

De las fallas estratégicas a la inoperancia táctica

Carlos Scarone Delgado

Octubre de 2008

Este documento fue preparado por Carlos Scarone Delgado, consultor de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, en el marco del proyecto CEPAL/GTZ Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de recursos naturales (GER/04/003). Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Introducción	7
De las fallas estratégicas a la inoperancia táctica	
Bibliografía	

Introducción

Esta nota presenta una serie de comentarios que atienden a la crítica de algunas prácticas concretas de los países de la región en materia de políticas industriales, tanto al nivel estratégico como al táctico. La conceptualización sobre qué se entenderá sobre el relativo al campo de la estrategia y el campo táctico (operativo y operacional) se ajustan a la metodología descrita en Scarone (2008). Que el acento se ponga en la región y quizás que la mayoría de los ejemplos se remitan a la observación más minuciosa de un país no quiere decir que se trate del análisis del caso de ese país, sino que ello se deriva de la mayor y más profunda información que dispone el autor sobre dicha realidad. Sin embargo, de las observaciones específicas se han seleccionado aquellas que tienen una validez mayor, es decir, que se entiende trascienden a la realidad de un país concreto.

Debe asumirse que cada uno de los puntos señalados es solamente a vía de ejemplo y no suponen una revisión exhaustiva del conjunto de fallas que pueden surgir de la práctica de un país u otro del diseño o implementación de la política industrial. Llevar a cabo una revisión crítica total no es el objetivo de este informe sino aportar algunos comentarios que, a juicio del autor, resultan más trascendentes que otros sobre los problemas en el diseño e implementación de la política industrial.

La implementación de las políticas industriales ha tenido en América Latina un camino no lineal, teñido casi siempre del color del gobierno de turno más que de un proceso analítico. En este trabajo se presenta una propuesta de desarrollo sistemático de la reflexión que a nuestro juicio podría seguirse para establecer la política industrial,

pero sin duda no es la única posible. Lo que sí posiblemente sea única es la necesidad de que el desarrollo de las políticas industriales en los países de la región se ponga a salvo de los vaivenes políticos circunstanciales, rescatando una línea que, más allá de aciertos y errores, permita afirmarse en los primeros y corregir a los segundos, sin ese movimiento pendular que implica una ausencia de óptica aun de mediano plazo y un esfuerzo formidable de recursos desperdiciados. Una excepción a esta regla lo constituye Chile, que más allá de que se entienda que alguna de las opciones que ha seleccionado no es la mejor para su proyección competitiva a largo plazo, ha mantenido una coherencia sostenida durante las últimas décadas, al margen incluso de gobiernos de muy diferente cuño.

Algunas de las fallas estratégicas y tácticas frecuentes se listan a continuación, sin un orden de importancia y sin pretender que éste sea un compendio de los errores cometidos. Constituye una visión personal, en buena medida resultado de la observación de sólo algunos de los países de la región pero que entendemos puede reflejar, por analogía, conductas más generales.

De las fallas estratégicas a la inoperancia táctica

Ausencia de planes a largo plazo. Cada gobierno establece sus prioridades quizás con cierto énfasis en marcar más sus diferencias que en buscar la continuidad de aquellas políticas del período anterior que han sido acertadas.

Política industrial no explícitamente formulada. No existe una estrategia articulada de promoción industrial y en función de ella de desarrollo de los instrumentos a aplicar. Lo que suele haber es una agregación de instrumentos muy variados. Debería establecerse una política industrial no en forma global, sino específica, teniendo en cuenta el comercio exterior, la localización, la capacidad de generación de empleo y el fomento de sectores rezagados; pero, sobre todo y en especial, priorizando aquellos clusters que tengan alta viabilidad competitiva. En los países de la región, con escaso mercado interno en general (a excepción quizás de Brasil y México), la política industrial es sinónimo de política de fomento de las exportaciones

Ausencia una política industrial en algunos países de la región. Por ejemplo, así acontece en Uruguay por ciertos antecedentes, razones ideológicas, restricción de recursos y aspectos institucionales.¹ Del punto de vista de los antecedentes, existe el consenso de que las experiencias anteriores (tanto de sustitución de importaciones como de neoliberalismo) fueron ejemplo de lo que no se debe hacer; gran desembolso de recursos desperdiciado para promover la política industrial. Ideológicamente, el avance de las ideas neoliberales, en

¹ Entrevista personal a Jorge Notaro.

particular a través del Consenso de Washington, prendió mucho en las economías de América Latina. Detrás de él estaba el financiamiento del Banco Mundial y el BID. Las políticas fueron generales y no específicas. Del punto de vista de la restricción de recursos, lo normal es que de una manera u otra las autoridades económicas (el Ministerio de Economía y Finanzas, en su papel de jefe o conductor de la política económica y los otros ministerios productivos – Ministerio de Industria, Ministerio de Minería y Ministerio de Agricultura y Pesca como subsidiarios) opinen que lo que se propone puede interesar, pero no hay recursos. Y el último elemento dirimente es el aspecto institucional: por todo lo anterior, no existe institución alguna que pueda generar políticas y defender su prioridad, buscar recursos y evaluar sus resultados.

Si bien las políticas deben ser de largo plazo, *los responsables de la ejecución no tienen ese compromiso de largo plazo* con el programa. Suelen ser cargos políticos, con intereses sectarios y con vigencia limitada al período de gobierno. No hay entonces consistencia entre las políticas, su implementación y los responsables de ejecutarlas. Un documento de la Cámara de Industrias de Uruguay expresaba por ejemplo la necesidad de “valorar el trabajo a mediano plazo. Un trabajo serio para mejorar la competitividad de las empresas lleva tiempo, y ciertamente no es consistente con tiempos políticos que se mueven por ciclos de cinco años. Esto implica un enfoque muy profesional, más allá de posiciones políticas, ya que una administración sembrará para que recoja la siguiente” (Cámara de Industrias del Uruguay, s/f).

Hay cierto *desconocimiento sobre qué es el producto a desarrollar*. Obviamente, la referencia a producto incluye a servicios. Se ha impulsado el fomento industrial por parte de los países de la región, pero poco y nada de política industrial.

El mercado meta, por cuestiones prácticas, se ha dirigido siempre hacia las PYMES y ha quedado limitado a ello. La segmentación que se practica sólo se orienta por el tamaño, no por el tipo de actividad. Se busca de esa manera atender al mayor número de empresas (en todos los países de la región son más del 90%) y generar políticas de empleo a sectores más desprotegidos. Pero reducirse a este segmento, definido sólo por el tamaño, es parcial, limitado y obtener tamaños eficientes implica tareas de coordinación no sencillas y que en general fracasan. Quizás detrás de esta conducta esté de una manera u otra el ánimo de clientelismo político, ya que se accede así a mayor número de unidades productivas o quizás la idea de que ésta es una buena manera de apoyo social a organizaciones más vulnerables. Por un motivo u otro, semejantes esfuerzos se desperdician en demasiada alta proporción.

Los ejecutores de las políticas no son necesariamente los con más experiencia. Se conservan los “cotos de caza” de algunos actores, cuyo objetivo fundamental se remite a sus carreras y no al resultado de su gestión. Hay una especie de “reaseguro” en el desempeño de la función: si se fracasa o se entiende que hay otra persona más apropiada para una posición determinada, aquella persona que pierde el cargo es frecuentemente reubicada en otra función del área pública, presumiblemente también vinculada a la toma de decisiones. *Los compromisos son con las personas, no con las funciones que se deben desempeñar*. Es fácil percibir que, de esta manera, pueden producirse corrimientos cada vez más marcados de algunos ejecutores desde su área de conocimiento hacia otras en las cuales su desempeño sólo puede ser peor.

Los ejecutores de la política industrial en general son consultores. Vienen de la teoría, académica o no. Si lo que se trata es de crear empresas y que éstas sean sostenidamente competitivas, esas personas probablemente nunca crearon una o estuvieron cerca de dicho proceso. Carecen de experiencia de la realidad empresarial concreta y ello es fuente, también, de un diálogo imposible entre los ejecutores de la política industrial y sus beneficiarios potenciales. La teoría no se ajusta a la realidad.

Los ejecutores de la política, una vez designados, quieren “hacerla fácil”. Se dirigen a *clusters* o conglomerados más organizados, que se benefician una y otra vez de determinados

programas.² Se suele buscar agrupaciones como forma de lograr competitividad, pero no se ha analizado quizás a fondo si, además de estar organizados, pueden ser competitivos, como por ejemplo las bodegas de vino de Uruguay, que enfrentan en la propia región la competencia más profesional y eficiente de Argentina y Chile.

No existen en general estructuras sostenibles de ejecución de la oferta de las políticas públicas. Una política debe tener metas a cierto plazo, por ejemplo diez años. ¿Cómo se progresa a lo largo de esos diez años? Debería haber acciones encadenadas, vinculadas y consistentes con lo anterior. Chile pudo hacerlo a partir de un gobierno dictatorial (camino no recomendable, a nuestro juicio), pero los gobiernos democráticos que lo siguieron tuvieron a bien mantener una línea de coherencia y de rescate de aspectos positivos. Los directorios deberían “cruzarse” con los períodos electorales, ser comandados por gente de acción y tener una permanencia de largo plazo no vinculada a sectores políticos.

Hay una *enorme dispersión de ópticas que se reiteran de acuerdo a las modas.* En los últimos años, por ejemplo, está de moda el análisis a partir de *clusters*; en algún momento fue la política sectorial y antes la negación de la política industrial (neoliberalismo), que sucedió a la rígida sustitución de importaciones. Aquello que no se adecua al esquema de moda, no tiene lugar.

También existen *propuestas redundantes en lo geográfico.* Las políticas industriales se repiten una y otra vez teniendo como mercado objetivo la concentración en las mismas regiones.

Las propuestas que surgen de lo táctico suelen ser muy rígidas. Por ejemplo: una política de apoyo a PYMES puede ser que establezca que el asesoramiento que se brindará sea por un número X de semanas, no cambiabile; o el asesoramiento tiene que ser dado en planes de negocios cuando lo que se necesita quizás sea fomentar el acceso a mercados o capacitar en principios básicos de administración o cualquier otra cosa. Debería ser analizado qué es lo necesario o lo que se demanda, no salir a buscar “clientes” para los servicios que han diseñado en el laboratorio, con demasiada frecuencia lejos de la tierra firme. Muchas veces los recursos humanos más calificados no se presentan a llamados de interesados porque precisan de flexibilidad para realizar su oferta y esta flexibilidad no está en las bases, o sea que no califican.

Existen demasiados programas, responsables, facilitadores o ejecutores. Ello complica la comunicación y por supuesto la eficiencia.³

No hay acumulación de conocimientos. Cada programa parte de cero, sin aprovechar los conocimientos anteriores. Se rompe el círculo virtuoso del conocimiento. Hay una tendencia a desvalorizar lo previo; se renombra lo mismo, se replica lo ya hecho con pequeñas variantes. Un enorme desperdicio de recursos.

La mayor parte de los proyectos *pierden entre un 30 y un 50% del tiempo de ejecución no en acciones sino en definiciones, incluso redundantes* (ya asumidas de una forma u otra anteriormente).⁴ Lo que se logra en general es que el programa no se ejecute nunca, solamente se ejecuta el programa piloto.

Las asignaciones presupuestales a menudo son políticas, con “nombre y apellido”. En general el ejecutor es público; si es privado, la asignación se realiza igualmente con criterio de favoritismo político, o sea con referencia al ámbito de interés de algún grupo político o técnico.

² El sector software en Uruguay, autogeneró sus propias condiciones de competitividad; pero, una vez logrado ello, pasó a ser beneficiado una y otra vez, en forma redundante, por las políticas de apoyo estatal (Scarone 2003).

³ Por ejemplo, Porto (2007) presenta como una fortaleza para Uruguay en un informe de abril 2007 que se están desarrollando 68 programas de apoyo a la competitividad, 25 en el sector privado y 43 en el sector público, que involucran a 7 ministerios, así como la existencia concomitante de los programas PACC y PACPYMES. Parece ser un grado peligroso de dispersión más que un buen ejemplo de eficiencia (PACC, 2007).

⁴ En Uruguay, por ejemplo, los programas de la Junta de Empleo y defensa de la PYME (FOMYPE y Emprende Uruguay) estuvieron más de un año dando vueltas a la metodología, registros básicos, etc., siendo que el programa piloto estaba diseñado para tres años.

No existe evaluación, salvo para ejercer críticas que desaten nuevos proyectos redundantes. Como señala Peres (2005) “en materia de evaluación de impacto, la situación es igualmente insatisfactoria a la existente respecto a la implementación”.

La relación de colaboración imprescindible entre sector público y privado tampoco existe. Lo habitual son los desprecios y desconfianza mutuos. El *privado* siente que el funcionario público es un burócrata, que no corre riesgos, que no tiene compromisos reales y cobra con seguridades que él carece y que por si fuera poco, no tiene qué aportarle de un punto de vista técnico por no estar inmerso en su negocio. Los privados esperan en buena medida del sector público que los dejen trabajar, priorizar su tiempo y que los apoyen financiera e indiscriminadamente (rémora de la época de la sustitución de importaciones). Las señales que reciben son poco claras, contradictorias y cambiantes, existe la opinión bastante difundida que el Estado no sirve para nada. El funcionario *público*, en particular los técnicos, entiende que los privados carecen de conocimientos mínimos para encarar negocios acorde a la lógica administrativa y técnica, que son voluntaristas sin fundamentos científicos, cortoplacistas y lentos y que sólo ellos son capaces de suministrarles semejante *background*.

La indefinición de segmentos a los cuáles dirigirse es grave. Si no hay definición clara de por dónde va a ir el desarrollo económico, es imposible establecer segmentos meta. No existe una segmentación clara de los beneficiarios, quizás sí de los instrumentos, lo que limita la búsqueda de la diversificación. Los gobiernos deberían estudiar, hacer análisis de a dónde dirigirse y hacer converger allí sus esfuerzos, en forma concentrada y no dispersa. En torno a la segmentación hay buena parte del desconcierto; se segmenta no a partir de información clara sino de presunciones, intuiciones o amiguismos. No hay una verdadera información relevante sobre las oportunidades que hay en el mundo. Si el análisis no ha sido correcto, no hay forma que las políticas que se establezcan así lo sean, todo lo que se haga aunque esté bien no servirá. Una muy buena política en el marco institucional equivocado es peor que una política de segunda en un apropiado marco institucional (Rodrik, 2004).

Los procesos de comunicación no funcionan. Si se han analizado a algún nivel las oportunidades del mundo, si se han hecho análisis de atractividad rigurosos, no existen las vías de comunicarlo eficazmente a los empresarios. La información que se suministra es escasa e impregnada de intereses: las empresas que saben las oportunidades que existen, las líneas de financiamiento disponible, etc., son siempre las mismas. Se enteran los consultores que informan a sus empresarios amigos, conocidos o contactos o sencillamente a quiénes conocen, sin un sistema de difusión general y objetivo. El desafío de la comunicación, asunto operativo por excelencia, es enorme; *en general no se diseña una política de comunicación orientada al cliente, elemento fundamental en una óptica de mercado.*⁵

No suele haber innovación en los productos porque se parte de lo que ya está hecho y se ve si es competitivo o se puede hacer competitivo. Siempre se arranca de empresarios preexistentes, que en muchos casos están obsoletos o burocratizados y nunca podrán reinsertarse en el mundo competitivo actual.

Las acciones se desarrollan desde la oferta y no de la demanda. El camino debería ser el análisis de las formas de atender a las demandas de los empresarios para hacerlos competitivos. La oferta pública es

⁵ En el Programa PACC de Uruguay ya citado, no se hizo ningún trabajo de *marketing* estratégico para determinar los clusters a atender. Pero además, lo que es una falla de implementación y comunicación, el diseño del programa hace que las empresas tengan que ser presentadas a través de intendencias (gobiernos provinciales o municipales) o de ministerios. El privado debe así tener que enterarse que existe el programa (no está claro cómo se informa de ello) y luego lograr que la intendencia o el ministerio lo apoye para recién en ese momento poder participar. Acorde con lo señalado al comienzo de este ítem, además, no existe una estrategia nacional en Uruguay que articule planes como el PACC de DIPRODE, el PACPYMES del Ministerio de Industria y Energía, los proyectos de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), etc. Todos caminan por andariveles separados y con alguna cuota de competencia entre ellos.

rígida, no contempla a la demanda y no es innovadora, está armada en función de lo preexistente. Además, la oferta no evalúa correctamente qué tipo de barreras le está poniendo a la demanda.

Aun con una óptica que atienda a la demanda, es obvio que *no todos los productores dentro de un mismo cluster o sector pueden ser competitivos*. Existen hasta características personales que lo impiden. A muchos hay que decirles que no, y esa negativa debe llegar hasta el límite de no aceptar *clusters* de probada ineficacia competitiva. La pregunta que hay que hacerse es *¿cómo buscar empresarios que estén produciendo algo para lo que hay una buena oportunidad competitiva si nadie está explotando esa oportunidad?* Debe generarse entonces esa nueva capacidad, pero para ello es necesario previamente detectar la oportunidad. Supongamos que en un país determinado existe la oportunidad de producir y exportar casas prefabricadas de madera, porque se dispone de materia prima de buena calidad y buen precio y mano de obra con la calificación necesaria, *¿cómo hacer un llamado a interesados si nadie está desarrollando esa actividad en ese momento?*

Los programas de reconversión, aun cuando pueden ser lógicamente definidos, son complicados. A veces se orientan por alguna situación que parece mostrar alguna tendencia que luego no se concreta. Falta un seguimiento y ajuste adecuado.

Los gobiernos, con carácter general, ofrecen instrumentos pero no tienen objetivos claros. Le dan a los privados beneficios (créditos, etc.) pero no tienen los usufructuarios muy claro qué hacer con eso. Por ejemplo, en Uruguay se desarrolló una ley forestal que fue bastante exitosa, pero lo fue porque muchos años después se instala en el país una empresa productora de celulosa que utiliza esa materia prima. Se favorece entonces a esa empresa (que no estaba ni en los cálculos previos cuando la primera formulación de la ley forestal) y a muy pocos que sacan la madera como *commodity*, además de propiciar exoneraciones fiscales a otros productores rurales. Lo mismo sucedió décadas atrás con la Ley de Pesca, absolutamente inadecuada en su diseño para las posibilidades y recursos del país de aquel momento.

Frecuentemente, los gobiernos ofrecen como una *variable atractiva para los privados casi únicamente el financiamiento*. No se posee la capacidad de generar y hacer deseables por privados otro tipo de estímulos (productivos, acceso a TIC, capacitación, etc.)

También existen *fallas de selección*. Cuando algún empresario se introduce proactivamente en un proyecto, es probable que se encuentre con exigencias de política que los limitan. Por ejemplo, la exigencia asociativa,⁶ es decir, que se formen grupos de cierta cantidad de productores. Puede ser interesante para lograr economías de escala o niveles de eficiencia compartida, pero puede ser un lastre para algunos empresarios realmente innovadores que sienten que tienen que compartir con otros que sólo acompañan o dificultan la marcha, que no están lógicamente integrados en el *cluster*. Esos empresarios innovadores, en caso de exigencia asociativa, deben aceptar “abrir” su empresa, llegar a acuerdos con socios, interactuar con la burocracia pública y administrar el cofinanciamiento de un grupo de empresas. La mayoría se disuade.

⁶ En el Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT) de Uruguay los empresarios podían participar en forma individual, pero si se hacía en forma asociativa el subsidio era mayor. Los proyectos individuales, además, sólo podían ser de *innovación tecnológica*, mientras que los asociativos podían ser también de *mejora de la competitividad*, es decir, un rango mucho mayor.

Bibliografía

- Cámara de Industrias del Uruguay (s/f). *Propuesta para una estrategia de desarrollo industrial*. Uruguay: <en línea>. En:
http://www.ciu.com.uy/big/servlet/com.binnov.portal.servlet.GetHttpFile/01_pindciu8.doc?typefile=d&contentid=14320&version=1&filename=01_pindciu8.doc
- PACC (2007). *Vitivinícola. Informe de caracterización. Junio 2007*. Uruguay: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, DIPRODE. Programa de competitividad de conglomerados y cadenas productivas. En:
http://www.diprode.opp.gub.uy/pacc/informe_caracterizacion_vinos.pdf
- Peres, Wilson (2005). *El (lento) retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe*. Chile: CEPAL. Serie Desarrollo Productivo.
- Porto, Luis (2007). *La formación de clusters en Uruguay: retos, instrumentos y estrategias*. Uruguay: presentación en Power Point.
- Rodrick, Dani (2004). *Industrial policy for the twenty-first century*. Estados Unidos: John F. Kennedy School of Government. Documento preparado para la ONUDI.
- Scarone, Carlos (2008). *La selección de la política industrial*. Chile: CEPAL.
- Scarone, Carlos (2003). *Las políticas sectoriales de Uruguay. 1998-2002 Chile*: CEPAL
(<http://www.eclac.cl/ddpe/noticias/paginas/8/15078/ScaroneDelgado.pdf>)