



Alianzas público-privadas

para una nueva visión
estratégica del desarrollo

Robert Devlin
Graciela Moguillansky



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Libros de la CEPAL

108

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Oswaldo Rosales
Director de la División de Comercio Internacional e Integración

Susana Malchik
Oficial a cargo
División de Documentos y Publicaciones

Diseño de portada: José Domingo Arrieta
Diagramación: Marcela Veas

Publicación de las Naciones Unidas
ISBN: 978-92-1-323416-7
LC/G.2426-P

N° de venta: S.09.II.G.152

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2010. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	13
Agradecimientos	17
Resumen	19
Abstract.....	21
Introducción.....	23
Parte I	
Estrategias y alianzas público-privadas, “primeros principios” de procesos institucionales eficaces	31
Capítulo I	
El rezago de América Latina.....	33
A. El evasivo camino hacia la convergencia.....	33
B. América Latina y las reformas: ¿El consenso de Washington favoreció u obstaculizó el crecimiento?	40
C. Características que condicionan el crecimiento de América Latina: una breve descripción de los hechos estilizados.....	43
1. Tasas volátiles de crecimiento.....	43
2. Escaso dinamismo de la inversión y de la productividad.....	44
3. Menor participación de las manufacturas	47

4. Menor participación de las industrias con uso intensivo de ingeniería y reducidas inversiones en investigación y desarrollo.....	48
5. Insuficiente crecimiento de las exportaciones.....	49
6. Débil posicionamiento del mercado exportador.....	50
7. Rezago en la diversificación.....	51
8. Bajo contenido tecnológico de las exportaciones.....	53
9. Alta desigualdad.....	54
10. Baja competitividad.....	55

Capítulo II

Estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo basadas en

políticas industriales proactivas: el primer principio.....	57
A. El carácter de las estrategias de desarrollo.....	57
1. Una instantánea inicial.....	57
2. Coda: ampliación de las razones por las que creemos que las estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo son importantes para América Latina.....	66
B. Las estrategias de desarrollo en la práctica.....	73
1. Diez casos de éxito extrarregionales.....	73
2. Las estrategias: hechos estilizados.....	78
3. Cuatro orientaciones estratégicas.....	88

Anexo

Evolución de las estrategias en algunos países.....	95
---	----

Capítulo III

Segundo principio: la alianza público-privada es clave para la

formulación e implementación de estrategias nacionales eficaces.....	103
A. El papel de las alianzas público-privadas.....	103
B. Campo de acción de las alianzas público-privadas.....	106
1. Marco de análisis.....	106
2. Alianzas en los países seleccionados.....	108
C. Construcción de consensos.....	117
D. Las alianzas en la práctica: los casos extrarregionales exitosos.....	120
1. Una breve descripción de la naturaleza de algunas alianzas.....	120
2. La alianza irlandesa en extenso.....	123

Capítulo IV

Los primeros principios que sustentan el liderazgo del

sector público.....	129
---------------------	-----

A. Tercer principio: asegurar el liderazgo de los verdaderos ministerios y organismos encargados de actividades y sectores en la economía real	130
B. Cuarto principio: promover una cultura de pensamiento estratégico a mediano y largo plazo.....	135
C. Quinto principio: para ejecutar las estrategias es importante que en cada área o actividad prioritaria haya uno o varios organismos dedicados plenamente a su ejecución.....	139
D. Sexto principio: cuanto más estructurada y específica sea la estrategia, mayor será el desafío de coordinación entre ministerios y la exigencia de instrumentos múltiples para ese efecto	141
E. Séptimo principio: la eficacia de las políticas depende de un servicio civil no politizado y caracterizado por el profesionalismo y la capacidad técnica	148
 Anexo 1	
Liderazgo sin raíces institucionales: el ejemplo de la autoridad de tecnología y desarrollo de las arenas petroleras de Alberta (AOSTRA, Canadá).....	152
 Anexo 2	
La comunidad autónoma de Andalucía: otro caso subnacional	155
 Capítulo V	
Primeros principios sobre la gestión de programas e incentivos.....	159
A. Octavo principio: la eficacia de los incentivos debe evaluarse no solo por la forma en que se gestionan individualmente, sino también por la forma en que se articulan para lograr un efecto sistémico	159
B. Noveno principio: la eficacia de los programas e incentivos están íntimamente vinculados a la forma en la cual éstos están gestionados	165
C. Décimo principio: para que las estrategias sean eficaces, es preciso evaluar su aplicación y su impacto en relación con los objetivos.	172
D. Undécimo principio: las alianzas público-privadas bien estructuradas pueden minimizar el riesgo de que el gobierno se vea capturado por el sector privado	174
 Anexo 1	
Eficiencia de los créditos tributarios a la investigación y el desarrollo....	178

Anexo 2

Finlandia: evaluación del programa para el sector de la electrónica y las telecomunicaciones	180
--	-----

Parte II

¿Son relevantes para América Latina los “primeros principios” inducidos de los casos exitosos?	183
--	-----

Capítulo VI

Estrategias a mediano y largo plazo sustentadas en alianzas público-privadas	185
A. De una tradición estratégica y estructural al consenso de Washington	185
1. Las estrategias orientadas al desarrollo industrial	185
2. El papel de la planificación en el contexto del liderazgo del Estado	186
3. Las estrategias después del consenso de Washington	192
B. Las alianzas público-privadas contemporáneas: logros y limitaciones	204
1. Las alianzas público-privadas en el ámbito global	206
2. La colaboración público-privada en sectores y regiones	224
3. La presencia de alianzas público-privadas en los organismos públicos	227

Anexo

Síntesis de estrategias nacionales de desarrollo	230
--	-----

Capítulo VII

Implementación de una visión estratégica	241
A. En busca de un alto grado de liderazgo en los ámbitos político y técnico	241
1. Fórmulas para apoyar el liderazgo de los organismos	245
2. Ejercicios prospectivos: una herramienta de apoyo para una cultura de pensamiento de mediano y largo plazo	248
3. El liderazgo y su dependencia de la disponibilidad de presupuesto	249
B. La necesidad de coordinación	251
C. Programas e incentivos integrales en el marco de la estrategia o plan nacional de desarrollo	256
D. Prevención de la captura del Estado: importancia de la transparencia y la evaluación	262

Capítulo VIII

Los tres principales pilares resultantes de nuestros primeros principios	267
--	-----

A. Contexto del que surgen las conclusiones.....	267
B. Los tres pilares.....	269
1. Es esencial adoptar una visión estratégica nacional proactiva a mediano y largo plazo.....	269
2. El papel decisivo de respaldo de las alianzas público-privadas.....	273
3. Ejecución.....	275
C. ¿Por dónde comenzar?	280
Bibliografía.....	283
Publicaciones de la CEPAL.....	299

Cuadros

I.1	América Latina en la economía mundial	36
I.2	Algunos indicadores de la economía de América Latina	45
I.3	Algunos indicadores de la economía de América Latina	46
I.4	América Latina: crecimiento y productividad, 1950-2002	47
I.5	América Latina y El Caribe, y Asia Oriental: crecimiento de las exportaciones.....	50
I.6	Clasificación según el índice de competitividad global, 2007-2008.....	55
II.1	Países en que se redujo en no menos de 10 puntos porcentuales la brecha del PIB per cápita en relación con los Estados Unidos, 1960-2007.....	65
II.2	Países seleccionados: indicadores generales	75
II.3	Países seleccionados: indicadores del comercio	77
II.4	Estrategias nacionales: hitos seleccionados	80
II.5	Planes nacionales.....	86
II.6	Cuatro orientaciones estratégicas para fortalecer la integración con la economía mundial.....	89
II.7	Orientación estratégica: innovación	92
III.1	Naturaleza de la alianza público-privada en la formulación de estrategias nacionales.....	108
III.2	Naturaleza de la alianza público-privada en la implementación de estrategias	111
IV.1	Entidades políticas a cargo de la estrategia de transformación productiva y crecimiento	131
IV.2	Principales organismos de implementación de programas y políticas en los ejes de inserción internacional	140
V.1	Tipología de programas e instrumentos en ejes estratégicos	161
V.2	Ilustración de una lista de interrogantes para la conceptualización y el diseño de programas.....	171
	Técnicas de evaluación.....	181

VI.1	América latina y el caribe: una selección de planes nacionales de desarrollo	188
VI.2	América Latina y El Caribe: características de las estrategias y planes de desarrollo	194
VI.3	Tipos de alianzas público-privadas en América Latina y El Caribe.....	207
VI.4	América Latina y el Caribe: participación de las alianzas público-privadas en las estrategias y planes	213
VII.1	América Latina y El Caribe: ministerios y organismos en ejes estratégicos	243
VII.2	América Latina: instrumentos de promoción del desarrollo exportador y la innovación	257

Gráficos

I.1	América Latina y El Caribe comparados con determinados países de Asia: tasas de crecimiento del PIB per cápita	38
I.2	Algunos países de América Latina: PIB per cápita como porcentaje del promedio de la OCDE	39
I.3	Desviación estándar de las tasas de crecimiento del PIB.....	44
I.4	América latina y el caribe: participación del sector manufacturero en el valor agregado total	48
I.5	Participación de las industrias con uso intensivo de ingeniería en el producto manufacturero en relación con el promedio mundial.....	49
I.6	a) Concentración de las exportaciones según productos (índice de Herfindahl-Hirschman).....	52
	b) América Latina y El Caribe y otras regiones.....	52
I.7	México: participación en las exportaciones y valor agregado, por tipo de exportación.....	53
I.8	Factores que condicionan el crecimiento de América Latina	56
II.1	Países seleccionados: PIB per cápita / promedio de la OCDE.....	76
II.2	Países seleccionados: PIB per cápita/ promedio de la OCDE.....	76
II.3	República de Corea e Irlanda: mejoramiento de la exportación.....	85
III.1	Alineamiento de políticas y programas de las estrategias.....	104
III.2	Campo de acción de las alianzas público-privadas.....	107
III.3	Posicionamiento de los países en el campo de las alianzas.....	114
III.4	Singapur: directorios de organismos que apoyan la inserción a la economía mundial.....	115
IV.1	La importancia del modo de implementación de las políticas y los programas públicos.....	130
IV.3	Irlanda: representación cruzada en directorios y consejos de las instancias de ejecución de la estrategia de desarrollo exportadora.....	142
IV.4	Singapur: coordinación de instituciones de innovación	143

IV.5	Finlandia: planificación y coordinación entre organismos.....	144
IV.6	República de Corea: reforma del sistema nacional de innovación.....	146
IV.7	Australia: estructura administrativa de algunos de los principales organismos y programas de innovación.....	147
V.1	Vínculos funcionales entre los programas de apoyo: el ejemplo de las PYMES	163
V.2	Intervenciones en apoyo de la innovación: el caso de Australia ...	164
V.3	Programas y políticas y naturaleza de la participación público-privada.....	166
V.4	El ciclo del retorno de los incentivos en Finlandia	170
VI.1	Brasil: política de desarrollo productivo (PDP): objetivos, desafíos, metas y políticas	197
VI.2	Barbados: estructura organizativa del pacto social	215
VI.3	Colombia: composición del consejo privado de competitividad.....	218
VI.4	Argentina: directorio de la agencia nacional de desarrollo de inversiones (PROSPER.AR)	229
VII.1	Brasil: coordinación de la política de desarrollo productivo.....	253
VII.2	Colombia: sistema nacional de competitividad	255
VII.3	Brasil: instrumentos que incentivan el área de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	260