

Diseñando la Política Industrial en América Latina: una nueva relación entre el estado y el sector privado

Conferencista: **Ben Ross Schneider** (Instituto de Tecnología de Massachusetts, Estados Unidos)

Moderador: **Hans Mathieu** (Fundación Friedrich Ebert)

Temática: el tema de la conferencia fue el modelo de los consejos empresas-gobiernos como un instrumento para promover una colaboración más estrecha entre el sector público y el sector privado en el diseño y ejecución de una política industrial. El tema fue ilustrado con experiencias exitosas y fracasadas de consejos latinoamericanos.

Para introducir el conferencista, el Moderador hizo un breve resumen de su currículum, subrayando sus publicaciones y su conocimiento del mundo empresarial de América Latina, con énfasis en Brasil, Chile y Colombia. Hans Mathieu destacó la importancia del tema a ser desarrollado por Ben Ross-Schneider, dado que se queremos cambiar las decisiones de los empresarios latinoamericanos, es fundamental entender las particularidades del proceso de decisión empresarial.

La dinámica delicada: Los Consejos de Empresas y Gobiernos y la Política Industrial en América Latina

Al empezar su presentación, Ben Ross-Schneider mencionó los cambios recientes en el debate acerca de la política industrial. Entre los factores que contribuyeron para el renacimiento del interés por la política industrial, primero sugirió la fuerte reacción en contra de las reformas neoliberales, en América Latina, principalmente. Asimismo, afirmó que la crisis financiera de 2007-2008 había propiciado el regreso de estados más intervencionistas, diciendo que el llamado Consenso de Washington tendría así sido reemplazado por un Consenso de Beijing. También destacó que, en los últimos años, las grandes agencias de desarrollo multilaterales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión Económica para África (ECA), el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB), y la Organización Internacional para el Trabajo (OIT), entre otras, publicaron, por lo menos un importante documento sobre el tema.

En seguida, el conferencista indicó que se había generado un amplio consenso entre académicos, acerca de la necesidad de una estrecha colaboración entre las empresas y los gobiernos, para una política industrial más efectiva. Aludió, en especial, a un documento de autoría de Dani Rodrik, Ricardo Hausmann y Charles Sabel, sobre el proceso de cambio estructural hacia actividades de mayor productividad en un país de ingreso medio. En ello, los autores hicieron hincapié en las relaciones cooperativas entre el sector privado y los gobiernos, así como en la necesidad de colaboración entre los dos sectores en la búsqueda en común de las dificultades existentes y de sus soluciones. Por una parte, las empresas necesitan que el gobierno internalice diversas externalidades asociadas con los costos del proceso de innovación, además de los insumos públicos (estándares, infraestructura, certificación, derechos de propiedad) que solamente los gobiernos pueden ofrecer. Por otra parte, los gobiernos necesitan la cooperación de empresas y empresarios, para obtener la información relevante acerca de los obstáculos y oportunidades que ellos

enfrentan, y también porque tienen que ser capaces de influenciar el comportamiento de las mismas empresas y de los empresarios en la dirección deseada. Rodrik, Hausmann y Sabel (2008: 4) concluyeron que “una ‘buena’ política industrial consiste en los arreglos y prácticas institucionales que organizan esa colaboración de manera efectiva”,

Según Ben Ross-Schneider, el análisis comparativo de la experiencia histórica de los países que fueron exitosos en su industrialización, como Japón, Taiwán, Corea, Singapur, Irlanda, Finlandia, Alemania muestra que todos ellos tuvieron políticas industriales, con la presencia estratégica de un centenar de consejos de empresas y gobiernos.

Como ejemplo, el conferencista mencionó la experiencia de los años 1960 del Consejo de Exportación de la República de Corea (Korean Export Council), como uno de los factores por detrás del éxito exportador del país. El Consejo, presidido por el propio Presidente Park Chung Hee, con el apoyo de un cuerpo altamente capacitado de funcionarios técnicos del gobierno, realizaba reuniones mensuales con cerca de 100 representantes del gobierno, de asociaciones de empresas, y de los chaebol. Diversos autores que analizaron la experiencia del Consejo de Exportación destacaron su rol tanto en el reparto de la información entre empresarios y el gobierno de Corea como en la distribución más eficaz de los subsidios por el gobierno.

Antes de formular las diferencias entre el contexto coreano y el latinoamericano, Ross-Schneider presentó dos conceptos de política industrial, la política industrial activa y la política industrial pasiva. La política industrial activa está asociada con la utilización de subvenciones públicas con el propósito de inducir cambios en el comportamiento de la empresa. El conferencista mencionó el libro de Alice Amsdem (1992) en el cual ella analizó la experiencia exitosa de la República de Corea. Para Amsdem, el éxito en la industrialización “concertada” de Corea, se debió en gran parte a la aplicación del principio de la “reciprocidad”, por el cual el gobierno impuso a las empresas estándares de desempeño rígidos, y esquemas de evaluación, en cambio de las subvenciones estatales otorgada a las empresas.

Por otra parte, una política industrial pasiva está asociada a incentivos neutrales a las empresas privadas, por medio de políticas horizontales, incentivos abiertos y la remoción de obstáculos de orden físico (infraestructura), legal o administrativo. De cierta manera, se podría decir que mientras las políticas industriales activas buscan cambiar el comportamiento del sector privado, las políticas industriales pasivas tienden a concentrarse en el comportamiento del sector público.

De acuerdo con Ross-Schneider, una primera diferencia entre las políticas industriales de Corea y las de América Latina, reside en que los gobiernos de esta región, o bien utilizaron políticas horizontales, o incentivos abiertos, sin requerir de las empresas estándares de desempeño, como en Corea. La segunda diferencia en las características de las empresas entre Corea y América Latina, que se refleja en la composición de los Consejos de Empresas y Gobiernos, se relaciona con el protagonismo de las grandes empresas multinacionales (EMNs) en América Latina, mientras que los Consejos de Exportación no tenían la participación de EMNs. En ellos, solamente participaban las empresas de capital coreano, diversificadas, y los Chaebols. A pesar de las similitudes entre los grandes grupos empresariales latinoamericanas y los coreanos, el conferencista destacó tres grandes diferencias: la fuerte presencia de las EMNs, la predominancia de grupos empresariales nacionales con operaciones centralizadas en los recursos

naturales, y los oligopolios.

Ross-Schneider planteó que, mientras los debates acerca de la política industria están centralizados en las fallas de mercados y de estados, una dimensión olvidada se relaciona con las “fallas de los negocios” o “fallas de las empresas”, punto que no desarrolló en la ponencia.

La segunda parte de la conferencia estuvo dedicada a los temas más operacionales del diseño institucional de los Consejos de Empresas y Gobiernos. Ross-Schneider destacó que tales Consejos, cuando exitosos, tienen tres funciones, importantes y por veces conflictivas: (i) el intercambio de información relevante mediante el dialogo; (ii) maximizar la participación en alto nivel de los empresarios mediante la efectiva asignación de poder o autoridad (“authoritative allocation”); y (iii) minimizar la captura por intereses especiales (“rent-seeking”).

Posteriormente, el conferencista detalló los requisitos para que cada una de las funciones mencionadas de los Consejos sea efectiva. Inicialmente, para una buena facilitación del diálogo entre gobierno y empresarios, la experiencia con consejos estableció la necesidad de un horizonte de largo plazo, con reuniones frecuentes del Consejo, que permitan un intercambio reiterado entre las partes. Otro factor es un número relativamente pequeño de participantes y la consulta constante a las asociaciones empresariales para organizar la representación del sector privado que sea realmente representativa. Por su vez, la representación será más segura si las asociaciones empresariales son fuertes, tienen una elevada densidad de miembros, capacidad para agregación de intereses y para la generación de consensos, y la presencia de un cuerpo profesional bien preparado. Otros elementos de éxito en el intercambio de información es la posibilidad de hacer reuniones cerradas (sin la presencia de la prensa); funcionarios del gobierno técnicamente bien preparados que puedan mantener el momentum entre las reuniones y alguna flexibilidad para subdividir el grupo en grupos menores, cuando sea necesario.

Asimismo, para motivar la participación de dirigentes de empresas, es necesario que la representación del gobierno tenga autoridad y poder para convencer los participantes que no pueden cortar camino para obtener privilegios más arriba, directamente. La asignación de autoridad se manifiesta en el poder real para asignar recursos, subsidios, reglamentaciones, y en las negociaciones comerciales. Además, los representantes del sector privado deben estar seguros de la voluntad política del gobierno, que se expresa en una participación de alto nivel. Finalmente, para desincentivar la captura del estado por intereses especiales, el conferencista recomendó tres principios: (i) transparencia en información y en la toma de decisiones, con el riesgo de crear problemas para el intercambio de información; (ii) rendición de cuentas y monitoreo externos, si bien el monitoreo externo pueda ser políticamente vulnerable; y (iii) auto-monitoreo, cuando el grupo es heterogéneo, pero no muy diversificado, como un instrumento más confiable que el monitoreo externo.

A continuación, Ross-Schneider se extendió en la descripción y análisis de algunos ejemplos de consejos exitosos de la década de los 1990. En particular, mencionó casos de consejos con mandatos amplios que abarcaron toda la economía, como fueron la cooperación empresas-gobierno en capacitación y entrenamiento en Colombia (SENA – Servicio Nacional de Aprendizaje) y Brasil (SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), y en la conducción de las negociaciones comerciales en México y Chile. En el ámbito sectorial, mencionó los consejos para el café en Oaxaca, México (Consejo Estatal del Café del

Estado de Oaxaca); la colaboración entre empresarios locales e instituciones públicas, que suministraron financiamiento y extensión agrícola para la producción de manzanas en Santa Catarina, Brasil; la colaboración público-privada en la producción y exportación del vino en Mendoza, Argentina; el caso del salmón en Chile (Fundación Chile); los arreglos productivos en autos y fármacos en Brasil (Cámaras Sectoriales); y la función de los consejos locales en la promoción de clusters de software en Argentina. También hizo referencia a un caso de fracaso en Chile (Foro de Desarrollo Productivo), entre otros factores, por ser un grupo muy heterogéneo, con fuerte antagonismo entre representantes de empresas y sindicatos, baja dotación de recursos y reuniones infrecuentes.

Posteriormente, el conferencista presentó otro caso exitoso en Chile. El Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) fue creado en 2005, por el gobierno de Michelle Bachelet, con el propósito de definir conjuntamente con el sector privado, un plan y una estructura institucional para utilizar cerca de 200 millones de dólares por año (en royalties derivados de la minería) en innovación y desarrollo. El consejo incluía cinco ministros, por lo menos cuatro representantes del sector privado (tanto a nivel individual como de asociación), un representante de los sindicatos, otros siete representantes académicos, así como técnicos externos al gobierno. El consejo tuvo éxito inicial en la definición de sectores prioritarios (ocho áreas en las que el país tenía ventaja comparativa) y en las actividades específicas que deberían promover innovación. Sin embargo, las funciones del consejo fueron suspendidas por el gobierno de Sebastián Piñera, que se oponía a una política industrial desde el estado.

Otro ejemplo mencionado fue el consejo nacional para la competitividad, en Colombia, creado en 2006 en el gobierno de Álvaro Uribe. La participación del sector privado, respondiendo a invitación del propio presidente, fue establecida mediante un tipo especial de organización de los empresarios, el Consejo Privado de Competitividad (CPC), un pequeño consejo ejecutivo de empresarios (grandes empresas y multinacionales) que mantenía reuniones frecuentes con el gobierno. El CPC preparaba informes periódicos para asambleas mayores que incluyan las grandes asociaciones patronales. Empero, el objetivo del consejo nacional de competitividad era el diseño y ejecución de políticas pasivas, compuestas básicamente de proyectos de infraestructura y regulaciones.

Los dos ejemplos finales fueron de consejos sectoriales, en Brasil, un país, que, por su tamaño, no tiene asociaciones de empresas en el ámbito nacional. El primer caso fue el de Prominp (Programa de Mobilização da Industrial Nacional de Petróleo e Gás Natural), un consejo gobierno-empresas creado en 2003 para promover un aumento del contenido local en las inversiones de la gran empresa petrolera en petróleo y gas natural. El objetivo era llegar a un coeficiente entre 50% y 60% de producción local, aunque no necesariamente por empresas de capital nacional. El programa es coordinado por un Consejo Ejecutivo, compuesto por Petrobras y representantes de asociaciones sectoriales, y los proyectos específicos son coordinados por consejos menores. Petrobras define los productos, las plataformas, y fija el cronograma. El consejo ha permitido un intercambio de información de forma continua y profunda, así como una asignación de autoridad, con una representación de alto nivel, tanto en el ámbito gubernamental como empresarial. Si bien no se ha logrado totalmente controlar la generación de rentas extraordinarias, ha habido suficiente transparencia en las decisiones y, la competente capacitación de los compradores para permitir un efectivo monitoreo.

El segundo ejemplo fue el consejo creado, en 2008, por la Confederación Nacional de Industria (CNI), (Mobilização Empresarial pela Inovação - MEI), con representación de los Presidentes de las 30 principales empresas y cerca de seis representantes del gobierno. El consejo tiene un rol solamente deliberativo, sin autoridad para tomar decisiones. Tiene como objetivo definir proyectos de innovación para la utilización de cerca de 30 mil millones de dólares, que son administrados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Ben Ross-Schneider finalizó la ponencia, con sus conclusiones a respecto de los ejemplos presentados, mismos que sugerían una gran cantidad de experimentación y diversidad. No hay una sola manera de organizar la representación de las empresas en los foros que reúnen los sectores privados y públicos. En las múltiples formas utilizadas, algunas incluyen representantes de asociaciones de empresas, otras prefieren participación de las empresas más importantes, o que son seleccionadas por otros criterios. En todos los casos exitosos, la colaboración efectiva entre empresarios y gobierno se expresó en un intercambio productivo de información, asignación de autoridad, y reducción de la captura por intereses particulares (rent-seeking). Algunos de los retos incluyen definir un diseño institucional que permita que el consejo realice funciones pre-establecidas (deliberación, consulta, implementación y coordinación, y monitoreo), así como mantener un equilibrio en el nivel de transparencia, para evitar la captura del proyecto por intereses particulares. Las diferentes cuestiones muestran que todavía es poco lo que se conoce acerca del funcionamiento de los consejos gobiernos-empresas y de cómo convertirlos en instrumentos efectivos para el diseño e implementación de una política industrial.

Moderador: El moderador hizo un resumen crítico, señalando las dificultades para que los consejos sean instrumentos efectivos para una política industrial. En primer lugar, la mayoría de los ejemplos latinoamericanos estaban orientados para políticas sectoriales, de impacto limitado y no había ejemplos con vistas a una estrategia nacional. Asimismo, los ejemplos no tenían como objetivo políticas para transformar el país, y reducir la dependencia de los productos primarios. Además, advirtió que no se puede pensar en transformación productiva con equidad, sin solucionar los problemas creados por el clientelismo empresarial, y la captura del estado por los intereses particulares de las empresas, en América Latina, que no se orientan para la creación de valor.

Debate: El tema de un efectivo control de la búsqueda de rentas por las empresas locales surgió repetidas veces en el debate. Asimismo, fueron mencionadas las características distintas de los estados latinoamericanos y los asiáticos, mismos que se clasificarían como estados desarrollistas. Fue mencionada una experiencia en los años 1970, en la República de Corea, en la que el comentarista comprobó que, al reunirse con las empresas, el gobierno coreano tenía una visión estratégica clara de los objetivos de política, y de la colaboración con las grandes empresas del país. Como corolario, surgieron comentarios acerca de las dificultades para dar consistencia y continuidad a una estrategia de desarrollo en América Latina, así como de la ausencia de instrumentos para sancionar las empresas no cumplidoras de las metas acordadas, es decir, la incapacidad de los estados latinoamericanos para castigar a las empresas, y efectivamente, implementar esas metas. En la misma línea, se hicieron comentarios acerca de la ausencia de incentivos para el surgimiento de un empresariado Schumpeteriano, y que las condiciones institucionales en América Latina favorecen un empresariado político. A su vez, esos empresarios tienen acceso directo a los funcionarios de más alta condición en el gobierno, y que no necesitan de cámaras o

consejos para facilitar ese acceso.

Otros comentarios se refirieron a la gravitación de las políticas industriales en torno de la gran empresa, mientras no había mecanismos para incluir a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs). Por otra parte, fue mencionada las experiencias de las grandes empresas en que el estado tiene una gran participación, como Petrobrás y Embraer, en Brasil, que fueron utilizadas estratégicamente para desarrollar otros sectores, mientras que lo mismo no se hizo en México, con las telecomunicaciones.

Otro punto destacado en el debate fue la importancia de los recursos naturales para el desarrollo en América Latina, y que un proyecto de transformación productiva debería mirar hacia los países que se desarrollaron con base en los recursos naturales, como Australia, Canadá y Nueva Zelandia, que lograron superar el “rentismo” agro-exportador. El tema de la realidad latinoamericana para las políticas industriales se expresa también en la necesidad de incorporar la dimensión regional o sub-nacional de la transformación productiva.

Asimismo, fueron planteadas cuestiones acerca de la participación de los trabajadores y de sus derechos en los consejos gobiernos-empresas. Fue mencionado el interés despertado por la experiencia positiva en Alemania de la participación de trabajadores en los consejos de administración de las grandes empresas, a pesar de una baja tasa de sindicalización de los trabajadores.

Comentarios finales de Ben Ross-Schneider: El conferencista concordó que era muy raro encontrar un caso exitoso entre los miles de experiencias de consejos en los países latinoamericanos. El caso colombiano es un ejemplo de buena organización, pero sin grandes realizaciones, una vez que las metas eran muy limitadas. Sin embargo, él se mostró escéptico acerca de las posibilidades de recrear un estado desarrollista en América Latina, con la capacidad de organizar la transformación de la economía en el ámbito nacional, en el siglo 21, como el estado que propició el despliegue coreano en los años 1960. En su opinión, la formulación y la ejecución de una política industrial son más factibles en el ámbito sub-nacional.

Con relación a la captura del estado por intereses particulares, y el comportamiento rentista de los empresarios, el conferencista fue más pragmático. No acredita ser factible la eliminación de dicho comportamiento, que existe en todos los países, incluyendo los más avanzados. La acción del estado debe estar pensada hacia la diversificación de las rentas, o mejor a orientar las rentas para fines más productivos.

Asimismo, mencionó la experiencia de diversos conglomerados en América Latina que se diversificaron a partir de los recursos naturales, y su relación con inversiones en innovación y desarrollo. Por ejemplo, el conglomerado Votorantim en Brasil, en el inicio de los años 2000 creó una subsidiaria de venture capital, Votorantim Novos Negocios, que generó diversas propuestas para la diversificación en otros sectores. De los 12 nuevos proyectos, que recibieron recursos públicos, solamente cuatro tuvieron éxito, y fueron vendidos a inversionistas locales e internacionales, con ganancias substanciales. Poco después, en 2010, la Votorantim Novos Negocios fue cerrada. Las lecciones de la experiencia, según Ross-Schneider, es que los grupos empresariales diversificados pueden fácilmente reunir los recursos para entrar en negocios de alta tecnología y riesgo, pero que difícilmente, ellos lo van a hacer sin incentivos del gobierno.

En cuanto a la utilización de grandes empresas estatales, o con fuerte participación del estado, para diversificar la producción nacional, mencionó que la brasileña Petrobrás tiene una tradición de buenas relaciones con el sector privado en su cadena de proveedores locales y extranjeros. El caso de la empresa de aeronáutica, Embraer, es distinto, puesto que sus proveedores son empresas multinacionales, aunque la empresa haya contribuido para la creación y expansión del polo aeroespacial en la región de São José dos Campos, en la que están sus instalaciones.

El conferencista se refirió también a la participación de las PyMEs, para las cuales acredita ser necesario la creación de un consejo diferente, una vez que el objetivo es aumentar la productividad de las empresas de menor tamaño. Por fin, comentó que la experiencia con la participación de los trabajadores en Chile contribuyó para el fracaso del consejo en que estaban, porque la discusión se concentró en temas distributivos más que en productividad. Sin embargo, la experiencia de las cámaras sectoriales en la industria automotriz en Brasil, en los años 1990, que fue exitosa, tuvo la participación de los trabajadores.

El panel fue encerrado con una breve explicación por parte del Moderador, acerca del funcionamiento de los consejos de supervisión en las grandes empresas con la participación de los trabajadores, con derecho a voto, en Alemania.

Relatora: **Vivianne Ventura**, *Ex-Directora de Comercio e Integración Regional de la CEPAL, Brasil*