald-Stiglitz (1986) demuestra que existe un rol potencial para los gobiernos para elevar el bienestar a través de sus intervenciones. Ello ocurre porque, cuando los mercados son incompletos o la información es imperfecta, los comportamientos de los agentes generan externalidades que no son consideradas en su accionar. Obviamente, en el caso de los países menos desarrollados, estos problemas se agravan por el insuficiente desarrollo de sus mercados, o incluso por la inexistencia misma de ellos en muchos casos.

Así, por ejemplo, la información incompleta puede conducir a fenómenos relacionados con el riesgo moral o de selección adversa. Estos problemas suelen afectar el funcionamiento de los mercados crediticios, pues la ausencia de conocimiento perfecto con respecto a los clientes hace que las entidades que otorgan préstamos tiendan a elevar las garantías de colateral que exigen a las empresas cuando estas buscan un crédito para financiar sus proyectos. Los bancos esperan que sean las “peores” empresas las que buscan su apoyo, y por ello se resguardan solicitando garantías adicionales a las del propio proyecto.

El caso de los servicios de asistencia técnica es otro ejemplo interesante. Normalmente el mercado de servicios de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PyME) se encuentra poco desarrollado debido a que las firmas no tienen un nivel de conocimiento que les permita asegurar que el aporte del consultor externo será valioso, mientras que por otra parte los consultores de mayor valor no están dispuestos a ofrecer sus servicios, pues no tienen posibilidad de distinguirse del resto a los ojos de los empresarios. De ahí entonces que una intervención pública que ayude a desarrollar ese mercado puede tener sentido.

Los ejemplos pueden multiplicarse. De hecho, como indica Stiglitz (1994:43) en uno de sus trabajos: “Debido a que virtualmente todos los mercados son incompletos y la información es

siempre imperfecta, los problemas de riesgo moral y de selección adversa son endémicos a todas las situaciones de mercado”.

Obviamente hay diversas intensidades y situaciones más relevantes que otras. A efectos de la orientación de las políticas de desarrollo productivo, esta aproximación sobre las “nuevas fallas de mercado” y sus manifestaciones se ha reflejado fundamentalmente en la generación de intervenciones que buscan corregir fallas que afectan el funcionamiento de mercados ligados a los factores de producción, como son los mercados de capital, de servicios financieros, de asistencia técnica, de capital humano, de innovación, etc. Es decir, fallas que afectan al funcionamiento del conjunto de los sectores económicos. De ahí que este tipo de intervenciones se conozca con el nombre de intervenciones “horizontales”, para reflejar que no discriminan entre sectores.¹¹

iii) Clusters y redes empresariales: la recuperación de Marshall

Si bien ya en sus *Principios de economía*, escritos en 1890, Alfred Marshall planteaba un conjunto de beneficios para las empresas que se localizaban cerca,¹² lo cierto es que la revalorización de los beneficios de la asociación, las redes y la acción coordinada en un espacio geográfico común como posibles fundamentos de las políticas públicas de apoyo a la competitividad provino más de la observación de experiencias concretas que de una reflexión teórica.

En efecto, fue a partir fundamentalmente de la observación del modo de funcionamiento de los distritos industriales en el centro y noreste de Italia (Pyke et al., 1992), así como también de las observaciones de otras experiencias de especialización flexible en algunas zonas de Europa (Piore y Sabel, 1984), que se llamó la atención sobre las ventajas de la colaboración entre empresas, en contraste con la noción de que una fiera competencia es la única forma de promover la competitividad de las firmas. Estas ideas alcanzaron mayor reconocimiento internacional y respaldo merced a la publicación del libro de Michael Porter (1991) *La ventaja*

¹¹ En la práctica, si ha habido un énfasis, este se ha centrado en privilegiar el impacto sobre las condiciones de funcionamiento de las PyME, pues ellas son más vulnerables a las imperfecciones que se producen en ámbitos como los mencionados.

¹² Entre otros beneficios se destacan: la disminución de los costos de transacción para intercambiar conocimiento, la posibilidad de alcanzar economías de escala y de ámbito, el desarrollo de proveedores especializados, y la posibilidad de acceder de manera más expedita a información especializada sobre tendencias tecnológicas y de mercado.

competitiva de las naciones. Así, a partir de los años noventa se propagó la realización de estudios para identificar casos más o menos exitosos de *clusters*, y se comenzó a acumular una vasta experiencia sobre políticas e instrumentos de intervención de apoyo a la asociación,¹³ incluidas las experiencias de apoyo a iniciativas de *clusterización*, al funcionamiento de cadenas productivas, o a la constitución de redes.

Desde un punto de vista teórico, es interesante destacar las formulaciones de Barr (2000) y Maffioli (2005), quienes integran en un modelo de crecimiento endógeno “a la Romer” la interacción entre las firmas como un expediente que promueve la transmisión efectiva de conocimiento, lo cual afecta positivamente el ritmo de crecimiento. Ambos autores encuentran resultados que avalan su hipótesis.¹⁴ Maffioli (2005) en particular muestra cómo la intervención pública puede apoyar el despliegue de estos procesos, al disminuir los costos de transacción asociados a la emergencia de acciones de colaboración.

iv) El desarrollo como “auto-descubrimiento” y la nueva política industrial

La teoría del comercio internacional predice que los países tienden a especializarse en la producción de bienes que usan más intensivamente aquellos recursos de que los países disponen relativamente de manera más abundante. Sin embargo, en el mundo se producen infinidad de bienes y servicios, de modo que cuando se comparan países con similares dotaciones de factores, la familia de productos específicos que cada uno de ellos exporta no es la misma.¹⁵ Más aún, los datos sugieren que a lo largo de su desarrollo los países primero tienden a especializarse en un número limitado de productos, para luego ampliar su canasta de bienes en los que logran ser competitivos (Lederman y Klinger, 2004).

Buscando dar cuenta de este proceso, Hausmann y Rodrik (2003) formulan un modelo de desarrollo en el cual el crecimiento de un país se ve impulsado por su capacidad para descubrir

¹³ Buenas síntesis se pueden encontrar en OCDE (1999), Sölvell et al. (2003) y Andersson et al. (2004).

¹⁴ Cabe destacar que el estudio de Maffioli (2005) se realizó con antecedentes derivados de la experiencia de los Profos en Chile. Los Profos consisten en brindar apoyo al menos a cinco empresas que deciden actuar de manera asociada en pos de algunos objetivos comunes de mejoramiento competitivo. CORFO les otorga un cofinanciamiento decreciente en el tiempo, hasta por un plazo de cuatro años. Un buen análisis de la evolución de este instrumento se encuentra en Dini (2009).

¹⁵ Así, por ejemplo, no es lo mismo calzado para uso masivo, que calzado de lujo, o calzado para actividades al aire libre, o calzado deportivo.

nuevas actividades en la que es capaz de destacarse.¹⁶ En este modelo, la acción de los emprendedores resulta clave, pues son ellos los que finalmente serán capaces de impulsar las nuevas industrias exitosas. Pero descubrir una nueva actividad es un proceso sujeto a una alta cuota de incertidumbre. Esta incertidumbre existe incluso cuando se busca explorar una actividad cuya tecnología es conocida en el mundo, ya que se requiere un proceso de aprendizaje para dominarla (Nelson, 1981), e incluso pueden precisarse adaptaciones para hacerla funcionar en las particulares condiciones del país. Adicionalmente, el despliegue de la nueva actividad normalmente requiere inversiones complementarias, lo cual eleva los riesgos y los costos en los que se puede incurrir.

Una vez que un emprendedor demuestra que la actividad es rentable, muchos pueden imitarlo e incorporarse al sector, con lo cual se reducirían sus rentas asociadas al hecho de ser el primero en hacer el descubrimiento. Los “descubridores” corren grandes riesgos, pero no necesariamente captan todos los beneficios, pero eso sí: generan una importante externalidad para el proceso de crecimiento. Puesto que la noción de “descubrimiento” no necesariamente alude a innovaciones radicales, sino que conlleva sobre todo aprendizaje y adaptación, no es posible proteger la nueva actividad a través de patentes.

Dada la incertidumbre asociada al proceso de descubrimiento, y la dificultad para apropiarse plenamente de sus eventuales beneficios, habrá una tendencia a que la inversión realizada en acciones de descubrimiento se encuentre por debajo de lo óptimo.¹⁷ Pero, por otra parte, la existencia de elevadas rentas iniciales puede conducir a un exceso de inversión una vez que la actividad despegue, y por lo tanto a una pérdida de recursos. Estas situaciones otorgan sentido a una intervención pública que favorezca la inversión en acciones conducentes a nuevos descubrimientos, y que evite el exceso de imitadores.

Por otra parte, en muchos casos las nuevas actividades sólo pueden prosperar si es que se materializan inversiones complementarias de manera prácticamente simultánea.¹⁸ Esta situación da pie a los problemas de coordinación ya anticipados en su momento por Roseinsten-Rodan, lo cual agrega complicaciones adicionales al desafío de promover nuevas actividades. La naturaleza

¹⁶ Para un país pequeño ello equivale a encontrar un nuevo producto de exportación.

¹⁷ Los fondos de capital de riesgo cumplen en buena medida este rol en el caso de Estados Unidos.

¹⁸ Particularmente cuando se trata de inversiones que deben ocurrir en sectores no transables.

de los retos enfrentados conduce a que en esta visión la forma que debe asumir la intervención pública de fomento productivo no sea para nada trivial.

En efecto, se plantea que la “nueva política industrial” no debe ser analizada en términos del tipo de instrumento que utiliza (subsidios, créditos, etc.), de los ámbitos de acción en que se desenvuelve (capacitación, innovación, asistencia técnica, etc.) o de los sectores en que se actúa, sino en términos de la capacidad de estructurar una “colaboración estratégica entre el sector privado y el gobierno con el objetivo de detectar cuáles son los obstáculos más significativos a los cambios estructurales y qué tipo de intervención tiene la mejor probabilidad de removerlos” (Rodrik, 2004).¹⁹

De este modo, más que la definición previa del conjunto de instrumentos, lo que importa es sobre todo la “calidad del proceso”. Hay que actuar a través de incentivos y de limitaciones, usando “zanahorias y garrotes”, pero no de manera distante sino en una activa interacción con el sector privado para poder entender la naturaleza de los problemas y “afinar la puntería” con las intervenciones. Ciertamente, la cercanía entre los actores públicos y privados conduce al riesgo de que estos últimos terminen “captando” en beneficio de intereses estrechos la acción estatal. Pero, a su vez, el riesgo de mantenerse distante y ajeno es que las intervenciones públicas se vuelvan irrelevantes. En conclusión, no hay recetas mecánicas para guiar este nuevo enfoque de política industrial. Las instituciones de fomento deben aprender a actuar en el propio proceso de apoyo, a través de una experiencia que tiene mucho de prueba y de error.

A modo de síntesis, en el cuadro 1 se presenta un esquema de los fundamentos conceptuales que, de acuerdo a las corrientes analizadas, justifican la intervención pública y el apoyo al desarrollo productivo, así como también el tipo de intervenciones asociadas a cada corriente.

Es importante notar que desde el punto de vista estrictamente teórico los fundamentos de la intervención siempre recaen en la existencia de fallas de mercado. En efecto, por ejemplo la existencia de información imperfecta conduce a que las asimetrías de información entre los actores eleven los costos de transacción dificultando así la acción de colaboración entre las

¹⁹ Por otra parte, Hausman y Klinger (2007) postulan que también resulta clave saber dónde concentrar los esfuerzos públicos de apoyo al surgimiento de nuevas industrias exitosas, para lo cual proponen una metodología que permite distinguir los posibles “saltos” de un tipo de producción a otra. Idealmente, los países deberían apuntar a trasladarse hacia productos más sofisticados con mayor nivel de conocimiento incorporado.

empresas, a pesar de que estas puedan percibir de manera individual los posibles beneficios de actuar de manera conjunta. En ese sentido, tanto la mirada desde la perspectiva de los conglomerados y la capacidad de asociación, como la de la nueva política industrial (o el autodescubrimiento), son manifestaciones particulares de fallas de mercado en aspectos que sí resultan muy relevantes para el crecimiento.

Cuadro 1. Fundamentos conceptuales de las intervenciones de apoyo al desarrollo productivo

Corriente	Problema relevado	Propuesta de intervención
Nuevas teorías del crecimiento	Externalidades Bienes públicos	Apoyo a ciencia, I+D, inversión en capital humano
“Nuevas fallas de mercado”	Información imperfecta Mercados incompletos	Intervenciones horizontales: asistencia técnica, capacitación, desarrollo de mercados (financieros, capitales, etc.)
Conglomerados y redes	Economías de ámbito y de escala Costos de transacción	Fomento de la asociación, provisión de bienes club
Nueva política industrial	Costos de transacción Externalidades	Acción selectiva de acuerdo con necesidades

Fuente: Elaboración propia.

Una forma complementaria de analizar el rango posible de intervenciones de apoyo al desarrollo productivo, se basa en una propuesta efectuada por el BID²⁰ y se estructura en torno a dos ejes representados en el cuadro 2. Por una parte, un eje (de izquierda a derecha) que distingue el nivel de horizontalidad o verticalidad de las intervenciones (o el nivel de selectividad). Por otra, un eje que distingue el carácter más público o de mercado de las intervenciones. De esta forma, en el extremo inferior izquierdo se encuentran las intervenciones que tienen un alto nivel de bien público, en particular aquellas que mejoran el entorno general de los negocios. Por el contrario, en el extremo inferior derecho, se sitúan aquellas que tienen beneficiarios acotados y operan a través de mecanismos de mercado. En el extremo superior derecho, están aquellas intervenciones que descansan en mecanismos públicos, pero que tienen

²⁰ Véase BID (2008): Terms of Reference RG-P1343 Productive Development Policies in Latin America and the Caribbean. An IDB Research Project Country Departments – Research Department.

un alto nivel de especificidad sectorial, mientras que abajo a la izquierda, se hallan los instrumentos de apoyo empresarial de carácter horizontal.

Cuadro 2. Esquema para la clasificación de las intervenciones de apoyo al desarrollo productivo

	H	“Transversalidad”	V
Insumo público P	-Regla fiscal - Formación en inglés para personal técnico	-Infraestructura sectorial -Estrategias regionales de desarrollo - Promoción turística	
Intervención de mercado M	-Innovación empresarial - Capacidad de asociación - Servicios de desarrollo empresarial abiertos - Programas de apoyo a certificaciones	-I+D por misión -Consortios tecnológicos -Apoyo a <i>clusters</i> - Beneficio forestación - Salvaguardas	

Fuente: Basado en BID (2008).

Lo interesante de esta forma de presentar los programas es doble. Por una parte, permite apreciar la diversidad de opciones de intervención que tienen los gobiernos para fomentar el desarrollo productivo. En ese plano, el gran desafío es disponer de un adecuado diagnóstico de los problemas y retos enfrentados por las empresas, así como también de las capacidades de las que dispone el sector público para llevar a cabo las intervenciones. Así, por ejemplo, en principio, las intervenciones que se basan más en mecanismos de mercado requieren un sector público que disponga de las capacidades para trabajar por la vía del establecimiento de incentivos, para lo cual se precisan habilidades distintas de las que necesitan intervenciones directas. Por otra parte, el esquema permite también apreciar los niveles de apropiación de beneficios por parte de los usuarios (beneficiarios de los programas), lo cual es útil como herramienta de análisis con respecto a las intervenciones que ya están en curso, pues muchas veces el sector público no tiene plena conciencia del efecto de algunas de sus intervenciones, y

es frecuente escuchar que algunas autoridades niegan que en su país se desarrollen intervenciones de apoyo al desarrollo productivo de carácter selectivo.

c) ¿Cómo intervenir?

La breve revisión recién efectuada permite concluir que existe un amplio abanico de argumentos, con firme respaldo teórico, que pueden ser esgrimidos para justificar un rol activo del Estado en apoyo del desarrollo productivo. Sin embargo, eso no necesariamente conduce a la conclusión de que la intervención pública mejorará la situación. De hecho, en el pasado igualmente se esgrimieron poderosas razones para avalar la acción pública en este campo, y los resultados no siempre fueron los esperados, y en ocasiones la situación final se reveló peor que en ausencia de intervención. Si bien los argumentos a favor de la intervención pública pueden ser actualmente más refinados y con mayor respaldo teórico, eso no significa que el Estado esté en condiciones de implementar adecuadamente las intervenciones recomendadas.

Al igual que el funcionamiento del mercado se encuentra afectado por “fallas” que conducen a que el resultado de su operación no sea el óptimo de acuerdo con Pareto, el Estado también está expuesto a diversas “fallas” en su accionar. En consecuencia, es preciso identificar esas amenazas y generar criterios para guiar la acción pública de modo de evitar que esas fallas se materialicen.

Fallas de Estado

Existen cuatro grandes problemas que tienden a afectar negativamente el desempeño del sector público en apoyo al desarrollo productivo, los cuales, al igual que las llamadas fallas de mercado, se pueden presentar bajo el rótulo de “fallas de Estado”. Se trata de los riesgos de “captura”, los problemas de inconsistencia, los problemas de “agencia” y el riesgo de suplantación del mercado. A continuación se revisa cada uno.

- Inconsistencia dinámica: se refiere al riesgo de que las políticas públicas no tengan persistencia o no guarden coherencia entre ellas en el tiempo. Este es un problema que afecta frecuentemente las políticas de desarrollo productivo, dado que en muchas ocasiones los resultados de las intervenciones demoran en demostrar sus frutos. En un contexto en que la autoridad se ve presionada a mostrar logros en el corto plazo, tienden a

privilegiarse los logros de alta rentabilidad política en el corto plazo, con lo cual se perjudica la permanencia de los esfuerzos de apoyo al desarrollo productivo. Por otra parte, es común también la tendencia a que nuevas autoridades no continúen con las iniciativas impulsadas por sus predecesores, con lo cual se genera otra fuente de inconsistencia temporal.²¹

- Fallas de agencia: se refiere al riesgo de que no exista claridad de roles en materia de mandante y mandado en las políticas y programas, y no haya posibilidad de observar el desempeño del mandado. Es frecuente observar que en los diseños institucionales no se definen con claridad los roles que corresponden al nivel de la definición de la estrategia, al diseño de la política y al nivel de ejecución. Así hay entidades que debieran estar concentradas en la elaboración y conducción de políticas (como los ministerios) que también ejecutan programas (para lo cual normalmente no disponen de un adecuado marco administrativo ni de las competencias específicas necesarias), o bien hay agencias muy poderosas que en virtud de asimetrías de recursos y de información no siguen la conducción ministerial o estratégica. La falta de claridad en los roles de principal y agente en el ámbito del desarrollo productivo contribuye a explicar la proliferación de iniciativas poco articuladas y la falta de coordinación que muchas veces se observa en este campo en los países de América Latina.
- “Captura”: se refiere al riesgo de que beneficiarios de las intervenciones logren un trato privilegiado y obtengan así rentas diferenciales. Este riesgo no responde sólo a posibles acciones de favoritismo o corrupción de la acción pública, sino que en ocasiones es el reflejo de la inercia burocrática: las instituciones no se preocupan por jugar un rol proactivo incentivando la incorporación de nuevos clientes y usuarios al sistema o renovando su oferta instrumental.
- Suplantación del mercado: se refiere al riesgo de que las intervenciones públicas no apunten a perfeccionar el funcionamiento del mercado, sino que lo sustituyan en su rol de asignar recursos. Probablemente la versión más conocida de este riesgo sea la caricatura de la acción selectiva que normalmente se rotula “*picking the winners*”, y que alude a la decisión del Estado de estimular el desarrollo de un sector o actividad determinada de

²¹ Existe una abundante bibliografía sobre la falta de coherencia entre los ciclos políticos y económicos. Véase, por ejemplo, Alesina et al. (2003).

forma voluntarista y al margen de cualquier consideración sobre la justificación del apoyo brindado. Otra manifestación clásica de este riesgo se observa cuando el sector público suplanta a los empresarios en la decisión sobre las iniciativas de mejora en sus empresas.

Criterios para guiar las intervenciones de apoyo al desarrollo productivo

- i) *Precisar las responsabilidades estratégicas, políticas y de implementación.* El ordenamiento institucional del sistema de apoyo al desarrollo productivo debe procurar distinguir con nitidez a los responsables de cada una de estas funciones, dotándolos de las capacidades necesarias para cumplir su labor.²²
 - a. En el nivel de la estrategia. Considerando que los objetivos del fomento al desarrollo productivo son de mediano y largo plazo, es conveniente que los países se doten de una estrategia que permita identificar y priorizar objetivos que normalmente trascienden los períodos gubernamentales. Esta mirada debe ser el fruto de un gran acuerdo entre actores públicos y privados, incluidas las más amplias representaciones, de modo que se pueda expresar un sólido consenso nacional. La estrategia debe evitar ser el mero reflejo de los intereses de los diversos grupos y sectores representados, por lo que idealmente debe basarse en estudios serios y eventualmente incorporar comparaciones internacionales que indiquen hacia donde se busca llegar y en qué plazos. Aunque las experiencias de los países difieren, es normal que esta responsabilidad sea asumida por algún tipo de consejo autónomo, con renovación parcial de sus miembros al cambiar el gobierno, de modo de asegurar continuidad en la visión. La estrategia debe ser revisada periódicamente, y es altamente aconsejable que el consejo que la lidera disponga de una secretaría técnica dotada de profesionales de alto nivel y de recursos para realizar estudios y acciones de difusión.
 - b. En el nivel de la política. Los gobiernos reciben el mandato de conducir los destinos del país por un período determinado. Tienen en consecuencia la legitimidad para fijar prioridades y establecer nuevas formas de actuar. Si el

²² Devlin y Moguillansky (2009) presentan un interesante análisis de las modalidades institucionales adoptadas por países exitosos de reciente desarrollo.

ejercicio estratégico es efectivamente el fruto de un ejercicio de construcción de amplio consenso nacional, y teniendo en cuenta que la estrategia debe ser actualizada periódicamente, se puede asumir que el rol de los ministerios, bajo la conducción presidencial, consiste en definir la forma, el ritmo y los recursos que determinarán la efectiva puesta en práctica de las orientaciones puntualizadas por la estrategia, incluidas las iniciativas legales y normativas. A este nivel es de suma importancia distinguir con claridad las responsabilidades por los objetivos de política perseguidos. Establecer un responsable claro por los objetivos de desarrollo productivo, dotándolo de las atribuciones de conducción y de los recursos necesarios para ejercer su rol, es clave para disminuir los niveles de entropía en las actividades de fomento productivo.

- c. En el nivel de la implementación. El diseño y la ejecución de instrumentos y programas es el espacio privilegiado de agencias especializadas. Ello es así por dos razones principales. En primer lugar, porque se trata de una labor que demanda un aprendizaje continuo, por lo cual se requiere que el *staff* profesional goce de estabilidad, situación que no ocurre en los niveles ministeriales. En segundo lugar, porque se requieren instituciones que tengan las condiciones legales y administrativas para actuar de manera ejecutiva, flexible y con capacidad de tener presencia a lo largo del territorio. Con todo, es importante evitar una excesiva autonomía en las agencias, pues ésta puede desembocar en una falta de capacidad para rendir cuentas y en problemas de agencia. Asimismo, no es conveniente generar un excesivo número de agencias, y más que definir las por sector, apuntar a establecerlas en función del tipo de intervenciones en que se especializan (por ejemplo: servicios financieros, fomento productivo e innovación, promoción de exportaciones, etc.), evitando la proliferación de múltiples programas alojados en diversas instancias.
- ii) *Identificar claramente los problemas a resolver.* Los instrumentos y/o programas deben establecer de forma palpable el problema que buscan contribuir a solucionar, identificando la falla de mercado (o la manifestación de dicha falla)

que le da origen y que fundamenta la intervención. Idealmente, cada instrumento debe tener un objetivo, de modo de favorecer el monitoreo de su desempeño.

- iii) *Garantizar la transparencia.* El sistema debería crear los mecanismos que permitan garantizar la mayor transparencia en todos sus procesos, incluidas las instancias de decisión, e informar adecuada y permanentemente a los interesados y a la comunidad. La participación del sector privado en instancias formales de diseño de los servicios de apoyo, en instancias de decisión en la asignación de recursos, y en la operación misma de los servicios, contribuye a dar mayor transparencia al sistema.
- iv) *Definir adecuadamente los criterios de asignación de proyectos o de acceso a la utilización de los instrumentos.* El uso de los instrumentos o la participación en programas deben responder al cumplimiento de exigencias claras y definidas de antemano. Ya sea que se opere bajo la modalidad de concurso o de ventanilla abierta, los recursos deben ser asignados en función del mérito de las propuestas y velar por el cumplimiento de las condiciones de acceso.
- v) *Privilegiar la demanda.* El uso de los instrumentos y la manera específica de disponer de ellos deben constituir una atribución de los propios empresarios y no una imposición desde la oferta pública.
- vi) *Tender a la proactividad.* Sin perjuicio del privilegio de la demanda, las agencias deben ser proactivas en estimular a los usuarios. Esto incluye la posibilidad de actuar de manera selectiva, es decir orientando recursos de manera prioritaria hacia determinados sectores, pero manteniendo criterios de mérito en la asignación de los proyectos. La asignación por mérito de los proyectos es lo que evita caer en los problemas derivados del denostado “*picking the winners*”.
- vii) *Descentralizar.* Idealmente la ejecución de los programas e instrumentos debe ser lo más descentralizada posible, de modo de favorecer la cercanía con los clientes y una adecuada cobertura geográfica.
- viii) *Valorar el cofinanciamiento.* El empleo de los instrumentos debe requerir el aporte de contrapartida de los usuarios, pues ello contribuye a incrementar la

pertinencia del uso de los apoyos, así como también una utilización más responsable.

- ix) *Tener en cuenta la transitoriedad.* El apoyo brindado no debe eternizarse en el tiempo, sino que debe ser temporalmente acotado, de modo de no convertirse en una subvención permanente a la actividad empresarial.
- x) *Considerar la evaluación.* Los instrumentos y programas deben ser evaluables, por lo que se recomienda que desde su diseño se defina la forma en que se evaluará su impacto y se disponga de sistemas de información que permitan realizar las evaluaciones posteriores (incluida la definición de línea de base). Las evaluaciones de impacto deben constituir una práctica rutinaria en el sistema, y los instrumentos mal evaluados deben reformularse o discontinuarse, para lo cual deben existir criterios claros definidos de antemano. Las evaluaciones deben ser conducidas por entes independientes y encargadas por los ministerios.

Una nota adicional: el mérito de un enfoque evolutivo y el rol crucial del aprendizaje

Implementar con éxito instrumentos y programas de desarrollo productivo no es una tarea fácil y que se pueda aprender de la noche a la mañana. La experiencia indica que se aprende en base a un proceso de prueba y error, y que instalar un nuevo instrumento suele demorar años.

En efecto, los instrumentos y programas de desarrollo productivo consisten fundamentalmente en incentivos que se entregan a los empresarios para que ellos actúen y se comporten de determinada manera (innoven, colaboren entre ellos o con el sector público de manera estratégica, etc.). Calibrar los incentivos es un proceso de ajuste permanente, tanto con respecto al nivel del incentivo otorgado como en relación con la forma en que se entrega. Llegar a convencer a los empresarios a fin de que realicen las gestiones necesarias para acceder al apoyo tampoco es simplemente cuestión de publicidad, sino que requiere un trabajo personalizado y luego mostrar historias de éxito para estimular a otros a seguir el ejemplo. Normalmente no existe personal en el mercado que esté entrenado para hacer estas labores, por lo que se debe aprender de la experiencia. Asimismo, tampoco suele existir un conjunto de asesores o consultores competentes que pueda actuar como mediador entre la oferta de instrumentos y su eventual demanda, por ejemplo ayudando a empresarios a preparar propuestas y proyectos.

Todo lo señalado apunta a la necesidad de avanzar con cautela en la implementación de los instrumentos y programas. Es preciso generar los tiempos para que el mercado se desarrolle y para que los propios funcionarios de las agencias vayan realizando un aprendizaje que necesariamente tiene lugar en el desempeño mismo de las labores. En consecuencia, avanzar en el apoyo público al desarrollo productivo no es simplemente una cuestión de disponer de recursos. Hay que considerar las capacidades disponibles para realizar una buena colocación de tales recursos y también la capacidad de absorción de la demanda.

Los anteriores son argumentos adicionales para sustentar la necesidad de ser perseverante en este campo. Es muy difícil ejecutar exitosamente programas si se han tenido experiencias intermitentes. Ni los empresarios ni los consultores van a destinar sus esfuerzos a tratar de usar los instrumentos, y más bien se tenderá a producir un proceso de selección adversa en el perfil de los usuarios. Por otra parte, las interrupciones desarman equipos humanos que han desarrollado un aprendizaje que no es enteramente codificable. Sin embargo, aun cuando haya una permanencia de las iniciativas en el tiempo, el proceso de aprendizaje suele descuidarse como objetivo de gestión en las agencias que trabajan en este ámbito. Es altamente recomendable que las instituciones aborden de manera explícita la gestión del conocimiento, como una forma de profundizar y acelerar el aprendizaje entre sus miembros y como una forma de hacer más expedito el proceso de inducción de nuevo personal.

Referencias

- Alesina, A., N. Roubini y G. Cohen. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Andersson, T. et al. 2004. The Cluster Policies Whitebook. Malmo, Suecia: Vinnova, The Competitiveness Institute e IKED. Disponible en: <http://www.iberpymeonline.org/Documentos/TheClusterPoliciesWhitebook.pdf>.
- Balassa, B. 1971. *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore, John Hopkins University Press
- Barr, A. 2000. “Social Capital and Technical Information Flows in the Ghanaian Manufacturing Sector”, *Oxford Economic Papers*, 52: 539–99.
- Barro, R. y X. Sala i Martin. 1995. *Economic Growth*. Nueva York: MacGraw Hill.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2008. *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Devlin, R. y G. Moguillansky. 2009. *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Documento de proyectos Nro. 283 (noviembre). Santiago, Chile: CEPAL.
- Dini, M. 2009, “Capital social y programas asociativos: reflexión sobre instrumentos y estrategias de CORFO”. En Oscar Muñoz (Editor) *Desarrollo Productivo en Chile. La Experiencia de CORFO 1990 y 2009*, FLACSO, Catalonia.
- Greenwald, B. y J. Stiglitz. 1986. Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets. *Quarterly Journal of Economics* 101: 229–64.
- Hausmann, R. y B. Klinger. 2007. The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage, CID Working Paper No. 146, abril.
- Hausmann, R. y D. Rodrik. 2003. “Economic Development as Self-discovery.” *Journal of Development Economics* 72.

- Katz, J. 2000. "Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana, 1970-1996". *Revista de la CEPAL* Nro. 71. Santiago, Chile: CEPAL.
- Krueguer, A. 1974. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, Vol. 64, Nro. 3 (Jun., 1974), pp. 291–303.
- Lal, D. 1983. *The Poverty of Development Economics*. Londres, Institute of Economic Affairs.
- Lall, S. y C. Pietrobelli. 2005. 'National Technology Systems in Sub-Saharan Africa', *Int. J. Technology and Globalisation*, 1 (¾): 311–42.
- Lederman, D. y Klinger, B. 2004. "Discovery and Development: An Empirical Exploration of 'New' Products." Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial Nro. 3450. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Little, I, Scitovsky, T. y Scott, M. 1970. *Industry and Trade in Some Developing Countries*. Oxford University Press.
- Maffioli, A. 2005. "The Formation of Network and Public Intervention: Theory and Evidence from the Chilean Experience." *ISLA Working Papers* 23. Milán: _ISLA, Centre for Research on Latin American Studies and Transition Economies, Universita' Bocconi.
- Meier, G. y D. Seers. (eds.). 1984. *Pioneers in Development*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Nelson, R. 1981. "Research on Productivity Growth and Productivity Differences: Dead Ends and New Departures." *Journal of Economic Literature* 19.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1999. *Boosting Innovation: The Cluster Approach*. Paris: OCDE.
- Pietrobelli C. 2007, "Private Sector Development: Concepts and Practices", in OECD, *Business for Development: Fostering the Private Sector*. Paris: OCDE.
- Piore, M. y C. Sabel. 1984. *The Second Industrial Divide*. Nueva York: Basic Books.
- Porter, M. 1991. *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona: Plaza y Janes.
- Pyke, F., G. Becattini y W. Sengenberger (eds.). 1992. *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*. Ginebra: International Institute for Labour Studies.

- Rodrik, D. 2004. "Industrial Policy for the Twenty-first Century." *Faculty Research Working Paper Series*. RWP04-047.
- Romer, P. 1990. "Endogenous Technological Change". *Journal of Political Economy*, octubre.
- Rosenstein-Rodan, P. 1943. "Problems of Industrialization of Eastern and South- Eastern Europe", *Economic Journal*, junio-septiembre.
- Sölvell, O. et al. 2003. *The Cluster Initiative Green Book*. Stockholm.
- Stiglitz, J. 1994. *Wither Socialism?* Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.