



## Capítulo 8

# Políticas para fortalecer la estructura productiva

---

Aunque algunos cambios habían comenzado a notarse con anterioridad, la década de 1990 fue escenario de una transformación del paradigma económico dominante en América Latina que, de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), orientada al mercado interno, evolucionó hacia un patrón de especialización productiva basada en el aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas, con el fin de incrementar la participación de los países de la región en los mercados externos.

Esta evolución estuvo acompañada por una redefinición del papel del Estado, que supuso reducir su grado de intervención en los mercados, para que estos fijaran sus precios libre y desreguladamente, y disminuir también su importancia como productor de bienes y servicios, a favor de la creciente incidencia del sector privado como elemento dinámico de la economía.

A partir de estos cambios se registraron profundas transformaciones en las modalidades de inserción internacional de los países de la región (véase el capítulo 5) y una significativa reorganización de la producción, a partir de la cual fue aumentando la importancia de las empresas extranjeras (especialmente en la maquila) y de los grandes grupos económicos de capital nacional.<sup>1</sup> Aunque no hay pruebas concluyentes en relación con la suerte con la que las

---

<sup>1</sup> Un rasgo característico de este período fue la creciente participación de empresas extranjeras (y en menor medida de grandes empresas de capital nacional) en la prestación de servicios de interés público, en reemplazo de las empresas públicas, que tradicionalmente habían cumplido esa función. Véase una interesante descripción de las modificaciones operadas en las estructuras económicas de los países de la región en Katz y Stumpo, 2001.

pymes enfrentaron los cambios derivados del nuevo paradigma económico, parece esperable que, dada la tendencia a la concentración económica que caracterizó a estos años, las empresas de menor tamaño relativo hayan crecido menos que el promedio de la economía.<sup>2</sup>

Desde el punto de vista del tema que nos ocupa en este capítulo, también se observaron cambios significativos. Las políticas orientadas a la creación de sectores, que fueron el centro de la política industrial en el modelo de la ISI, tenían por objeto completar el tejido industrial de los países, absorbiendo internamente los efectos del crecimiento de la demanda interna. Con este fin, los principales instrumentos utilizados fueron una combinación de protección comercial, promoción de inversiones directas, frecuentemente estatal o extranjera, y financiamiento de los bancos nacionales de fomento.<sup>3</sup>

Las políticas sectoriales ordenaban la expansión de la oferta interna y eran fundamentales en los esfuerzos de planeación o programación vinculados con la estructura productiva. Tres factores interrelacionados fortalecían este papel ordenador: i) los aparatos de fomento del sector público se organizaban con estructuras sectoriales e incluso subsectoriales;<sup>4</sup> ii) los intereses privados se estructuraban también según cámaras sectoriales, principales defensoras de la estructura de protección comercial, y iii) las negociaciones comerciales internacionales (por ejemplo, en el marco de la ALADI, el MCCA, la CARICOM o el Pacto Andino) se concretaban en listas de preferencias sectoriales. La atención de las políticas se concentraba en los sectores agropecuario y manufacturero, aunque el peso de este último fue tal que se tendieron a confundir los conceptos de política sectorial y política industrial.

Desde esta posición central, las políticas sectoriales fueron perdiendo legitimidad a lo largo de los años ochenta y comenzaron a reemplazarse cada vez más por políticas de corte horizontal o a relegarse al ámbito de las políticas estatales o provinciales.<sup>5</sup> La pérdida de aceptación de este tipo de políticas se debió a diferentes causas, entre las que puede citarse la apertura de la economía, que redujo significativamente la posibilidad de utilizar la protección arancelaria como instrumento de promoción, la privatización o el cierre de empresas públicas que invertían directamente en nuevos sectores, la necesidad de equilibrar las finanzas públicas eliminando subsidios, en particular los subsidios fiscales y los componentes de subsidio de las operaciones de crédito, y la percepción bastante generalizada de que numerosas inversiones obedecían a una mala planeación, una pobre gestión de proyectos e incluso casos de corrupción.

Aunque los resultados del nuevo paradigma económico fueron buenos en algunos sentidos (como la disminución de la tasa de inflación, la reducción del déficit fiscal y el aumento de las exportaciones en general y de bienes no tradicionales en particular), en materia de crecimiento y productividad los logros fueron bastante mediocres, tal como se discute en el capítulo 2. La insatisfacción con estos resultados, que aumentó tras las crisis por las que atravesaron varios países de la región, fue reanimando paulatinamente el interés de los gobiernos por las políticas de fomento productivo, en especial aquellas que permitieran ir cerrando la brecha de productividad que los separaba de los países más desarrollados.

Las nuevas políticas de fomento de la actividad productiva, sin embargo, se diferenciaban de las aplicadas en el período de la ISI en varios aspectos. En primer lugar, el sector industrial fue

---

<sup>2</sup> Sobre este tema, véase el trabajo de Peres y Stumpo (2002), aunque cabe advertir que muchos de los documentos de países que se sintetizan y analizan en este trabajo utilizan información estadística que sólo llega hasta mediados de la década, momento a partir del cual el modelo imperante comenzó a sufrir graves fisuras.

<sup>3</sup> Los ejemplos más notorios en los años setenta antes de la crisis de la deuda externa fueron el “II Plan Nacional de Desarrollo” en Brasil y el “Programa Nacional de Fomento Industrial, 1979-1982” en México, que estuvo en vigencia durante el auge que acompañó la expansión de la plataforma de exportación de petróleo.

<sup>4</sup> Por ejemplo, ministerios de industria, agricultura, minería y otros y, dentro de ellos, direcciones generales de alimentos, metalmecánica, química, bienes de capital y otros.

<sup>5</sup> Un buen ejemplo es la llamada “guerra fiscal”, en la que incursionaron varios estados brasileños para atraer inversiones (Bonelli y Motta Veiga, 2003). En el caso de la industria automovilística, que se trata más adelante, los incentivos estatales se sumaron a los provenientes de la política nacional.

perdiendo preeminencia, como objetivo de política, dentro de una estrategia que buscaba incrementar la competitividad de la economía en su conjunto, en un contexto de apertura e integración al mundo.

En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, predominaron claramente las políticas horizontales, orientadas a solucionar las llamadas “fallas de mercado”, aunque coexistieron con políticas de apoyo selectivo, como es el caso de la industria automotriz en México o los países del Mercosur, de la informática en Costa Rica o Brasil o el sector forestal en Chile, por citar sólo algunos ejemplos. En realidad, sería más preciso decir que, tanto en la ISI como en el modelo económico vigente a partir de los años noventa, es posible encontrar políticas “verticales” (selectivas) y “horizontales” (neutrales); lo que diferencia a ambas es el grado en que se combinan los distintos tipos de instrumentos.<sup>6</sup>

Otra importante diferencia, en la práctica, es que, debido a las crecientes estrecheces de los presupuestos públicos de la mayor parte de las economías de la región, los recursos dedicados a las políticas de fomento productivo eran cada vez menores, hecho que se fue agudizando a medida que aumentaba la demanda de recursos fiscales para atender cuestiones sociales.<sup>7</sup>

Adaptando a nuestros fines la taxonomía utilizada en Melo (2001a), podría decirse que las políticas de desarrollo productivo de los años noventa se dividieron en cuatro grandes áreas: a) la inserción internacional; b) la innovación y el avance tecnológico; c) el desarrollo empresarial, y d) el fortalecimiento de la estructura productiva. Las tres primeras áreas son motivo de análisis en otros capítulos de este documento. En este nos ocuparemos de la señalada en cuarto lugar.

## I. Práctica y estrategia de las políticas productivas

Las políticas orientadas al fortalecimiento de las estructuras productivas de los países de la región comprenden un conjunto bastante amplio de instrumentos fiscales, financieros y comerciales, mayoritariamente dirigidos a la economía en general, es decir de tipo “horizontal”, así como otros más selectivos, orientados a promover sectores o regiones en particular.

Las políticas horizontales recurrieron sobre todo a la utilización de instrumentos financieros. En 15 países de la región existe una banca pública de desarrollo que otorga créditos de mediano o largo plazo y distintos servicios financieros.<sup>8</sup> La mayoría de estas entidades opera como banco de segundo piso y cobra por los préstamos tasas de interés determinadas por el mercado. Las modalidades crediticias más habituales cubren las necesidades de capital circulante, mediante préstamos a mediano plazo, y el financiamiento de la compra de bienes de capital o de proyectos de inversión, mediante préstamos de largo plazo.

Sin embargo, el menú de opciones crediticias es bastante amplio e incluye, por ejemplo, préstamos para reestructurar pasivos, para pagar servicios de consultoría, para financiar estudios ambientales, evitar emisiones o reciclar sustancias tóxicas, para mejorar las prácticas comerciales, para operaciones de arriendo con opción de compra (leasing) de bienes de capital y otros. También están comenzando a realizarse operaciones de capital de riesgo, que implican la adquisición de participaciones de capital de empresas privadas a fin de dotarlas con los recursos necesarios para

---

<sup>6</sup> En rigor de verdad, la selectividad o neutralidad de las políticas verticales u horizontales son más una característica relativa que absoluta. Las políticas horizontales no necesariamente son neutrales entre sectores o regiones (por ejemplo, una política de fomento de la actividad de las pymes afecta de distinto modo al sector textil que al siderúrgico).

<sup>7</sup> No en vano, como señala Ramos (2000), uno de los hechos que desencadenó la crisis del modelo de la ISI fue la crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta, entre otras razones, por su impacto sobre las finanzas públicas. El gasto social en la región aumentó de 10,1% del PIB en 1990-1991 a 13,8% en 2000-2001, pasando de representar 41,5% a 48,7% del gasto público total entre ambos bienios.

<sup>8</sup> Véase Melo (2001a).

llevar a la práctica algún proyecto rentable.<sup>9</sup> Otro instrumento financiero interesante es el otorgamiento de créditos para fomentar la asociatividad de pequeñas y medianas empresas o la participación de éstas en programas de desarrollo de proveedores.<sup>10</sup>

El uso de incentivos fiscales de tipo horizontal es mucho menos significativo que el de instrumentos financieros, con la excepción de varios países del Caribe. Sin embargo, hay algunos casos interesantes de desgravaciones impositivas a la inversión como, por ejemplo, los de Chile y Uruguay.<sup>11</sup>

Como se señaló, aunque en su mayor parte las estrategias de desarrollo productivo utilizaron instrumentos de tipo horizontal, un repaso de las políticas adoptadas por los países de la región en los años noventa permite encontrar también algunas iniciativas selectivas dirigidas a promover sectores específicos.

En primer lugar, existen políticas que continúan en la línea de las que se desarrollaron durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, con las que se busca expandir y profundizar (integrando nuevos segmentos) un sector particular, aplicando alguna combinación de protección comercial e incentivos fiscales y financieros. Los regímenes de las industrias automotrices de México y de los países del Mercosur, tendientes a ordenar y expandir las inversiones de empresas terminales y de partes, son un claro ejemplo de este tipo de iniciativas (véase el recuadro 8.1).<sup>12</sup>

Del mismo modo, en el recuadro 8.2 puede apreciarse el alcance de los incentivos de tipo sectorial aplicados en las economías de los países miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental. Consideraciones similares se pueden hacer sobre Barbados y Guyana, teniendo este último el paquete de incentivos más amplio de la región (Pérez, 2003).

Pueden encontrarse, asimismo, numerosos ejemplos de políticas de estímulo a la producción agrícola y minera, que varían según los países, pero que han sido mucho más estables que los incentivos a las actividades manufactureras. Incluso en sectores con claras ventajas comparativas, como segmentos importantes del sector agrícola, con frecuencia han debido diseñarse esquemas de apoyo frente a crisis de corto plazo o frente a desafíos de más largo plazo fruto de la pérdida relativa de su competitividad.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> El BNDES brasileño cuenta con diversos programas que incluyen, entre otros, la capitalización de compañías de base tecnológica, de pequeñas empresas, el fondo mutuo para la inversión en empresas nuevas y el fondo mutuo para la inversión en las empresas medianas que van a cotizar en la bolsa.

<sup>10</sup> En Chile, la CORFO tiene una línea de crédito para promover asociaciones entre grupos de pymes que atiende cuestiones de gestión o comercialización de proyectos productivos compartidos. Además, Chile (a través de CORFO) y México (a través de NAFIN) cuentan con este tipo de préstamos dirigidos a pymes que se desempeñan como proveedoras de una gran empresa.

<sup>11</sup> En Chile hay dos formas de incentivo fiscal a la inversión: i) La depreciación acelerada de activos fijos nuevos, tanto nacionales como importados, y ii) la exención de impuestos de los beneficios no distribuidos. En Uruguay hay una exención impositiva para los beneficios reinvertidos y una reducción del impuesto sobre el capital derivada de la posibilidad de computar el valor fiscal de equipos industriales al 50%.

<sup>12</sup> Además, se observaron en la región distintos esquemas de apoyo esporádico a sectores sensibles (de débil competitividad) amenazados por la competencia de importaciones, como textiles, ropa, calzado, productos electrónicos y juguetes, aunque difícilmente pueden catalogarse como políticas sectoriales.

<sup>13</sup> En el primer caso, cabe mencionar las exenciones tributarias a los productores de carne ovina en momentos de crisis de aftosa en Uruguay señaladas por Scarone (2003). Por su parte, según datos de Brasil para 2003, se registran apoyos significativos a sectores, véase Balbi (2003). En cuanto al segundo factor, constituyen ejemplos el turismo “sol y playa” en parte importante del Caribe de habla inglesa (Hendrickson, 2003) o la reconversión productiva, que busca cultivos con mayor potencial, valor agregado y oportunidades de mercado, en tanto objetivo de la Alianza para el Campo en México (Villagómez, 2003).

## Recuadro 8.1

**LAS POLÍTICAS DE APOYO A LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN MÉXICO Y EL MERCOSUR**

En una primera etapa (1962-1994), la política mexicana, que impulsaba políticas activas e intervencionistas concentradas en metas de sustitución de importaciones (básicamente, de autopartes), pasó a aplicar políticas más pasivas, que buscaban promover las exportaciones de vehículos, al tiempo que se reducían los requisitos de desempeño. No se obligó más a las empresas ensambladoras a exportar autopartes ni se les impuso cuotas de producción. Se autorizó un sistema para la exportación de vehículos que requería sólo 30% de contenido nacional y se facilitó la incorporación de insumos de empresas maquiladoras en los modelos destinados a la exportación y luego en el mercado nacional. También se flexibilizaron reglas relacionadas con el presupuesto de divisas y restricciones sobre capital extranjero en empresas de autopartes. Las metas de la política consistían en buscar paulatinamente una convergencia con las estrategias corporativas de las ensambladoras establecidas en el país para abastecer terceros mercados.

La segunda etapa de la política se materializó en las normas de los TLC, especialmente los de América del Norte (TLCAN) en 1994 y con la Unión Europea (TLCUE) en 2000. En el primer caso, la protección arancelaria bajó de 9,9% en 1994 a 0% en 2004 (con cuotas) y el contenido nacional obligatorio bajó de 34% en 1994 a 0% en 2004 para vehículos y de 20% a 0% para autopartes. El porcentaje de contenido regional que un producto debe tener para ser considerado con origen en América del Norte (regla de origen) subió de 50% en 1994 a 62,5% en 2004 y se mantuvo en este nivel. La política implícita en el TLCUE es parecida, aunque menos importante en cobertura y amplitud. Por su parte, un acuerdo reciente con Brasil sobre el sector garantiza cierto acceso al mercado brasileño y permite a las empresas ensambladoras y autopartistas con filiales en ambos países especializar su producción. A partir de 2004, prácticamente el único instrumento de la política para apoyar el acceso de la industria automotriz mexicana a mercados externos son las reglas de origen de los TLC.

En el período posterior a la segunda guerra mundial, la industria automovilística tuvo un lugar prioritario en el ámbito de las políticas en Argentina y Brasil. En esos años, los gobiernos promovieron el desarrollo del sector con una creciente restricción de las importaciones y mayores exigencias de contenido nacional, medidas que fueron complementadas, a mediados de los años setenta, con iniciativas para aumentar las exportaciones. El régimen automotor del Mercosur se inició como un acuerdo comercial entre Argentina y Brasil, que decidieron instituir un mecanismo de compensaciones que se extendería a los demás socios del bloque. En diciembre de 1994, el Protocolo de Ouro Preto estableció tres criterios básicos para que, a partir del 1° de enero de 2000, el bloque tuviera un régimen común en sus cuatro países: arancel externo común, liberación total del comercio con arancel cero en el comercio intrazona y prohibición de otorgar incentivos a las inversiones. El peso del sector en las economías con una base productiva constituida y con un mercado interno con potencial de crecimiento (Argentina y Brasil) fue generando intereses divergentes entre estos y los países donde la demanda era atendida básicamente por importaciones (Paraguay y Uruguay), situación que tornó complejas las negociaciones para llegar a un régimen común.

Ante la fijación de un cronograma para la integración subregional de la industria, la necesidad de reducir la importación de vehículos y garantizar la realización de inversiones en el sector, frente a la competencia que representaba el régimen automotor argentino, Brasil estableció su propio marco regulatorio en junio de 1995. Se anunciaron medidas similares a las implementadas un año antes por las autoridades argentinas: a) incentivos a la producción vinculados al desempeño exportador, b) incentivos a las inversiones y c) restricciones cuantitativas a las importaciones de vehículos. A partir de estas medidas, la industria automovilística fue el único sector industrial brasileño que contó con un conjunto amplio de incentivos después de la apertura comercial. Los principales resultados fueron el ingreso de nuevos productores al mercado y una expansión de la capacidad de alrededor de 80% entre 1995 y 2000.

A fines de 1996, se instauró en Brasil un nuevo régimen que otorgaba incentivos adicionales para las empresas terminales que se instalaran en las regiones más rezagadas del país. Para evitar reacciones negativas en la OMC, las medidas se justificaron con el objetivo de estimular el desarrollo regional. El 70% de las nuevas inversiones en el sector en 1996-2001 se concentró en las regiones favorecidas, lo que muestra el impacto de esta política. El Régimen Especial incluía los siguientes incentivos: a) importación de piezas y componentes con una reducción de 90% del impuesto de importación; b) las adquisiciones de maquinaria y equipo fabricados en Brasil daban derecho a un bono de 200% para importaciones, y la compra de herramientas fabricadas en Brasil un bono de 150%, y c) exoneraciones y reducciones impositivas. Estos beneficios se extienden hasta el 31 de diciembre del 2010.

Este régimen enfrentó problemas en el seno de la OMC, particularmente con Estados Unidos. El conflicto fue superado en marzo de 1998, cuando se firmó un memorando de entendimiento entre ambos gobiernos. Por otra parte, este régimen implicaba el otorgamiento de subsidios para la instalación de empresas del sector en distintos estados, considerados excesivos por la Argentina, lo que impidió que se concretara la liberalización del comercio, en el año 2000, tal como estaba previsto. En cambio, se optó por mantener el intercambio balanceado (para obligar a que se produjera en la Argentina) por cinco años más, manteniendo la idea de llegar de manera gradual a la total liberalización.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de IPEA.

Recuadro 8.2  
**INCENTIVOS SECTORIALES EN LOS PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN DE  
ESTADOS DEL CARIBE ORIENTAL**

Mientras los países aplicaban la ley de armonización de incentivos fiscales de 1973, las economías de la CARICOM, como parte de sus políticas de desarrollo, promovían un amplio paquete de incentivos tributarios nacionales que se adaptaba a las especificidades de cada una de ellas e introducían grandes reformas en el plan de incentivos regionales. Hasta hoy los planes nacionales son el instrumento principal para otorgar incentivos fiscales y desarrollar políticas sectoriales.

En los Estados miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), las políticas de incentivos fiscales están dirigidas sobre todo a fomentar el sector manufacturero y de servicios. Básicamente, se trata de una ley de incentivos fiscales que data de la década de 1970 o 1980, una ley ordenanza de promoción del sector hotelero y una gama de exenciones arancelarias y tarifarias. Algunas de estas exenciones están dispuestas en la lista de exenciones condicionales del arancel externo común, en tanto otras se otorgan a discreción del gobierno. En algunos casos, como Dominica y Saint Kitts y Nevis, también se complementan con el otorgamiento de derechos residenciales a fin de atraer inversión extranjera directa.

En Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, la legislación fiscal concede exenciones tributarias de acuerdo con criterios definidos, incluidos el contenido de valor agregado local y la orientación exportadora de la producción. El valor agregado local se define como la diferencia entre las ventas realizadas en 12 meses y el costo de la materia prima importada, los componentes y parte de los componentes, los combustibles y servicios y los sueldos y salarios. Con arreglo a la ley de incentivos fiscales, también se puede importar libre de impuestos maquinaria, equipos, repuestos, materiales de construcción, materias primas y materiales de embalaje. Por su parte, la ley de asistencia al sector hotelero puede disponer una moratoria fiscal de hasta 20 años para los proyectos de construcción de hoteles y complejos turísticos aprobados en los casos de Antigua y Barbuda y Dominica. En virtud de la misma ley, los hoteles, departamentos y hosterías de Granada pueden disfrutar de exenciones del impuesto sobre las utilidades durante 10 años y también de exenciones de derechos aduaneros e impuestos sobre artículos correspondientes a equipos hoteleros, vehículos de servicio, materiales de construcción, remodelación, renovación y ampliación de las propiedades hoteleras. Dominica también ha aprobado una ley de asistencia a empresas de desarrollo, que otorga exenciones tributarias para materias primas, insumos, materiales, herramientas, plantas, maquinaria y materiales de construcción utilizados en la producción de manufacturas, construcción de fábricas, hoteles y actividades de embalaje. Entre 1996 y 2000, las empresas del sector del turismo representaron un 53% del universo de empresas que recibieron incentivos fiscales, seguidas del sector manufacturero (45%).

En Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas se ampliaron más las concesiones fiscales. En el primer país se procedió a la desgravación de las utilidades derivadas de las exportaciones de determinados productos manufacturados. Las autoridades han otorgado asimismo exoneraciones de derechos de importación previstas en la lista de exenciones condicionales del arancel externo común de la CARICOM a empresas que no están amparadas por la ley de incentivos fiscales y que tienen un valor de producción local igual o superior al 40%. En Santa Lucía se han dispuesto medidas similares. En 1999-2000 las autoridades de este país anunciaron la adopción de un incentivo adicional, consistente en la exención del pago de derechos aduaneros y una reducción del impuesto sobre el consumo en el siguiente año fiscal. Además, las empresas del sector agrícola no pagan impuestos sobre sus utilidades.

El costo de los incentivos fiscales ha sido excepcionalmente alto, como se ilustra en el caso de Saint Kitts y Nevis. Más del 58% de las importaciones (equivalentes al 31% del PIB) están exentas de derechos de importación, 50% del impuesto sobre el consumo y 39% de la tasa de servicio. De este total puede atribuirse a la ley de incentivos fiscales la exención del pago de derechos de importación, impuesto sobre el consumo y tasa de servicio sobre el 14% del total de importaciones (lo que representa el 7,3% del PIB).

Las economías de la OECO también utilizan instrumentos complementarios como juntas de comercialización para regular la producción y la oferta de productos agrícolas básicos.

**Fuente:** Esteban Pérez Caldentey, "Policies for productive development in Caribbean economies", Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, agosto de 2003.

También en el sector agrícola, varios países (entre ellos los centroamericanos, Brasil y Colombia) mantienen la intervención directa en los mercados de granos básicos (trigo, maíz, arroz), por su importancia en términos de seguridad alimentaria y el gran número de productores involucrados.<sup>14</sup> Sin embargo, hay una progresiva sustitución de las intervenciones directas en los mercados (a través, por ejemplo, de precios de garantía) y del otorgamiento de créditos subsidiados por programas focalizados en los pequeños productores, que son los más afectados por la apertura comercial, y por instrumentos de naturaleza horizontal (como gastos en programas de sanidad

<sup>14</sup> Véanse FAO (2001b) y CEPAL (2003c).

animal y vegetal, riego o titulación de tierras). Asimismo, se da creciente importancia a programas de alcance territorial o local (como incentivos fiscales en regiones pobres o programas de desarrollo rural integral, que combinan inversión en infraestructura con capacitación y asistencia técnica), tal como se analiza en el capítulo 7.

En segundo lugar, algunas políticas focalizadas en sectores determinados evolucionaron hasta transformarse en políticas con impacto sobre el conjunto del sistema económico. Este ha sido el caso de las políticas para la industria electrónica y de cómputo, que comenzaron como políticas de sustitución de importaciones de equipo (hardware) y luego se enfocaron al apoyo al desarrollo de un intangible (software), para ser finalmente subsumidas en las políticas para el desarrollo de tecnologías de información y comunicaciones, en el marco de lo que se ha dado en llamar “sociedad de la información”, tal como se analiza en el anexo a este capítulo.<sup>15</sup>

Un tercer conjunto de políticas está constituido por aquellas que se han enfocado a actividades con elevada concentración, fruto de economías de escala y de red (electricidad, telecomunicaciones, petróleo y gas natural). Las políticas dirigidas hacia estos sectores, en casi todos los casos decididas después de procesos de privatización, se han orientado a desarrollar marcos eficientes de regulación, lo que ha implicado la creación y el fortalecimiento de organismos reguladores, la adecuación del marco normativo y los esfuerzos por vincular la expansión de las inversiones sectoriales con una mayor articulación con proveedores ubicados en el país, cuya intensidad varía según el caso.<sup>16</sup> Algunos aspectos vinculados con la provisión de los bienes y servicios característicos de estos sectores se tratan en detalle en el capítulo 4.

Un cuarto grupo está constituido por las políticas de apoyo a *clusters*, tema del que este documento se ocupa in extenso en el capítulo 7. Aunque este enfoque ha tenido creciente importancia en los países andinos y centroamericanos, prácticamente todos los países de la región cuentan con programas similares.<sup>17</sup> La legitimidad de la que goza este tipo de políticas, incluso entre los organismos financieros internacionales, ha facilitado su aceptación por parte de los gobiernos y ha llevado a que se incluyeran bajo esta denominación acciones que no tienen alcance ni de cadena productiva ni de conglomerado geográfico.<sup>18</sup>

El cuadro 8.1 revela la existencia de incentivos financieros y fiscales orientados a sectores específicos. Aunque se trata de una reseña de tipo cualitativo, dado que la información disponible no permite determinar los montos de subsidio implícitos en las operaciones de crédito y en los incentivos fiscales, las restricciones que han caracterizado a las cuentas públicas en el pasado reciente, por un lado, y el énfasis puesto en los instrumentos horizontales, por otro, permiten suponer que se trata de montos significativamente inferiores a los movilizados durante el período de la ISI.

Del mismo modo, en el cuadro 8.2 se detalla la actividad que, en algunos países de la región (Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Perú), lleva adelante la banca pública de desarrollo, otorgando créditos con enfoque sectorial. Tal como surge del cuadro, si se excluye la actividad de los bancos que financian el comercio exterior, sólo la actividad del BNDES brasileño involucra recursos por grandes montos.

<sup>15</sup> Véanse Bonelli y Motta Veiga (2003), para Brasil; Scarone (2003), para Uruguay, y Henry (2003), para el Caribe.

<sup>16</sup> Véase Sergeant, Racha y James (2003), para Trinidad y Tabago. En Brasil, se crearon fondos tecnológicos para apoyar programas de desarrollo científico y tecnológico en cada uno de los sectores en cuestión, con recursos provenientes de las regalías que pagan las empresas. En México y Brasil, las empresas petroleras estatales (PEMEX y Petrobrás, respectivamente) tienen programas de desarrollo de proveedores y destinan una suma importante de recursos a actividades de innovación.

<sup>17</sup> Ha habido importantes medidas de fomento a *clusters* en países como México y Brasil, como el apoyo al sector del calzado en Guanajuato, México (Unger, 2003), o las medidas del SEBRAE brasileño en el marco del proyecto “Sistemas Productivos e Innovadores Locales de PYME”. En Brasil, las políticas de los estados tuvieron un fuerte componente sectorial. Se concentraron en la industria automotriz (subsidios e incluso aportes de capital de los gobiernos de algunos estados), electroelectrónica e informática, textiles, ropa y calzado. Véase Bonelli y Motta Veiga (2003).

<sup>18</sup> Véase Velasco (2003), para el caso de los acuerdos sectoriales en Colombia.

Cuadro 8.1  
**INCENTIVOS FINANCIEROS Y FISCALES A SECTORES ESPECÍFICOS**

País	Préstamos a sectores específicos, excepto agricultura	Incentivos fiscales a sectores específicos
Argentina	Bienes de capital	Minería, forestal
Bahamas		Hoteles, servicios financieros, cerveza y bebidas alcohólicas
Barbados		Servicios financieros, seguros, tecnologías de información, turismo
Belice		Minería
Bolivia		Minería
Brasil	Petróleo, gas natural, textiles, ropa, calzado, industria naval, electricidad, telecomunicaciones, software, cinematografía	Automotriz, electrónica.
Chile		Forestal, petróleo, materiales nucleares
Colombia	Cinematografía	
Costa Rica	Diversos sectores	Forestal, turismo
Ecuador		Minería, turismo
El Salvador	Minería, servicios (turismo, transporte, software y otros)	
Guatemala		
Guyana		Agroindustria, forestal, minería, turismo, pesca, construcción, TIC
Haití		
Honduras	Transporte, camarón	
Jamaica		Cinematografía, turismo, bauxita, aluminio, construcción de fábricas
México	Cinematografía	Forestal, cinematografía, transporte aéreo y marítimo, imprenta y editorial.
Nicaragua		Turismo
Panamá		Turismo, forestal
Paraguay		
Perú		Turismo, minería, petróleo
República Dominicana		Turismo, agroindustria
Surinam		
Trinidad y Tabago		Hidrocarburos, turismo, construcción
Uruguay		Carne ovina, viñedos y vino, hidrocarburos, imprenta, forestal, industrial militar, aerolíneas, diarios, estaciones de radio, teatros, cinematografía.
Venezuela		Hidrocarburos y compras de bienes de capital y servicios para inversiones en sectores primarios (petróleo, minería, agricultura, y pesca).

**Fuente:** Alberto Melo, "Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century", *Research Department Working Paper series*, N° 459, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agosto de 2001.

Cuadro 8.2  
**INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO PÚBLICAS. ESTRUCTURA DE CRÉDITO  
 O DE LA CARTERA SEGÚN ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2002**

	Agropecuaria y pesca <sup>a</sup>	Minería	Construcción <sup>b</sup>	Industria	Comercio	Transporte	Turismo	Otros servicios	Otros <sup>c</sup>	Total
<b>Millones de dólares</b>										
<b>Crédito aprobado</b>										
BNDES (Brasil)	1 516	84	264	5 811	417	894	47	3 509	0	12 542
BANCOMEXT (México)	1 650	n.d.	651	3 557	n.d.	n.d.	326	809	0	6 993
COFIDE (Perú)	125	15	100	102	42	18	3	32	0	437
<b>Cartera</b>										
BANCOLDEX (Colombia)	223	30	n.d.	619	n.d.	n.d.	n.d.	41	239	1 152
BNCR (Costa Rica)	133	n.d.	25	130	162	11	29	115	449	1 053
NAFIN (México)	2	9	209	12	158	0	0	84	16 256	16 730
<b>Estructura porcentual</b>										
<b>Crédito aprobado</b>										
BNDES (Brasil)	12,1	0,7	2,1	46,3	3,3	7,1	0,4	28,0	0,0	100,0
BANCOMEXT (México)	23,6		9,3	50,9			4,7	11,6	0,0	100,0
COFIDE (Perú)	28,7	3,5	22,9	23,4	9,5	4,2	0,6	7,2	0,0	100,0
<b>Cartera</b>										
BANCOLDEX (Colombia)	19,4	2,6		53,8				3,5	20,7	100,0
BNCR (Costa Rica)	12,6		2,3	12,3	15,4	1,0	2,7	10,9	42,6	100,0
NAFIN (México)	0,0	0,1	1,2	0,1	0,9	0,0	0,0	0,5	97,2	100,0

**Fuente:** Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX), *Cifras históricas*, Bogotá, 2003; Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), *Estados financieros auditados*, San José, 23 de enero de 2003; Banco Nacional de Desarrollo Económico e Social (BNDES), *Operating Statistics*, Brasilia; Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), *Informe anual 2002*, México, D.F., 2002; Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), *Operaciones aprobadas*, Lima; Nacional Financiera (NAFIN), y de Base de datos de instituciones financieras de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras (ALIDE).

<sup>a</sup> Para BANCOLDEX y BANCOMEXT, incluye al sector agroindustrial.

<sup>b</sup> Para BANCOMEXT y NAFIN, corresponde a financiamiento otorgado a proyectos de infraestructura de empresas públicas.

<sup>c</sup> Para NAFIN, la desagregación por sectores de actividad sólo toma en cuenta el sector privado. Otros incluye: sector financiero, sector público, sector externo, otras actividades no especificadas y crédito interbancario. Para BANCOLDEX, el valor corresponde a préstamos en cartera sin clasificación; no incluye descuento de documentos por 6,3 millones dólares. Para BNDES, no incluye operaciones del mercado de valores por 270 millones de dólares.

Por otro lado, a diferencia del modelo anterior, que privilegiaba la industria manufacturera, ahora las actividades más favorecidas son el turismo (especialmente en Centroamérica, véase el recuadro 8.3), sectores primarios tales como petróleo, minería y forestal, y servicios varios (desde infraestructura hasta cinematografía). El BNDES constituye la excepción a esta regla, ya que continúa teniendo un papel destacado en el financiamiento del sector industrial, con operaciones por 5.800 millones de dólares en 2002, casi la mitad de la cartera total.

## Recuadro 8.3

**CENTROAMÉRICA: ESFUERZO REGIONAL DE INTEGRACIÓN TURÍSTICA, PROMOCIÓN E INCENTIVOS NACIONALES**

La región centroamericana ha tenido en el período 1993-2001 el más alto ritmo de expansión respecto del resto del hemisferio, tanto en número de visitantes como en ingresos generados por el turismo. Los esfuerzos de los países centroamericanos demuestran que las medidas de política conjunta son importantes para los grupos de países de la región.

A través de su Sistema de Integración SICA-SITCA para avanzar en los temas del turismo, Centroamérica ha buscado resolver problemas en conjunto y lograr el avance del turismo, tanto para el desarrollo de los destinos como para la atracción de inversión y de turistas regionales y extrarregionales. La Organización Mundo Maya, esfuerzo integrado para promover una imagen y una serie de actividades compartidas por las regiones de los países con vínculos a esta cultura, espera verse complementada con la Iniciativa para el Turismo del Plan Puebla Panamá, que abarca al resto de los países de la región, así como a nueve estados del Sur-sudeste de México. En este marco se prevé desarrollar proyectos que permitan avanzar en la parte organizativa e institucional del sector, así como en el área promocional. Los proyectos que se están promoviendo incluyen la generación de cuentas satélites a nivel subregional, la certificación de los servicios con un símbolo regional de sostenibilidad y el desarrollo de circuitos temático-regionales complementarios a la ruta Maya (del café, etnoculturales, ecológicos, marítimos y de cruceros).

Además, en el plano nacional los países están volviendo a poner en vigencia leyes existentes de promoción de la inversión en el sector o estableciendo nuevos mecanismos para atraer capitales al turismo, en especial en zonas social o geográficamente marginadas. La competencia por atraer capitales internacionales a los países que no disponen de ahorro interno para la renovación, mantenimiento y creación de infraestructura de comunicaciones, básica y turística puede llegar a ser una barrera al desarrollo del sector. Hay incentivos similares aplicados para la importación de bienes y equipos para la construcción, operación y ampliación del negocio y para su reposición, incluida en algunos países la importación de vehículos, aeronaves y embarcaciones para el turismo. Las exoneraciones de aranceles y derechos de importación varían de un país a otro en porcentajes y plazos (por ejemplo en Panamá se libera por tres años tras el inicio de operaciones), a lo cual se añade la exoneración del impuesto sobre la renta (en Honduras, Nicaragua y Belice por períodos de entre 5 y 10 años), al valor agregado, a los bienes inmuebles o a las ventas. Asimismo, en algunos países se establecen zonas de desarrollo prioritario con incentivos adicionales (en Honduras, Nicaragua y Panamá).

**Fuente:** Elaboración propia. Véanse los trabajos sobre turismo en Centroamérica hechos por la CEPAL ([www.eclac.cl/mexico](http://www.eclac.cl/mexico)) y las informaciones sobre el sector en Centroamérica ([www.sgsica.org/turismo](http://www.sgsica.org/turismo)).

La importancia de las políticas orientadas al sector agrícola varía sensiblemente entre los países de la región, si se la mide por los gastos públicos que las instrumentan (incluidos programas de fomento productivo, inversiones en infraestructura rural y gastos sociales en áreas rurales).<sup>19</sup> Por su parte, la banca pública aporta una gran contribución al financiamiento del sector agropecuario en países como Argentina, Brasil, Costa Rica, México o República Dominicana (Acevedo, 2002). En general, la provisión de crédito se da en condiciones cercanas a las de mercado, manteniéndose subsidios a las tasas de interés en programas de fortalecimiento de la pequeña agricultura.

Cada vez más se observa en los países de la región un interés por profundizar la integración de las cadenas productivas, en particular aquellas con potencial exportador, con el objeto de incrementar el contenido de valor agregado local de la producción de bienes finales. Esta es un área de trabajo promisorio, ya que se asienta, en general, en algún tipo de ventaja competitiva, ya sea la abundancia de recursos naturales o la cercanía a los mercados de mayor poder adquisitivo.

Por otra parte, este tipo de iniciativas no exige grandes cantidades de recursos en materia de incentivos pecuniarios, ya que la importancia de la política pública radica más en la posibilidad del Estado de ejercer el rol de mediador y coordinador entre los intereses privados que en la de estipular mecanismos de estímulo fiscales o financieros. Aun cuando estos pueden continuar siendo elementos significativos, el rasgo característico de estas políticas es recurrir a la capacidad única de los gobiernos de convocar a todos los sectores de la sociedad, actuando en nombre del interés común, así como la posibilidad de poner en marcha una red de instituciones capaces de actuar en

<sup>19</sup> En Chile y México, los gastos anuales por productor alcanzaron los 900 dólares en el año 2000, mientras que en Bolivia fueron inferiores a 50 dólares. Para el mismo año, el gasto agrícola como porcentaje del PIB sectorial fue 35% en México, 21% en Chile y un poco más de 5% en Bolivia (Kerrigan, 2001).

diferentes áreas. Esto se vincula con otra singularidad propia de este tipo de políticas, cual es requerir el uso coherente y coordinado de instrumentos que pertenecen a la órbita de distintas áreas del gobierno. El conjunto de instrumentos usados puede variar de acuerdo con la cadena específica a la que se dirija, pero el carácter integrador es una característica permanente de las iniciativas orientadas a promover la integración de cadenas de valor.

Varios países de la región han decidido de manera explícita fortalecer un número limitado de cadenas productivas, delineando las medidas que han de implementar y los instrumentos que han de utilizar en cada caso. En México, por ejemplo, a partir de la “Política económica para la competitividad” de 2002, se han determinado 12 ramas prioritarias que serán objeto de programas sectoriales, de las cuales 4 están en operación (cadena de fibras, textil, vestido; cuero y calzado; industria electrónica y de alta tecnología, y software), y se realizaron algunos avances en relación con la industria automotriz, la maquila de exportación y la industria química.<sup>20</sup>

En Colombia, los documentos de política pública distinguen entre aquellas cadenas productivas ya existentes, que habría que fortalecer y desarrollar, y aquellas otras en las que el país no tiene una presencia importante y debería incursionar.<sup>21</sup> Las políticas explicitadas son de alcance general y entre los objetivos enunciados se destaca el estímulo al desarrollo de relaciones cooperativas entre las firmas pertenecientes a una cadena, que pueden dar lugar a proyectos con beneficios conjuntos, y la realización de actividades en el campo de la innovación tecnológica y en el área de formación de capital humano. Por su parte, en marzo de 2004, el gobierno brasileño dio a conocer las Directrices de Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior, en las que explicita sus opciones estratégicas sectoriales en cuatro actividades de uso intensivo de conocimiento: semiconductores, software, fármacos y medicamentos, y bienes de capital.<sup>22</sup>

Aunque en general estos programas y otros impulsados en otros países de la región no han sido aún instrumentados o bien se encuentran en las etapas iniciales de su implementación y no pueden evaluarse, marcan una tendencia interesante en el rumbo de las políticas de desarrollo productivo. Por un lado, exigen del sector público aquello que, aun en un contexto de serias restricciones fiscales, este está en condiciones de ofrecer: autoridad para convocar en nombre de intereses comunes y capacidad de coordinación entre posiciones sectoriales, a veces contrapuestas, a favor de la posibilidad de maximizar beneficios conjuntamente. Por otro lado, parten del reconocimiento de los cambios ocurridos en los patrones de especialización que, por buenos o malos motivos, tuvieron lugar en los años noventa y se plantean como un esfuerzo para profundizar la integración productiva aprovechando las ventajas competitivas derivadas tanto de la dotación de recursos naturales como de la ubicación geográfica.<sup>23</sup>

La creación de actividades nuevas aparece esporádicamente como objetivo de política, siendo los casos más significativos los esfuerzos, de distinta intensidad según el país, para introducir y profundizar el uso de tecnologías de información y comunicaciones, como se analiza en el anexo a este capítulo y en el correspondiente a políticas de innovación, o la promoción de la actividad forestal en numerosos países de la región.

La atracción de la inversión extranjera directa ha sido el principal mecanismo mediante el que se han desarrollado nuevos sectores en la mayoría de los países de la región. En este sentido, puede señalarse un conjunto de iniciativas de política que comprende desde la profundización de la

<sup>20</sup> Las cinco ramas restantes son: aeronáutica, agricultura, turismo, comercio y construcción. *Política económica para la competitividad* (sitio web de la Secretaría de Economía, México, octubre de 2003).

<sup>21</sup> Véase Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia (2000).

<sup>22</sup> El documento en cuestión indica que se seleccionaron esos sectores porque: i) presentan un dinamismo creciente y sostenido; ii) corresponden a cuotas importantes de las inversiones internacionales en investigación y desarrollo; iii) abren nuevas oportunidades de negocios; iv) se relacionan directamente con la innovación de procesos, productos y formas de uso; v) aumentan la densidad del tejido productivo, y vi) son importantes para el futuro del país y tienen potencial para el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas.

<sup>23</sup> Brasil podría ser una excepción a esta caracterización, en gran medida debido a que posee una estructura productiva más compleja y ha incursionado con éxito en mercados internacionales de productos de mayor contenido tecnológico.

plataforma de exportación de México en el marco del TLCAN (automóviles y sus partes, electrónica y vestimenta) hasta las inversiones en privatizaciones de servicios y sectores primarios en países de América del Sur, pasando por las actividades más elementales de maquiladoras de primera generación en algunos países de Centroamérica y el Caribe (vestimenta) (Mortimore, Vergara y Katz, 2001).

Los instrumentos utilizados para la atracción de empresas extranjeras se pueden clasificar en tres grandes grupos (Mortimore y Peres, 1998): i) atracción sobre la base de incentivos, fundamentalmente de tipo zona franca y fiscales, ii) atracción sobre la base de normas, es decir, generando condiciones de entorno eficientes —estado de derecho, transparencia, acceso asegurado a mercados internacionales, infraestructura eficiente, etc.— y iii) atracción sobre la base de la creación de factores productivos especializados, en particular mano de obra calificada. Aunque los países de la región han aplicado con diferente intensidad estos tres tipos de instrumentos, con pocas excepciones, han predominado los primeros dos.

## II. Evaluación de la implementación y del impacto

La evaluación de la implementación y el impacto de las políticas puestas en práctica se ve limitada no sólo por la escasa información disponible sino también porque rara vez se hace explícito en el diseño de los instrumentos utilizados cuáles son los criterios y mecanismos de evaluación. A esto se agrega la complejidad técnica propia de evaluar políticas con numerosos objetivos y líneas de acción.

Por otra parte, hay pocos datos sobre los recursos financieros que se destinaron a programas o proyectos, lo que impide hacer una evaluación de conjunto de la implementación.<sup>24</sup> No obstante, con algunas excepciones, se constata que muchas de las políticas anunciadas en la región no se han implementado, tal como surge de Peres (1997) y, en particular, de los análisis de Alonso (2003a) sobre la situación de los cinco países centroamericanos y de Fairbanks y Lindsay (1997) sobre los países andinos que diseñaron estrategias de competitividad a partir de la visión de *clusters*.

Los factores a los que pueden atribuirse las fallas generalizadas de implementación y la consiguiente brecha entre lo decidido y lo ejecutado que postulan los estudios mencionados son:

- i) La inclusión de objetivos no operativos o inalcanzables en el diseño de las políticas, lo que transfiere la decisión real sobre su efectiva puesta en marcha a la etapa de asignación de recursos presupuestarios. En este sentido, la evaluación de los factores de éxito en los 41 acuerdos sectoriales colombianos muestra que: a) los convenios con compromisos bien estructurados, cuantificables y con horizontes temporales definidos son de más fácil seguimiento y cumplimiento; b) los convenios con compromisos poco numerosos y sencillos obtienen mayores logros; c) el liderazgo y el poder de decisión de las personas que negocian los convenios cumplen un papel fundamental, y d) las cadenas en las que se realizó un trabajo antes de los convenios lograron mejores resultados (Velasco, 2003).
- ii) La escasez de recursos humanos y financieros para poner en marcha las políticas, especialmente grave en los países más pequeños y más pobres, que muchas veces dependen de recursos externos (préstamos o ayuda) para el diseño y la implementación de sus programas.
- iii) Casi todos los países de la región tienen poca capacidad institucional para implementar políticas, incluso aquellas que no revisten complejidad, limitación que resulta aun mayor en casos en que se quiere poner en marcha políticas que procuran acercarse más a la

<sup>24</sup> Los casos mejor documentados se refieren a los montos asignados a las políticas agrícolas, en particular en el marco de grandes programas como el PROCAMPO, la Alianza para el Campo y el Programa de Apoyo a la Comercialización en México; véanse Kjölleström (2004); Villagómez (2003), para México, y Scarone (2003), para Uruguay.

“mejor práctica internacional” que dar respuesta a las necesidades de los países en los que se aplican. De allí derivan diseños disociados de la realidad, muchas veces impulsados por instancias estatales con poco peso en la estructura de poder de los gobiernos o asociaciones empresariales con baja representatividad y poco peso económico y político, lo que torna aún más difícil la situación. Este problema se agudiza por la separación de las instancias de diseño de las de la implementación de las políticas que prevalece en la región.

- iv) Los acuerdos del gobierno con el sector privado para la implementación de las políticas son débiles, lo que surge con claridad en el momento de ejecutar gastos públicos o compromisos de inversión y de gastos en contrapartida del sector privado. Más aún, proliferan los planes y programas que se diseñan sólo como respuesta a presiones políticas de actores económicos, para solicitar financiamiento internacional o para cumplir con disposiciones legales o constitucionales.

Las fallas de implementación y la percepción de que “las políticas no funcionan” afectan su legitimidad y el interés que despiertan, principalmente entre sus principales destinatarios: los empresarios. Esto lleva a la paradoja de que los empresarios consideren que los recursos disponibles para las políticas son escasos y, al mismo tiempo, no los utilicen en su totalidad. Superar esas fallas de implementación y hacer que los instrumentos diseñados funcionen es uno de los desafíos más importantes que enfrentan las políticas de desarrollo productivo.

Pese a los problemas señalados, se han registrado avances en las relaciones entre autoridades públicas y cámaras empresariales para el diseño y, en algunos casos, la implementación de políticas. Aunque continúan produciéndose situaciones de distanciamiento, como las que se han comentado, ha habido progresos significativos en relación con el diálogo público-privado y hasta se han dado casos en los que el liderazgo de las propuestas de política ha estado a cargo de entidades empresariales.<sup>25</sup> En algunos países, es incluso posible hablar de una corresponsabilidad público-privada en la formulación de políticas, más que de una simple concertación de políticas (Peres, 1997).

Las cámaras empresariales también han participado activamente en foros de negociación para diseñar medidas de apoyo a la competitividad, tales como el Consejo Nacional de Competitividad en Colombia, el Foro de Desarrollo Productivo en Chile o las cámaras sectoriales en Brasil, por citar sólo unos pocos ejemplos. En algunos casos, han llegado incluso a hacer propuestas de largo plazo tendientes a dar estabilidad al diseño de las políticas, más allá de los períodos de gobierno, tal como sucedió, por ejemplo, con la “Visión 2020” impulsada por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN).

La articulación de la política con otras entidades de la sociedad civil ha sido mucho más débil. Si bien los sindicatos de trabajadores han participado en los foros de concertación, su presencia no ha sido determinante en la dinámica de los mismos, con pocas excepciones, como el papel cumplido por la organización sindical en la cámara sectorial de la industria automotriz de Brasil. Otras entidades han tenido un papel aún menor, excepción hecha de la participación del sector académico en los esfuerzos de Consejo Nacional de Competitividad de Colombia.

En materia de evaluación de impacto, la situación es igualmente insatisfactoria. Aunque existen evaluaciones de algunos programas puntuales, como, por ejemplo, los de apoyo a las pequeñas empresas en Chile, así como evaluaciones generales sobre qué pasó después de las políticas, éstas no permiten precisar las causas de los hechos que se relatan.<sup>26</sup> Algunos ejemplos son

<sup>25</sup> Así ha sido en el caso de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) de Colombia, la Confederación de Cámaras de la Industria de Transformación (CANACINTRA) de México, la Asociación de Industriales de República Dominicana, la Cámara de Industrias de Costa Rica o la Federación de Cámaras Industriales de Centroamérica (FECAICA), entidad que impulsó la agenda de modernización industrial en esa región.

<sup>26</sup> En el caso de Chile, véanse las evaluaciones de los programas de fomento en Chile presentadas en Silva y Sandoval (2003).

el aumento de las exportaciones no tradicionales de Colombia en las cadenas con acuerdos sectoriales (Velasco, 2003), el crecimiento de las exportaciones mineras en el Perú (Fairlie, 2003), el incremento de los ingresos de los productores rurales, e incluso de la productividad de sus predios, a partir de los grandes programas agrícolas mexicanos (Villagómez, 2003) o la discusión sobre si hubo o no aumento de los ingresos autónomos de los productores apoyados por el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en Chile (Kjöllerström, 2004).

### III. Comentarios finales

La insatisfacción con los resultados del nuevo paradigma económico, que ocupó el lugar que antes había tenido la ISI, propició, a mediados de la década de 1990, el paulatino resurgimiento del interés de los países de la región por aplicar políticas de desarrollo productivo que apuntaban a complementar la labor de los mercados, más que a pretender reemplazarlos.

Por otro lado, la apertura de la economía y la creciente competencia por adjudicarse los recursos fiscales escasos, agravada por la necesidad de atender urgentes necesidades sociales, habían minado la posibilidad de llevar a la práctica políticas sectoriales del tipo de las que eran características en la ISI, no sólo porque suponían un uso intensivo de recursos públicos sino, sobre todo, porque era cada vez más difícil recurrir a la utilización generalizada de aranceles de importación.

Ante este estado de cosas, se torna imprescindible que, en el diseño de una estrategia de desarrollo productivo, se establezcan claras prioridades respecto de las áreas a atender y los instrumentos a utilizar. En distintos capítulos de este documento se han analizado diversas líneas de acción (fortalecimiento de *clusters*, fomento de la pyme, mejora de la inserción internacional y otras) en las que vale la pena insistir. Estas líneas de acción horizontales, sin embargo, pueden y deben ser complementadas con políticas más selectivas.

En este sentido, como señalamos, hay una tendencia marcada en la región en relación con las iniciativas orientadas a incentivar la integración de cadenas productivas, aumentando el contenido de valor agregado local e incorporando conocimiento en actividades de comprobada capacidad para competir exitosamente en los mercados internacionales.

Los sectores objeto de las políticas varían según los países considerados, pero forman un amplio abanico que va desde los productos primarios (agropecuarios, silvícolas, acuícolas y mineros) hasta los servicios (como el turismo), pasando por la producción de manufacturas, en general de uso intensivo de recursos naturales o vinculadas a la maquila de exportación, pero que incluyen a algunos sectores que exportan bienes de elevado contenido tecnológico.

Se trata de una práctica que hay que profundizar, fomentando el fortalecimiento de los encadenamientos productivos (hacia atrás y hacia adelante), lo cual permitirá aumentar el contenido de valor agregado de origen local y diversificar el tejido productivo, creando nuevos sectores, como demuestran las experiencias exitosas de varios países que han generado una estructura productiva compleja y sofisticada a partir de una dotación relativamente abundante de recursos naturales.<sup>27</sup>

El énfasis en estos sectores, sin embargo, no excluye la posibilidad de incursionar selectivamente en iniciativas destinadas a crear sectores nuevos, no necesariamente cercanos a las ventajas comparativas de la región, al menos desde el punto de vista estático, tal como puede ser el caso de la informática en Costa Rica o la producción de aviones en Brasil. El objetivo de generar ventajas comparativas dinámicas a partir de la creación de nuevas actividades productivas debería formar parte de una estrategia de desarrollo productivo integral.

<sup>27</sup> Este es, por ejemplo, el caso de Finlandia, que a partir de su riqueza forestal generó encadenamientos productivos que le permitieron, con el tiempo y en diferentes etapas, adquirir altos niveles de competitividad en la producción de muebles, de productos químicos y de bienes de capital, hasta incursionar incluso en telefonía celular. Véanse Ramos (1998) y Banco Mundial (2002).

No es posible determinar una agenda única de políticas para la región, ya que esta dependerá, en cada caso, de las restricciones impuestas por los tamaños de los mercados nacionales y las capacidades acumuladas de los distintos países. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que en la definición de las áreas a promover y en el diseño de los instrumentos de política disponibles, debe primar la selectividad, la austeridad en el manejo de recursos públicos y el reconocimiento de que sólo es posible aplicar incentivos mucho más tenues que los característicos de la estrategia de la ISI.

La capacidad institucional también puede ser un fuerte condicionante, sobre todo en el corto plazo, pero esto no implica que sea imposible llevar adelante políticas de fomento productivo, sino que estas deben tener un alcance acorde con esas capacidades. Es decir, la alternativa es reducir la amplitud de los esfuerzos y no dar “saltos en el aire”. En cualquier caso, mejorar la capacidad institucional del Estado es una condición necesaria, tanto para implementar políticas de fortalecimiento de las estructuras productivas tendientes a acelerar el crecimiento de los países de la región como para poner en práctica políticas sociales orientadas a mejorar la equidad en la distribución de los frutos de ese crecimiento.

Por otra parte, en un contexto en que cada vez es más dura la lucha por los escasos recursos fiscales disponibles, es imprescindible trabajar en las cuestiones vinculadas con la legitimidad de las políticas de desarrollo productivo.<sup>28</sup> Debe mejorarse la capacidad de implementación, reduciendo la brecha que existe entre el diseño y la capacidad institucional para la efectiva puesta en marcha de actividades, brecha cuya persistencia daña la credibilidad de las políticas. El fortalecimiento del diálogo público-privado y la habilitación de canales de participación de entidades representativas de los sectores productivos contribuirá a este objetivo. Es necesario, además, avanzar en lo que respecta a la evaluación del impacto de las iniciativas implementadas en términos de sus objetivos finales: crecimiento económico, progreso tecnológico, aumento de la productividad, etc. Algo se ha hecho en esta materia, pero es largo el camino que queda todavía por recorrer.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Esta idea ya se destacó en Peres (1997), Stallings y Peres (2000) y Peres y Stumpo (2002).

<sup>29</sup> Un ejemplo interesante es el Programa de Desarrollo Empresarial de México 2001-2006, que hace referencia explícita a metas cuantitativas. En el programa se plantea crear un sistema de evaluación pública que incluya indicadores estratégicos, mecanismos de control, mecanismos de coordinación y participación en la evaluación, rendición de cuentas periódica y un observatorio de medianas, pequeña y microempresas, como fuente de información (p. 56).



## Anexo

### Estrategias nacionales para las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)

#### 1. El desarrollo de las agendas públicas

En América Latina y el Caribe, los países han venido desarrollando estrategias nacionales para la sociedad de la información desde finales de los años noventa. En el cuadro 8.1-A se resumen los aspectos más importantes de dichas estrategias en 12 países de la región. No existe un modelo único de estrategia, pero este cuadro permite identificar patrones comunes.

La formulación, institucionalización e implementación de las estrategias para la sociedad de la información son procesos de gran complejidad que involucran a diferentes autoridades del sector público, por tratarse de temas transversales. El éxito de las estrategias está determinado por diferentes factores, como el apoyo explícito del Jefe de Estado, la selección de temas, el nivel jerárquico y el poder de decisión de las personas responsables y la eficiencia en la coordinación institucional y la disponibilidad y gestión de recursos.

El desarrollo de las estrategias nacionales —cuyos tiempos de elaboración e implementación varían de un año y medio hasta cinco años— típicamente sigue un proceso evolutivo de tres etapas. La primera consiste en la construcción de una visión estratégica y la definición de principios rectores a través de la elaboración de documentos-guía. En la segunda etapa —en la cual se encuentra actualmente la gran mayoría de los países de la región— se formulan políticas y se definen las estructuras institucionales. Esta etapa incluye la definición de metas, recursos y responsabilidades para los diferentes participantes en la estrategia nacional. La tercera etapa —donde han llegado países como Chile, Colombia y México— es la implementación y seguimiento y se caracteriza por la gestión operativa de proyectos. En esta etapa, el seguimiento y el monitoreo continuo del desempeño de la estrategia es un paso indispensable y pocos países lo han logrado.

Casi todas las estrategias nacionales fueron lanzadas mediante decretos de gobierno. Chile y Argentina fueron los primeros países en redactar tales decretos, comenzando su discusión en 1997 y promulgándolos en 1998; Brasil fue el siguiente en 1999, y Colombia y Venezuela en 2000. Los demás países iniciaron la elaboración de estrategias en el período 2001-2003. En cuanto a la continuidad de los programas, a diferencia de lo que se podría esperar, la mayoría de las estrategias ha sobrevivido a cambios de gobierno. Sin embargo, a pesar de que los nuevos gobiernos adoptan en gran medida la visión estratégica de sus predecesores, las estrategias nacionales experimentan reajustes en la parte operativa.

En términos de prioridades temáticas, el despliegue de una infraestructura TIC universal y moderna, la disminución de la “brecha digital” y el gobierno electrónico, o sea la incorporación de las TIC para crear un sector público más transparente, eficaz, eficiente y cercano al ciudadano, concentran gran parte de la atención en los países de la región. En algunos casos el gobierno electrónico se convierte en el tema rector, en torno al cual se elabora la estrategia nacional, especialmente donde existen programas de reforma y modernización del Estado y de la gestión pública.

Otra temática común es la difusión de las TIC en las escuelas. Países como Brasil están incentivando el uso de software libre para crear una base más amplia de usuarios.<sup>30</sup> Dado el proceso evolutivo de las estrategias nacionales, próximamente deberán ocupar un lugar importante en la agenda de los formuladores de políticas nuevos temas, tales como contenido, privacidad, confianza del consumidor y legalidad de las actividades digitales.

<sup>30</sup> Con el “software libre” (“*open source*”), como puede ser Linux, los usuarios son libres de ejecutar, copiar, distribuir, estudiar, cambiar y mejorar los códigos de los programas (Proyecto GNU, 2002).

**Cuadro 8.1-A**  
**ESTRATEGIAS NACIONALES PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN**

	<b>Argentina</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	
<b>Etapas</b>	<b>Etapas actual</b>	Visión estratégica	Formulación de políticas	Formulación de políticas	Implementación y seguimiento	Implementación y seguimiento	Visión estratégica
	<b>Coordinador principal en la etapa actual</b>	PSI, SGP y SeCyT www.psi.gov.ar www.sgp.gov.ar www.secyt.gov.ar	Agencia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Bolivia (ADSIB) www.adsib.gov.bo	Comité Ejecutivo do Governo Eletrônico	Grupo de Acción Digital www.economia.cl	Agenda Conectividad www.agenda.gov.co	Comisión Nacional de Conectividad www.conectividad.gov.ec
	<b>Documento guía</b>	Estratégico: NO Operativo: NO	Estratégico: SÍ Operativo: NO	Estratégico: SÍ Operativo: NO	Estratégico: SÍ Operativo: SÍ	Estratégico: SÍ Operativo: SÍ	Estratégico: NO Operativo: NO
	<b>Año lanzamiento Decreto</b>	Marzo 2000 Decreto 1018/98, modificado por Decreto 252/00 y 243/01	Marzo 2002 Decreto supremo 26553 Marzo 2002	Diciembre 1999 Decreto N° 3.294, Diciembre 1999	Julio 1998 Decreto Supremo del 1/7/ 1998 y Decreto Junio 2000	Febrero 2000 CONPES 3072 Febrero 2000	Agosto 2001 Decreto Ejecutivo No 1781
	<b>Existencia de programas anteriores</b>	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	NO
	<b>Cambio de gobierno</b>	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
<b>Temas</b>	<b>Tres principales áreas temáticas</b>	Infraestructura, formación-e, gobierno-e	Gobierno-e, infraestructura, formación-e	Gobierno-e, servicios genéricos, infraestructura	Gobierno-e, infraestructura, formación-e	Gobierno-e, infraestructura, negocio-e	Infraestructura, gobierno-e, formación-e
	<b>Temática rectora</b>	-	Gobierno-e	Antes ciencia y tecnología, ahora por definir	Gobierno-e	Neutral	Infraestructura
<b>Nivel jerárquico</b>	<b>Nivel jerárquico del planteamiento estratégico</b>	D PSI, SGP, SeCyT abajo de diferentes Ministerios	B Vicepresidencia en coordinación interministerial	C Programa Socinfo coordinado por el Min. de Ciencia y Tecnología	A Comisión Presidencial	A Presidencia	B Interministerial
	<b>Nivel jerárquico de la Secretaría operativa</b>	- Diversos programas en diferentes niveles del gobierno	B Vicepresidencia	- Diversos programas en diferentes niveles del gobierno	D Subsecretaría de Economía	B Junta Directiva encabezada por el Min. de Comunicaciones	D CONATEL
<b>Coordinación</b>	<b>Estilo de coordinación en etapa estratégica</b>	Redes paralelas	Red descentralizada	Antes: Red centralizada, Ahora: Red descentralizada	Red descentralizada	Red centralizada	Red descentralizada
	<b>Estilo de coordinación en etapa operativa</b>	Redes paralelas	Por definir	Antes Red centralizada, ahora por definir	Red descentralizada	Red centralizada	-
	<b>Regulador telecom</b>	+++	++	++	+++	++	L
	<b>Min. Educación</b>	+++	++	0	+++	++	+
	<b>Min. Economía</b>	0	+	+	L	+	+
	<b>Min. Salud</b>	0	0	0	0	0	+
	<b>Sector privado</b>	+	+	0	++	+	0
	<b>Academia</b>	0	+	0	+	+	0
	<b>Sociedad civil</b>	0	+	0	++	+	0
	<b>NIC/ DNS</b>	+	+++	++	+	0	0
<b>Programa de Reforma del Estado</b>	+++ Secretaría de Gestión Pública (SGP) es uno de los líderes	No existe, pero A.D.S.I.B. hace gobierno-e	Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión es parte la de nueva iniciativa	+++ Secretaría General de la Presidencia (PRYME), es parte del Grupo Acción Digital	Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) es parte de la Agenda de Conectividad	+++ Comisión Nacional de Modernización (CONAM) es parte de la Comisión Nacional de Conectividad	
<b>Recursos</b>	<b>Recursos humanos en Secretaría central</b>	-	3 en ADSIB	8 coordinadores de 8 grupos de trabajo	2 en la Sub-Secretaría de Economía	21 en la Agenda de Conectividad	2 en Comisión Nacional de Conectividad
	<b>Fuente de recursos financieros</b>	Hacienda, fondos externos	Hacienda, ingresos propios, fondos externos	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos
	<b>Coordinación de recursos financieros</b>	Paralelo	Coordinación descentralizada	Antes centralizados, ahora por definir	Coordinación descentralizada	Coordinación centralizada	Coordinación descentralizada

Cuadro 8.1-A (conclusión)

	Jamaica	México	Perú	República Dominicana	Trinidad y Tabago	Venezuela	
Etapas	<b>Etapas actual</b>	Formulación de políticas - Implementación	Implementación y seguimiento	Formulación de políticas	Formulación de políticas	Formulación de políticas	Visión estratégica
	<b>Coordinador principal en la etapa actual</b>	Central Information Technology Office (CITO)	Sistema Nacional e-México www.e-mexico.gob.mx	Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI)	CNSI Estratégico y UDD Operativo	Steering Team of the National Information and Communication (ICT) Plan www.nict.gov.tt	Min. de Educación, Cultura y Deportes, Min. de Infraestructura y Min. de Ciencia y Tecnología
	<b>Documento guía</b>	Estratégico: SÍ Operativo: SÍ	Estratégico: SÍ Operativo: NO	Estratégico: SÍ Operativo: en elaboración	Estratégico: NO Operativo: NO	Estratégico: en elaboración Operativo: en elaboración	Estratégico: NO Operativo: NO
	<b>Año lanzamiento Decreto</b>	Marzo 2002 -	Mayo 2001 Plan Nacional de Desarrollo 2001-06 y Programa Sectorial de Telecom. y Transp. 2001-06	Junio 2003 Resolución Ministerial No. 181-2003-PCM Junio 2003	Agosto 2002 Decreto 686 2002	Octubre 2002 A ser aprobado en Nov/Dic 2003	Mayo 2000 Decreto 825 en Mayo 2000
	<b>Existencia de programas anteriores</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	<b>Cambio de gobierno</b>	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	NO
Temas	<b>Tres principales áreas temáticas</b>	Formación-e, gobierno-e, infraestructura	Servicios-e, infraestructura, integración de esfuerzos	Infraestructura, gobierno-e, formación-e	Infraestructura, formación-e, gobierno -e	infraestructura, gobierno-e, formación-e	Infraestructura, formación-e, capital humano
	<b>Temática rectora</b>	Neutral	Servicios genéricos	-	-	-	-
Nivel jerárquico	<b>Nivel jerárquico del planteamiento estratégico</b>	B Interministerial	C Secretaría de Comunicaciones y Transportes	B Presidencia del Consejo de Ministros	A Secretariado Técnico de la Presidencia	B Min. de Admin. Pública e Información en coordinación interministerial	C Tres Ministerios diferentes
	<b>Nivel jerárquico de la Secretaría operativa</b>	D Independiente, ligado al Ministerio de Comercio, CyT	C Secretaría de Comunicaciones y Transportes	D Viceministerio de Comunicaciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones	A Secretariado Técnico de la Presidencia	B Steering Team	C Todos los Ministerios
Coordinación	<b>Estilo de coordinación en etapa estratégica</b>	Red centralizada	Red centralizada	Red descentralizada	Red centralizada	Red descentralizada	Redes paralelas
	<b>Estilo de coordinación en etapa operativa</b>	Red descentralizada	Red centralizada	Por definir	Red centralizada	Por Definir	Redes paralelas
	<b>Regulador telecom</b>	++	+++	++	L	+++	+++
	<b>Min. Educación</b>	++	+++	+++	++	++	L
	<b>Min. Economía</b>	L	+++	+	++	++	0
	<b>Min. Salud</b>	+	+++	++	++	+	0
	<b>Sector privado</b>	+++	+	++	+	+++	+
	<b>Academia</b>	++	+	+	+	+++	0
	<b>Sociedad civil</b>	+	+	++	+	++	0
	<b>NIC/ DNS</b>	0	0	+++	0	++	+++
<b>Programa de reforma del Estado</b>	+ Public Sector Reform Unit (PSRU)	+++ Secretaría de la Función Pública es parte de e-México	+++ Presidencia del Consejo de Ministros, es parte de CODESI	++ Programa de Reforma y Modernización del Estado (PARME)	+++ Public Sector Transformation Project, es parte de NICT	No existe	
Recursos	<b>Recursos humanos en Secretaría central</b>	5 en CITO	12 coordinadores en e-México	8 coordinadores de 8 grupos de trabajo en el Viceministerio	4 Gerentes en la UDD	2 en Steering Team, 4 en Planning Secretariat, 2 consultores externos	-
	<b>Fuente de recursos financieros</b>	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos	Hacienda, fondos externos
	<b>Coordinación de recursos financieros</b>	Coordinación descentralizada	Coordinación centralizada	Por definir	Coordinación centralizada	Coordinación centralizada	Paralelo

**Nota:** Nivel jerárquico: Presidencia = A; Comisión Interministerial = B; Ministerio = B; Subsecretaría de un Ministerio = D. Recursos: Fondos externos son préstamos, fundaciones y donaciones. Estilos de coordinación: se refiere al período ago.-dic. 2003. L = la entidad tiene el liderazgo de la estrategia; +++ = la cooperación entre el coordinador principal y esta entidad es muy estrecha; ++ = la cooperación entre el coordinador principal y esta entidad es estrecha; + = existe cooperación entre el coordinador principal y esta entidad; 0 = no existe cooperación entre el coordinador principal y esta entidad.

## 2. Coordinación institucional

En la región existen tres estilos de coordinación: red descentralizada, red centralizada y redes paralelas. Una red descentralizada implica la coordinación de una amplia variedad de autoridades y áreas temáticas. Esto implica un trabajo colectivo para asegurar que la visión de la sociedad de la información posea un carácter integral y no limitado a temas específicos.

Una red centralizada, por otro lado, implica la prevalencia de una entidad que cumple con la mayoría de las tareas relacionadas con la sociedad de la información y donde las entidades “satélites” contribuyen con su trabajo y experiencia en iniciativas propuestas por la entidad central. En países grandes y con un aparato público federal complejo, como México, donde los gobiernos locales desarrollan sus propias estrategias para la sociedad de la información, se intenta centralizar la coordinación en la etapa operativa. Por el contrario, en países más pequeños, como Chile y Jamaica, se ha logrado establecer una red de coordinación descentralizada con un gran número de participantes de diferentes áreas.

Las redes paralelas, por su parte, implican la coexistencia de diferentes autoridades, desarrollando sus propias visiones, agendas y proyectos. Este último es el caso de la Argentina, donde existen varios programas e iniciativas sin vínculos oficiales que coordinen su accionar. Las agencias más activas son el Programa Nacional para la Sociedad de la Información (PSI) de la Secretaría de las Comunicaciones, que está ejecutando programas de infraestructura, la Subsecretaría de Gestión Pública (SGP), con programas de gobierno electrónico, y el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, con programas de educación e innovación productiva.

En todos los países existen instituciones clave en la elaboración de las estrategias nacionales. El regulador de telecomunicaciones, por ejemplo, tiene una participación muy activa tanto durante la definición de la estrategia como durante la etapa operativa, lo que explica por qué, en muchos países, se elaboran estrategias enfocadas en la infraestructura TIC.

Otros actores importantes son los Ministerios de Educación, que operan programas para la incorporación de las TIC en las escuelas. En Chile y Jamaica, los Ministerios de Educación han asumido un rol de liderazgo. La participación de los Ministerios de Salud en las estrategias nacionales es infrecuente, con las excepciones de México, donde el Ministerio de Salud ha incorporado en su agenda iniciativas y proyectos de conectividad y desarrollo de servicios electrónicos y Perú, República Dominicana y Trinidad y Tabago, donde los Ministerios de Salud participan en la definición de las estrategias.

En casi todos los países, la participación del sector privado, las instituciones académicas y la sociedad civil es todavía muy limitada, lo que indica la falta de una planificación estratégica verdaderamente participativa. En cuanto a las autoridades que administran los registros de nombres de dominios de Internet (NIC, Network Information Center), dada su tarea exclusivamente administrativa, la mayoría de los países no ve la necesidad de incorporarlos en la elaboración e implementación de estrategias.<sup>31</sup>

En cuanto a la organización de las labores, las autoridades que se ocupan del planteamiento estratégico son, por lo general, de nivel jerárquico más alto que las que tienen a cargo la implementación operativa. En ocho de los doce casos analizados, el trabajo estratégico ha sido realizado a través de una Comisión Presidencial o un Comité Interministerial, mientras que la responsabilidad de implementar la parte operativa de la estrategia generalmente recae en un Ministerio o una Subsecretaría.

---

<sup>31</sup> En algunos países (como Argentina, Bolivia, Colombia y Venezuela) los NIC son parte del sector público. En otros países están a cargo de la sociedad civil (Perú), las instituciones académicas (Chile y México) o una empresa privada (Ecuador).

En el caso de la Agenda de la Conectividad de Colombia, la formulación de políticas estuvo a cargo de la Presidencia de la República, lo que parece haber tenido un efecto positivo en la institucionalización de la estrategia, contribuyendo a arraigarla al interior del sector público sin perder la coherencia entre las diferentes líneas de trabajo. En la fase operativa, la Agenda de Conectividad fue traspasada de la Presidencia al Ministerio de Comunicaciones.

En Chile, la Subsecretaría de Economía coordina al Grupo de Acción Digital, un grupo interdisciplinario en el cual participan los distintos actores responsables de los proyectos gubernamentales. El Subsecretario de Economía informa directamente al Presidente de la República de los progresos alcanzados en la estrategia. De esta manera, se ha creado un enlace que aumenta la importancia jerárquica de la Subsecretaría y vincula la estrategia nacional directamente con el nivel más alto del Estado.

### **3. Recursos financieros y características de las políticas**

Todos los países cuentan con recursos financieros provenientes del presupuesto nacional y también de financiación externa, que manejan a través de una coordinación centralizada o descentralizada. Un ejemplo de manejo centralizado de los recursos para la estrategia nacional es Colombia, donde la Agenda de Conectividad cuenta con sus propios recursos y presupuesto.<sup>32</sup> En México, el Sistema Nacional e-México tiene dos canales de financiamiento diferentes: un presupuesto anual, por un lado, y el Fideicomiso e-México, un fondo especial para proyectos de largo plazo a través del cual se pueden obtener donaciones y créditos de instituciones y organismos públicos y privados, tanto nacionales como internacionales, por otro.<sup>33</sup> En Jamaica, la secretaría técnica CITO (Central Information Technology Office), organismo que responde directamente al Ministro de Comercio, Ciencia y Tecnología, sigue un modelo de coordinación descentralizada de los recursos financieros. La CITO está autorizada a supervisar el gasto y la eficiencia operacional de los planes TIC de los ministerios, los cuales deben entregar sus presupuestos anuales para su aprobación.

---

<sup>32</sup> En el período 2001-2003 la Agenda de Conectividad dispuso de alrededor de 15.575 millones de pesos colombianos (7 millones de dólares).

<sup>33</sup> En el 2002, el presupuesto fue de 673,5 millones de pesos mexicanos (74 millones de dólares). En el 2003 se redujo a 328 millones de pesos (32 millones de dólares) debido a las restricciones presupuestarias del gobierno federal.

**Cuadro 8.2-A**  
**EJEMPLOS DE FONDOS DE ACCESO UNIVERSAL A LAS TELECOMUNICACIONES**

<b>País</b>	<b>Nombre del Fondo y año en que fue creado</b>	<b>Organismo que lo administra</b>	<b>Financiamiento</b>	<b>Utilización</b>
Argentina	Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU), normado por el Reglamento General del Servicio Universal (RGSU) (1999)	Ministerio de Economía	El RGSU estipula que los prestadores de servicios de telecomunicaciones contribuyan al fondo con el 1% de sus ingresos totales por prestación de servicios en telecomunicaciones.	El fondo pretende la integración de todos los ciudadanos que por distintas razones se han visto marginados de los servicios de telecomunicaciones, promoviendo la educación y la salud pública.
Brasil	Fondo de Universalización de los Servicios de Telecomunicaciones (FUST) (2000)	Ministerio de Comunicaciones	El Fondo se constituye con una contribución equivalente al 1% de la facturación de las empresas de telecomunicaciones, otros ingresos provenientes del pago de derechos de concesiones o permisos y de los aportes de las leyes presupuestarias de carácter público.	Atiende a diferentes segmentos: bibliotecas, servicios de salud, áreas remotas, localidades con menos de 100 habitantes y organizaciones de la salud pública, a través de servicios de Internet, telefónicos y teleconferencias.
Chile	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT) (1994)	Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel)	El fondo está constituido por los aportes que le asigne la Ley de Presupuesto del Sector Público, sin perjuicio de recibir otros aportes.	Ha subsidiado la instalación de telefonía rural en 6.059 localidades. Además se subsidió la habilitación de diferentes servicios de telecomunicaciones, entre ellos centros de acceso a Internet.
Colombia	Programa Compartel de Telecomunicaciones Sociales (1999)	Ministerio de Comunicaciones	El programa cuenta con financiamiento estatal. Además, el servicio de telefonía local permite el subsidio cruzado entre usuarios. El Estado asigna recursos de las concesiones otorgadas para la prestación de servicios de telefonía móvil y de larga distancia. Ellas pagan un 5% del ingreso bruto trimestral al Fondo de Comunicaciones.	Se han instalado 7.415 puntos de telecomunicaciones comunitarios, en establecimientos de acceso público en distintas localidades rurales.
República Dominicana	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT)	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)	Los recursos del FDT provienen en su mayor parte de la Contribución al Desarrollo de las Telecomunicaciones (CDT) que es el 2% que aportan los usuarios en sus facturas de los servicios públicos de telecomunicaciones (empresas telefónicas y de cable).	El Fondo financia proyectos de telefonía pública, aunque existen proyectos pilotos de teleeducación, telemedicina y telecentros comunitarios.
México	Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones (FCST) (2002)	Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT)	El Ejecutivo Federal, con cargo a la SCT, aportó al fondo 75 millones de dólares.	Sus objetivos son incrementar la cobertura, penetración y diversidad de servicios de telecomunicaciones entre la población de escasos recursos del medio rural y urbano.
Perú	Fondo de inversión en Telecomunicaciones (FITEL) (1993)	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), Ministerio de Transporte y Comunicaciones	El Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones dispone que los operadores de servicios portadores y de servicios finales públicos aporten al FITEL el 1% del monto total anual de los ingresos brutos facturados y percibidos. Se suman a ellos las asignaciones que se canalicen a través del Tesoro Público, los ingresos financieros que generen los recursos del FITEL, los créditos de fuente interna o externa y otros aportes.	Los recursos del FITEL financian la inversión, operación y mantenimiento y/o actividades complementarias necesarias para el funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones. Esto abarca estudios de ingeniería, adquisición de equipos y materiales, obras civiles, transporte, instalación y pruebas de equipos, acceso y elaboración de contenidos en Internet, así como programas de capacitación en el uso de dichos servicios. No se puede, sin embargo, entregar los recursos como subsidio directo a los usuarios.

Dadas las limitaciones presupuestarias enfrentadas por los gobiernos de América Latina y el Caribe, no son realistas las políticas para la provisión de líneas telefónicas, computadores o acceso a Internet para todos los hogares de la región, lo que constituiría el “servicio universal”. La práctica más usual es la búsqueda de “acceso universal”, garantizando el derecho que tiene la población de acceder a las TIC a precios accesibles y a una distancia “razonable” de su lugar de residencia o de trabajo (James, 2000; Kenny y otros, 2001; Proenza y otros, 2001), a través de la extensión de líneas telefónicas en áreas rurales aisladas y el acceso gratuito a Internet a los sectores de bajos recursos en telecentros comunitarios. En el cuadro 8.2-A se describen las fuentes de financiamiento y los usos de los fondos de acceso universal en siete países de América Latina y el Caribe.<sup>34</sup>

La prestación de servicios públicos en línea (gobierno electrónico) también es una prioridad de muchos países. Cuando el gobierno digitaliza sus servicios, las empresas que deben realizar múltiples trámites y transacciones con el sector público se ven obligadas a incorporar las TIC en su vida cotidiana. En este sentido, el gobierno electrónico actúa como catalizador indirecto para la digitalización de los procesos productivos de las empresas. Además, algunos países de la región, como Brasil, Chile y México, están realizando sus compras públicas en línea (“*e-procurement*”), apuntando no sólo a motivar a las empresas a adoptar esta nueva forma de transacciones sino también a garantizar la transparencia de los procesos de compra y contratación gubernamental y a fomentar el ahorro y la eficiencia del gasto público.

Aunque los gobiernos logren implementar iniciativas TIC que proporcionen servicios útiles, no hay ninguna garantía de que los usuarios concurren a utilizarlas. Por esta razón algunos países lanzan campañas de difusión masiva para sensibilizar a la población y capacitarla en el uso de las TIC. En 2003, por ejemplo, el Gobierno de Chile capacitó a alrededor de 100.000 personas en el uso de computadores e Internet a través de su Campaña Nacional de Alfabetización Digital. La campaña, que continuará hasta 2005, está dirigida a trabajadores y microempresarios, que toman cursos de 18 horas en el uso de computadores, procesadores de texto y navegación en Internet (Gobierno de Chile, 2003). En el largo plazo, las escuelas públicas también pueden cumplir un papel importante en la difusión del conocimiento sobre las TIC, a través de programas que brindan acceso a computadores e Internet a los escolares. Dichos programas existen en varios países de la región, como Brasil, Chile y Costa Rica (Hopenhayn, 2003). En el recuadro 8.1-A se presentan algunos datos sobre la difusión de TIC en la región.

#### 4. Lecciones

El proceso de difusión de las nuevas TIC en América Latina y el Caribe tiende a replicar la heterogeneidad típica de las economías de la región. Para superar esta brecha digital interna de los países y asegurar el uso productivo de las TIC es necesaria la intervención de los gobiernos, a través de estrategias nacionales que tengan una visión integral y profundicen las problemáticas económicas y sociales (Conferencia Ministerial Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, 2003).

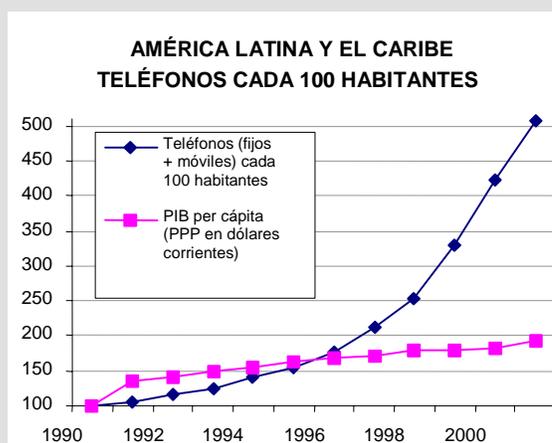
Las estrategias exitosas cuentan con un apoyo político de alto nivel y una eficiente coordinación de los distintos actores involucrados en su elaboración e implementación y no se concentran únicamente en problemas de infraestructura. En particular, se requieren políticas públicas que tengan en cuenta los obstáculos con que tropiezan los sectores rezagados, a fin de garantizar el acceso universal a una infraestructura de información y comunicación de bajos costos. Sin embargo, para lograr que las TIC sean utilizadas en forma productiva, las políticas públicas deben enfocarse también en los procesos de aprendizaje a nivel de la empresa y de las personas.

<sup>34</sup> En general, estos fondos se alimentan de un impuesto especial a los operadores de las telecomunicaciones (normalmente 1% de los ingresos de los operadores).

Recuadro 8.1-A

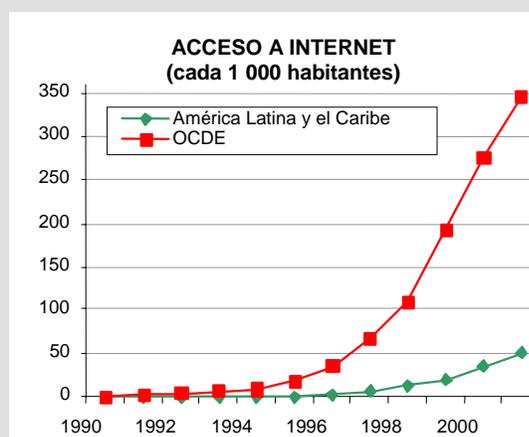
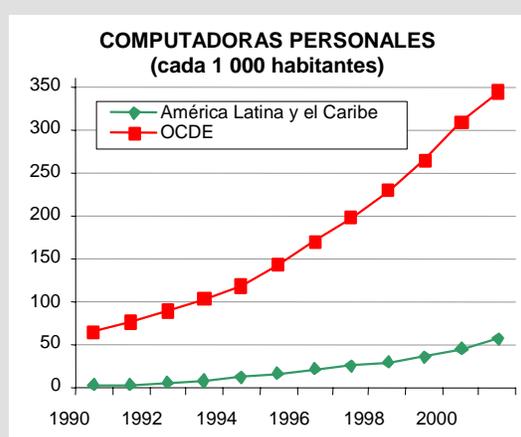
**LA DIFUSIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES**

Pese a que existe una brecha digital entre la región y el mundo desarrollado, la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha avanzado en áreas específicas.



De esta forma, por ejemplo, aunque se mantiene una amplia distancia respecto de la frontera tecnológica y de los niveles que alcanzan Europa y Estados Unidos, el acceso a la telefonía fija y móvil es similar a la media mundial y se observa un constante aumento de la penetración global (telefonía fija más móvil), cuyo crecimiento en los últimos años superó ampliamente al del producto per cápita de la región.

Por el contrario, el número de computadoras personales y de usuarios de Internet (cada 1000 habitantes) es significativamente menor que la media mundial y esta diferencia es aun mayor cuando la comparación se realiza con las economías más avanzadas. En este sentido, sin embargo, cabe señalar que Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay presentan una brecha notablemente menor que el promedio.



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de World Telecommunications Database.