

Estrategias de Innovación y Desarrollo Exportador en el Marco de la Alianza Pública-Privada*



Robert Devlin y Graciela Moguillansky**
CEPAL

Seminario sobre Institucionalidad e Instrumentos para la Innovación

1 de septiembre – Montevideo

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

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



¿ Porqué la innovación?

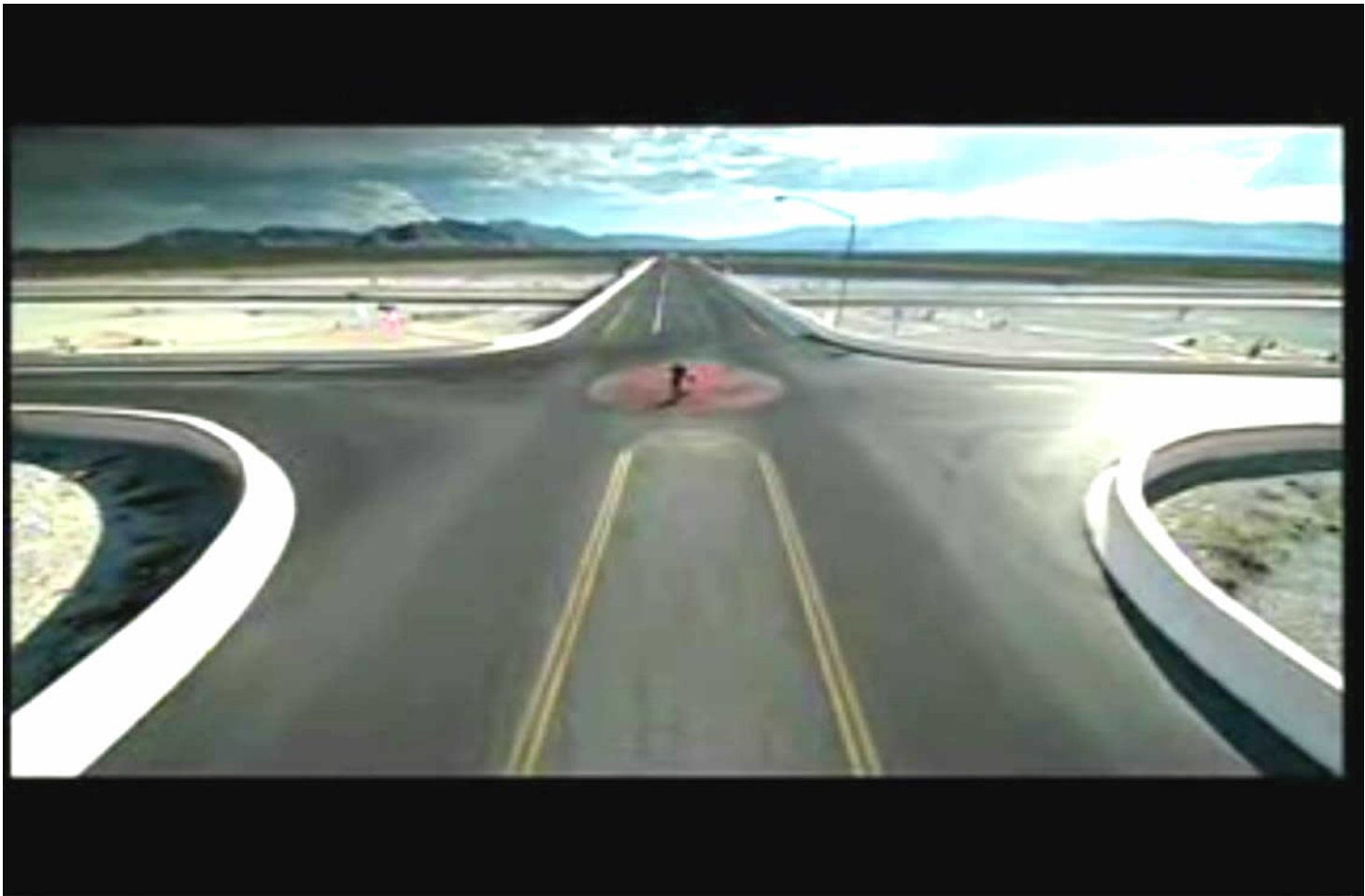
- En una era de globalización el comercio es una fuente importante de crecimiento
 - ☞ El crecimiento del comercio mundial es $>$ al del producto mundial
- La competencia internacional es cada vez más intensa
 - ☞ Entrada de países exportadores de bajos salarios
 - ☞ Rápidos cambios tecnológicos
 - ☞ Surgimiento de nuevas ventajas comparativas
 - ☞ Políticas ambiciosas impulsando escalamiento (upgrading) continuo de las exportaciones
- La innovación ha surgido como un proceso clave para la competitividad
 - ☞ Aprovechar oportunidades de un desarrollo exportador más dinámico y defensa de la industria local
 - ☞ Estimular un mayor crecimiento
 - ☞ Más y mejor empleo
 - ☞ Más productividad
 - ☞ Más diversificación y valor agregado



América Latina ha hecho muchos Avances en los últimos 25 años

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

¿Cuál es el rumbo a tomar?



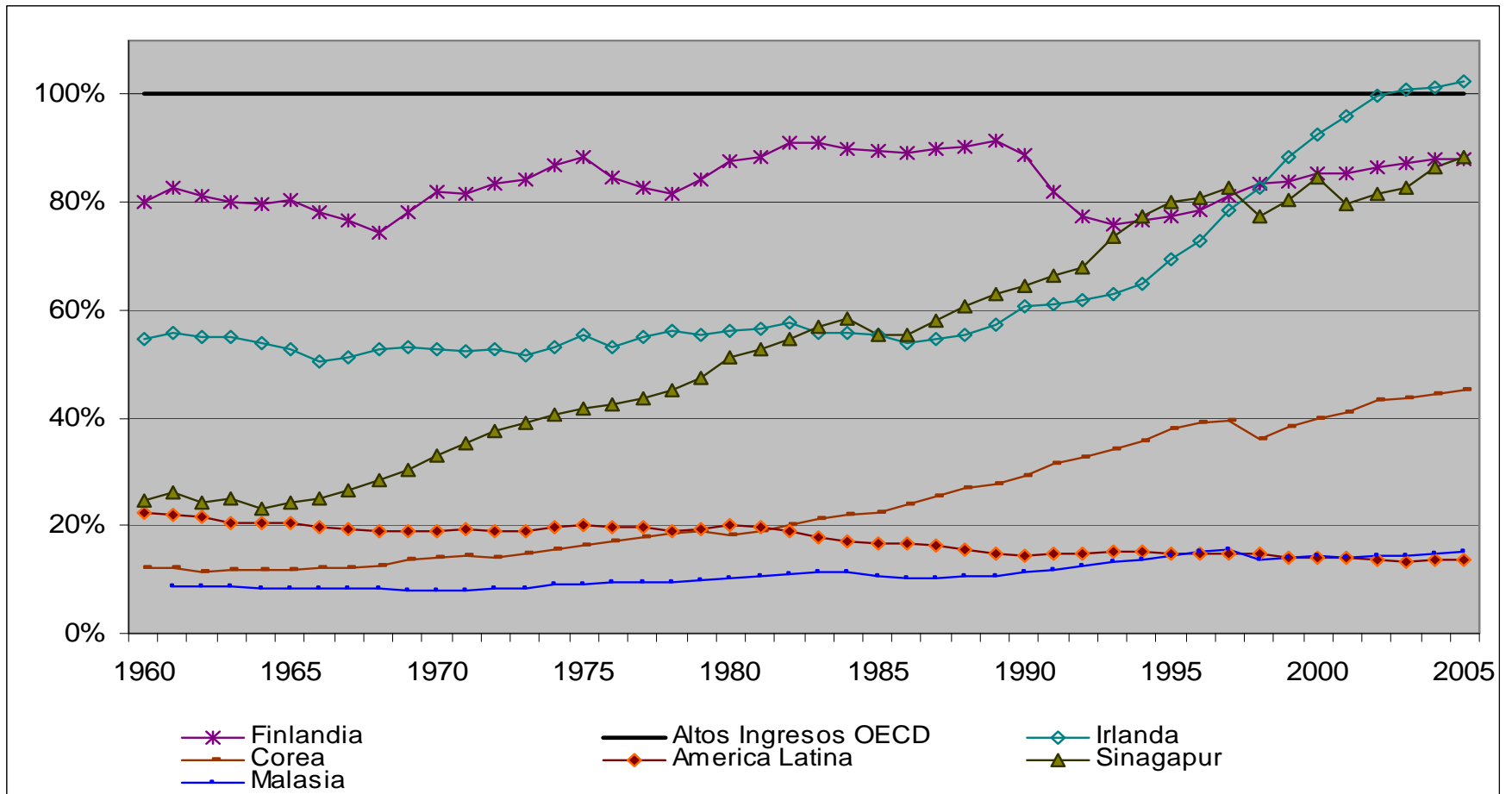


Es posible encontrar el camino...

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

Existen rutas hacia la convergencia

Ingreso per cápita de países de altos ingresos = 100

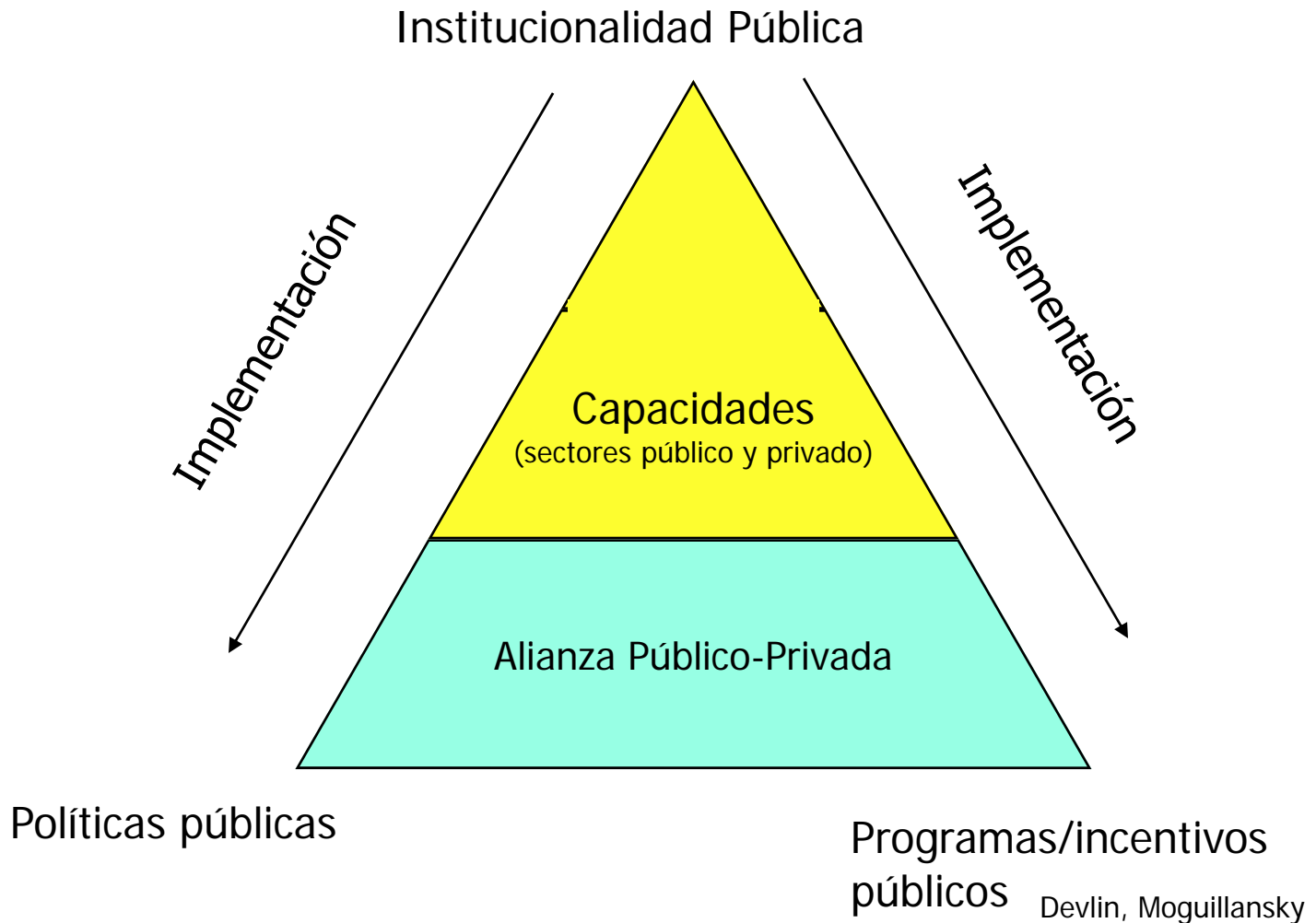




La importancia del “cómo” en las políticas públicas

- Nuestro estudio revisa las modalidades micro-institucionales de políticas públicas en países exitosos extraregionales
 - ☞ Tres asiáticos, 2 de oceanía y 5 europeos
- El enfoque está sobre todo en el “cómo” de la organización institucional.
 - ☞ El “cómo” es tan importante o más que el “qué”
 - ☞ Siendo todo igual, el “cómo” puede ser la diferencia entre el éxito y el fracaso

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





La importancia del “cómo” en las políticas públicas

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

Primeros Principios #1

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

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

-  Actitud proactiva

-  Enfoque de cambio estructural

-  Metas realistas pero con "ambición"

-  Políticas públicas sistémicas eficaces



Algunas características de las estrategias de países exitosos estudiados

- La estabilidad macro es prioritaria
- Solidez fiscal
- Inserción internacional proactiva
- Escalamiento exportador continuo es un lineamiento central
- Histórica atención al desarrollo humano:
 - ☞ Más y mejor empleo
 - ☞ Cobertura y calidad del sistema educativo, con creciente esfuerzo sobre la educación superior (C y I)
 - ☞ Desarrollo de la salud,
 - ☞ Distribución del ingreso y otras



Algunas características de las estrategias de países exitosos estudiados

- Políticas públicas e incentivos proactivos.
 - ☞ Aprovechar ventajas comparativas
 - ☞ Crear nuevas ventajas comparativas
 - ☞ Superar fallas de mercado y otros
- Los países más exitosos han combinado políticas horizontales con una acción pública selectiva hacia actividades y sectores.



Países exitosos que han insertado sus estrategias de innovación y desarrollo exportador en planes nacionales de desarrollo

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

Cuatro ejes del desarrollo exportador: actualmente liderados por la innovación

(estrategias formalmente expresadas)

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

Fuente: CEPAL (2008)

Primeros Principios #2

La alianza público-privada es fundamental en una era:

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



La alianza es necesaria por que:

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



La alianza es necesaria por que :

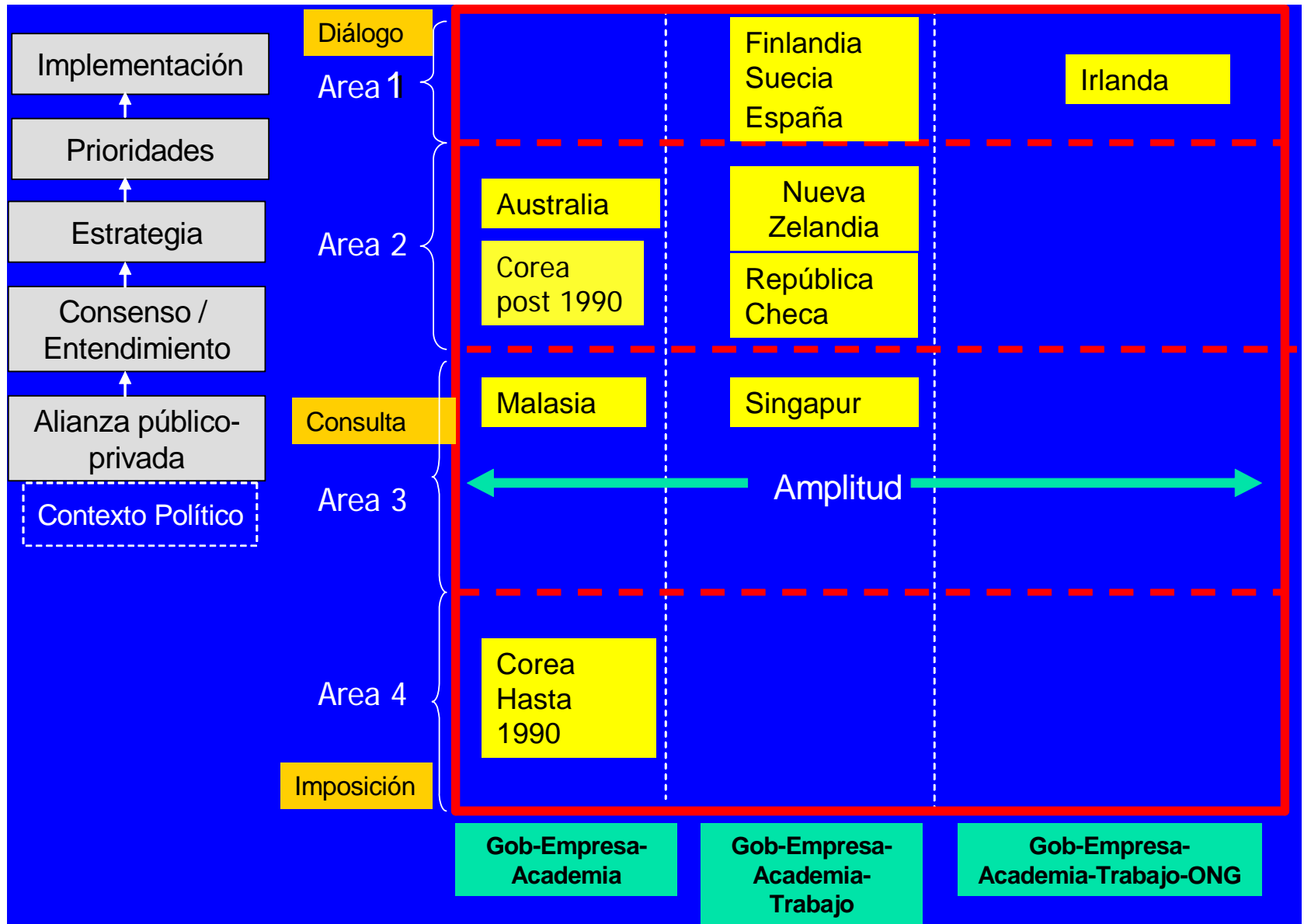
- Sector privado (sentido amplio) aporta información valiosa del mercado, pero es incompleta
 - ☞ Fallas del mercado: información, coordinación, tecnologías, capacidades, etc.
- Si bien el sector público padece de fallas y de información incompleta, puede:
 - ☞ Estimular y liderar una visión nacional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



En resumidas cuentas

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

Campo de acción de las alianzas





Tipos de estructura de alianzas

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



La alianza y el consenso social

- El consenso no es un evento, es un proceso de prueba y error
- El consenso es importante para:
 - 👉 Fomentar el entendimiento social de la importancia de la innovación
 - 👉 Favorecer la vida de las estrategias a través de los ciclos políticos (evita los vaivenes pendulares)
 - 👉 Favorecer la inclusión social
 - 👉 Favorecer la rendición de cuentas (accountability)

Primeros Principios #3

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

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

Ilustración ministerios y organismos líderes

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



Factores que contribuyen al liderazgo

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



Factores que contribuyen al liderazgo

- Recursos financieros y capacidades humanas adecuadas para cumplir mandatos
- Nombramientos de líderes de agencias y ministerios de gran respeto
 - ☞ pero no suficiente: ejemplos Aostra/Canada, Czechinvest.



Primeros Principios #4

Para la formulación de las estrategias es importante tener herramientas analíticas que permitan visualizar tendencias futuras del país y del mundo, e.j., *estudios prospectivos*.

Primeros Principios #5

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

Primeros Principios # 6

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

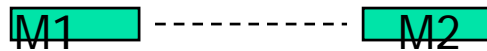
Mecanismos de coordinación

1.



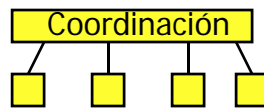
Mandatos claros

2.



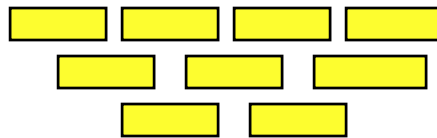
Comité interministerial

3.



Agencia coordinadora (ej. STPC Finlandia, Forfás Ireland)

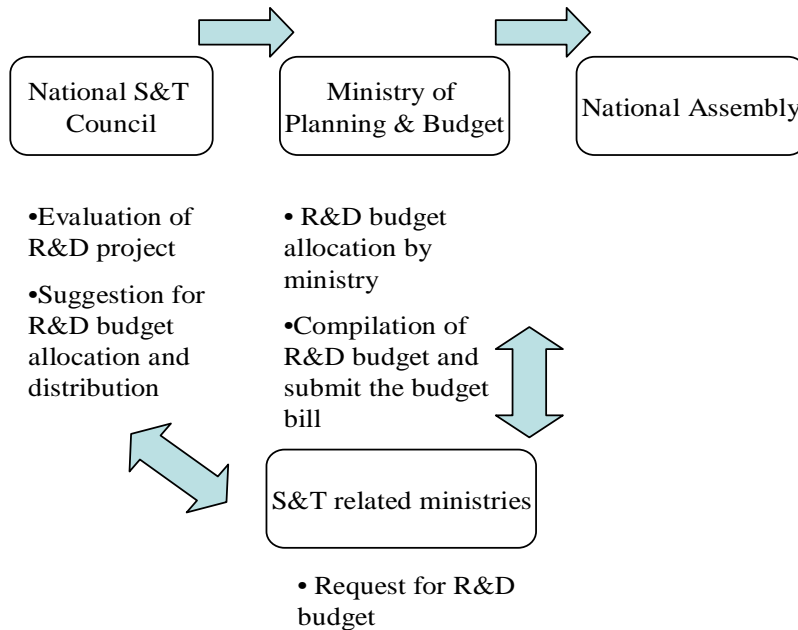
4.



Comité interagencia ejecutora en cascada (Ej. innovación Singapur)

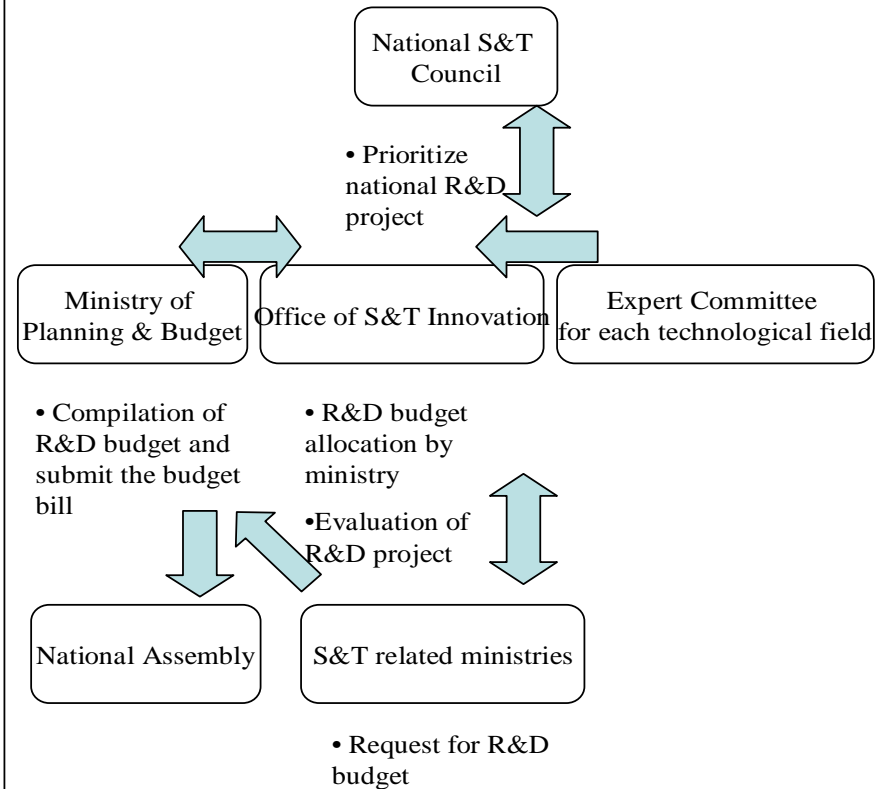
La reforma del sistema nacional de innovación en Corea

Before 2004



Hong(2008)

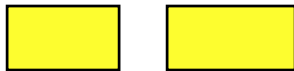
After 2004



Devlin, Moguillansky

Mecanismos de coordinación

5.



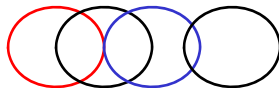
Agencias especializadas de área y reducidas en número (TEKES y Academia en Finlandia)

6.



Ministerio/agencia líder (Singapur, Malasia)

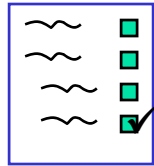
7.



Directorios cruzados (NZ, Singapur, Ireland)

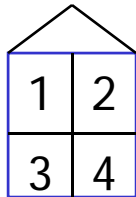
Mecanismos de coordinación

8.



Coordinación como
criterio de evaluación
de funcionarios
(Irlanda)

9.



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

Primeros Principios #7

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

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



Administración de Agencias Ejecutoras

- Modelo 1: Opera como apéndice del gobierno central: Suecia, Rep. Checa, Finlandia, Corea
- Model 2: Semi-autónomo
 - ☞ Históricamente validada: Finlandia (TEKES y Academia)
 - ☞ Circunstancial: vulnerable y transitoria (Czech Invest & AOSTRA, Canadá)
 - ☞ Statutorias: Australia, NZ, Irlanda, Singapur, Malasia, España (parcialmente)
 - ☞ Autonomía es relativa: gobierno es miembro del directorio y nombra los directores privados.



La gran brecha de salarios público-privada en la región es contraproducente

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

Ministro de Singapur, *The Straits Times*, 3 de marzo de 2007



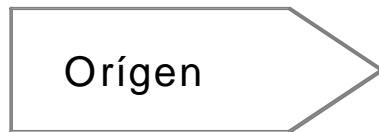
Primeros Principios # 8

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

Articulación funcional entre programas de apoyo

AUSTRALIA

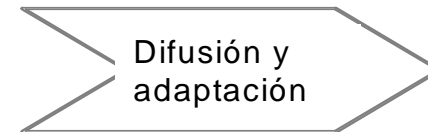
Producción de conocimiento



Aplicación de conocimiento



Difusión de conocimiento



Desarrollo empresarial

Productividad



Science and research funding
R&D Tax Concession



Commercial Ready grants
CRCs
IIF scheme



Extension services

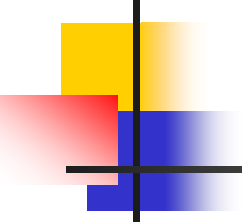


Export facilitation:
Austrade:-
EMDG
EFIC

CSIRO; Rural R&D Corporations; Innovation Xchange

Fuente: Cutler (2008)

Devlin, Moguillansky



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



Algunas consideraciones sobre gestión de incentivos

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

Algunas consideraciones sobre gestión de incentivos



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

Algunas consideraciones sobre gestión de incentivos

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

Logrando eficacia en la implementación



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



Concluyendo ...

- El estudio también abarca los casos de 7 países latinoamericanos
- A partir de ello se concluye que los 12 “primeros principios” reseñados tienen mucha relevancia para la región

Muchas Gracias