

## Las Políticas de Desarrollo Productivo y el Desarrollo Económico Territorial

Francisco Alburquerque  
Madrid, enero de 2015

Recientemente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha publicado un libro, preparado por su Departamento de Investigación y el Departamento de Instituciones para el Desarrollo, bajo el sugerente título de *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*.<sup>1</sup> El libro reúne diversos capítulos dedicados al rol de las Políticas de Desarrollo Productivo en varias áreas clave, señalando la necesidad de abordar la construcción de las instituciones adecuadas para el éxito de dichas políticas.

Según se señala en el libro del BID, el objetivo principal es reorientar el enfoque del desarrollo productivo en América Latina y Caribe, tanto en términos del diseño de políticas como de las capacidades institucionales para llevarlas a cabo, lo cual constituye –en mi opinión– una valiosa contribución al debate sobre el tipo de desarrollo en la región. Sin embargo, el libro se resiente poderosamente de la ausencia del enfoque del *Desarrollo Económico Territorial* (en lo sucesivo *enfoque DeT*), a pesar de que el propio BID, fundamentalmente a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), ha venido desplegando desde hace bastantes años una importante experiencia de trabajo mediante proyectos de integración productiva y desarrollo económico territorial en la región.<sup>2</sup>

Así pues, a pesar del indudable interés del libro, llama poderosamente la atención la total ausencia de reflexiones relativas al carácter *territorial* del desarrollo económico<sup>3</sup>, a pesar de que una de las enseñanzas más poderosas a nivel internacional en este campo es, precisamente, que el diseño de este tipo de políticas sólo alcanza su plena eficacia y eficiencia cuando éste es realizado desde los diferentes ámbitos territoriales.

El libro nace, pues, con un déficit de conocimiento en este campo, y colabora escasamente a los procesos de descentralización y desconcentración de funciones que se requieren en una administración pública eficiente y moderna. Por esta razón, el propósito principal de este artículo trata de incorporar algunas reflexiones relevantes desde el enfoque del *Desarrollo Económico Territorial* en el conjunto de las Políticas de Desarrollo Productivo, con el fin de contribuir al debate propuesto por el libro del BID.

Otra ausencia importante que se advierte en el libro es la relativa al carácter *sostenible*<sup>4</sup> de las Políticas de Desarrollo Productivo, refiriéndome con ello fundamentalmente a la incorporación de la dimensión de la *sostenibilidad ambiental*, aspecto al cual no se hace tampoco ninguna mención en el libro.

---

<sup>1</sup> El libro fue publicado en 2014, editado por Gustavo Crespi, Eduardo Fernández-Arias y Ernesto Stein.

<sup>2</sup> Véase Francisco Alburquerque y Marco Dini (2008): *Guía de Aprendizaje sobre Integración Productiva y Desarrollo Económico Territorial*, publicado por FOMIN, Washington DC.

<sup>3</sup> Con la excepción del capítulo 7, dedicado a las políticas de desarrollo de *clústers* que, por definición, se refieren a aglomeraciones de empresas e instituciones de apoyo en ámbitos territoriales.

<sup>4</sup> En este artículo utilizo el término *sostenible* en el sentido de *sustentable ambientalmente*.

Asimismo, aunque el libro reconoce que el nuevo tipo de Políticas de Desarrollo Productivo deben ser diseñadas *desde abajo*, se refiere con ello al hecho de que las mismas son de carácter *público-privado*, esto es, que las decisiones del sector público deben contar con la participación del sector privado empresarial para un diseño más apropiado de políticas. Aunque esto no se cuestiona, es sabido, sin embargo, que en el *enfoque DeT* cuando nos referimos al diseño *desde abajo*, lo hacemos teniendo en cuenta que el *territorio* es un conjunto de *actores* protagonistas del desarrollo, y no se limita sólo al sector público y al sector privado empresarial. El libro pierde así la posibilidad de incorporar aportaciones muy relevantes que el *enfoque DeT* ha ido disponiendo para el debate y el diseño de las políticas públicas de desarrollo en todos estos años.<sup>5</sup>

Por otra parte, cuando el libro se refiere a las Políticas de Desarrollo Productivo para impulsar los procesos de transformación productiva, se limita a tomar como indicador de dichos procesos la “complejidad” de la canasta de productos de exportación, lo cual no es sino un resultado de actuaciones innovadoras que deben ser abordadas internamente en los respectivos ámbitos territoriales, y a las cuales dicho indicador de la complejidad exportadora no hace mención.

La hipótesis de partida del libro del BID es que el insuficiente crecimiento de la *productividad* en América Latina y Caribe es la principal causa del retraso relativo de la región respecto a los países más desarrollados.<sup>6</sup> Por tanto, crear condiciones para mejorar la productividad es un objetivo central de las estrategias de desarrollo productivo en la región. Hay que hacer notar que esta recuperación de la reflexión sobre el desarrollo productivo supone el alejamiento de las recomendaciones que hasta no hace demasiado tiempo se han venido haciendo por parte de la economía neoclásica y de los organismos multilaterales de crédito en la región (entre ellos el propio BID) en contra de la utilización de la *política industrial*, un término hasta hace poco tiempo denostado por los planteamientos neoliberales predominantes, lo cual ha retrasado durante décadas el poder sentar bases más sólidas de desarrollo en América Latina y Caribe y en el mundo en general.

Por ello, es de agradecer la superación de aquellos enfoques ideológicos que, mitificando el potencial transformador del funcionamiento automático de los mercados, condujeron el diseño de políticas de desarrollo a verdaderos callejones sin salida. Dicho esto, el libro del BID no abandona la firme convicción en la fortaleza de la visión neoclásica, sometiendo la investigación y las reflexiones contenidas en el libro al examen de tres preguntas que orientan la exposición sobre las diferentes Políticas de Desarrollo Productivo:

- El análisis de las *fallas de mercado*<sup>7</sup> que se tratan de solucionar con la intervención de las Políticas de Desarrollo Productivo.
- Los instrumentos a utilizar para resolver dichas *fallas de mercado*.
- Las instituciones necesarias para lograr el éxito de dichas políticas.

---

<sup>5</sup> Véase la importante literatura relativa a los modelos de triple o cuádruple hélice.

<sup>6</sup> Esta hipótesis ya había sido formulada por el BID en un documento anterior del banco editado por Carmen Pagés (2010).

<sup>7</sup> En el análisis neoclásico se denominan *fallas de mercado* a las situaciones en las cuales el libre funcionamiento de los mercados no alcanza un funcionamiento plenamente eficiente desde el punto de vista del conjunto de la sociedad, siendo el *beneficio social neto* de las actividades productivas inferior al *beneficio neto privado* de los agentes de mercado que controlan dichas situaciones. Por esta razón está justificada la intervención del sector público.

En lo que sigue este artículo tratará de ir recorriendo los diferentes capítulos del libro del BID, incorporando en cada caso ideas y reflexiones que me parecen oportunas desde la lógica del enfoque de Desarrollo Económico Territorial.

## 1. Delimitación de las Políticas de Desarrollo Productivo

Como se señala en el libro del BID, en el crecimiento económico de América Latina y Caribe durante los últimos 50 años, destaca el incremento de la población activa y del volumen del capital de la región, por encima del registrado en Estados Unidos, así como la mejoría de los niveles de educación. Sin embargo, ello no ha evitado el aumento de la *brecha de productividad* relativa de América Latina y Caribe frente a Estados Unidos y los países más desarrollados de la OCDE. Entre 1960 y 2010 la brecha de productividad de América Latina y Caribe en relación a Estados Unidos pasó del 27% al 48%, mientras que en promedio en los “tigres asiáticos” (Corea del Sur, Hong Kong, Malasia, Singapur y Tailandia) la brecha de productividad disminuyó respecto a Estados Unidos del 51% al 33% en esos mismos años (Fernández-Arias, 2014).

Las políticas de fomento de la productividad pueden tener como objetivo la mejora en el uso de los *factores de producción* existentes, o el establecimiento de incentivos para aumentar la *acumulación de capital* en el futuro, con el fin de lograr una sólida transformación productiva. Pero al aludir a los *factores de producción*, el libro del BID adopta una visión limitada, que excluye entre ellos la *organización territorial de la producción*, algo que hace ya bastante tiempo señaló Alfred Marshall (1890) al criticar la visión clásica tradicional en este punto. En el *Esquema 1* trato de resumir todos los factores de producción, señalando asimismo el tipo de políticas públicas vinculadas, entre las cuales trataré de seleccionar posteriormente las Políticas de Desarrollo Productivo que permiten abordar los respectivos temas que se señalan.

Las Políticas de Desarrollo Productivo deben diseñarse con *participación activa* de los actores territoriales relevantes, existiendo hoy un acuerdo bastante amplio entre los investigadores y operadores de programas de *Desarrollo Económico Territorial* en que hay que considerar cuatro grandes grupos de actores clave:

- Las diferentes Administraciones Públicas territoriales, y no sólo la administración central.
- El sector privado empresarial y financiero.
- El sector de conocimiento, esto es, universidades, entidades de formación técnica y profesional, y centros o programas de asesoramiento tecnológico, entre otros.
- La sociedad local organizada.

Por consiguiente, se trata de algo más que de la *cooperación público-privada* o, al menos, hay que entender que con ello nos referimos a un ejercicio bastante más amplio de actores que integran el *territorio*. Como se ha señalado en multitud de ocasiones, el *territorio* no es sólo el lugar donde suceden los acontecimientos: es el conjunto de actores locales, con su organización social, política e institucional, su idiosincrasia y lenguaje, así como el medioambiente local y su patrimonio cultural. El diseño de las Políticas de Desarrollo Productivo *desde abajo* corresponde pues, a la consideración de todos estos aspectos territoriales, a fin de evitar el diseño *desde arriba*, de carácter unilateral y centralista, incapaz de asegurar la eficacia de las políticas públicas.



El ámbito de las Políticas de Desarrollo Productivo debe incorporar, asimismo, la totalidad de la economía en su complejidad. De nada sirve seguir pensando en un funcionamiento económico guiado por una lógica homogénea. Los planteamientos que insisten en este enfoque homogeneizador están condenados a ofrecer recomendaciones vacías de contenido. Por ello, hay que referirse tanto a la economía *formal* como a la economía *informal*<sup>8</sup>, así como a la Economía Social y Solidaria; los segmentos de la economía orientados a los mercados internacionales y al mercado interno; la economía real y la economía financiera y especulativa; la lógica de funcionamiento de las grandes empresas transnacionales y la lógica de las microempresas, cooperativas de producción y pequeñas y medianas empresas. Toda esta *heterogeneidad* o complejidad forma parte de nuestras economías y, como tal, debe ser incluida en nuestros análisis.

El libro del BID insiste -de forma correcta- en que el diseño de las Políticas de Desarrollo Productivo debe incorporar también un importante *desarrollo institucional*, esto es, precisa de la formación de capacidades institucionales que aseguren la adecuada articulación de las políticas. Ello incluye actuaciones *multinivel*, tanto en la esfera de la administración central del Estado, como en los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, siendo la *coordinación institucional* entre las diferentes instancias públicas uno de los aspectos más difíciles de conseguir a la hora de la implementación de las Políticas de Desarrollo Productivo.

<sup>8</sup> En mi opinión, los segmentos de la economía *informal* no son exclusivamente los que personifican actores marginales, sin capacidad para asumir los costes de la formalización empresarial. También son actividades *informales* las llevadas a cabo por las grandes empresas que sitúan sus beneficios en los paraísos fiscales, restando con ello capacidad de inversión y gasto público a los diferentes Estados., es decir, limitando la capacidad real para conducir los procesos de un desarrollo económico más *inclusivo*.

Sin embargo, el libro es especialmente confuso cuando llama *Agencias de Desarrollo Productivo* “a todas las agencias que participan en el diseño, la implementación, la evaluación y la supervisión de las políticas de desarrollo productivo, lo cual incluye a los ministerios correspondientes” (Cornick et al, 2014). La literatura sobre las Agencias de Desarrollo Productivo en estas últimas décadas se refiere, como es bien conocido, a instrumentos de *intermediación* entre los diferentes actores clave de un territorio, dotadas de la flexibilidad y capacidad técnica y operativa necesaria para la implementación de las diferentes actuaciones consensuadas en las correspondientes estrategias de Desarrollo Económico Territorial. El *desarrollo institucional* incorpora, pues, diferentes instrumentos o mecanismos de articulación entre actores clave territoriales, como los foros o acuerdos territoriales de desarrollo, la creación de consejos público-privados de actores locales, y las agencias de desarrollo económico territorial, entre otros.

Por último, el objetivo de las Políticas de Desarrollo Productivo no puede limitarse a las actividades empresariales que tienen como objetivo alcanzar nichos de mercado internacional o incorporarse a *cadena globales de valor*. Si el objetivo final es lograr un desarrollo *inclusivo*, no nos podemos limitar a la inserción en el mercado global, por importante que sea. El logro del mismo sólo resulta posible para un número muy reducido de empresas locales. Por ello es que la atención hacia los *mercados locales* no puede dejarse de lado. Sin una *articulación* mayor y mejor de las actividades productivas y el *mercado interno* no será posible irradiar los suficientes efectos de dinamismo en nuestras economías. Conviene, además, dejar de lado el maniqueísmo que enfrenta las actividades orientadas a los mercados externos de las que se orientan a los mercados locales. La atención a las necesidades básicas requiere Políticas de Desarrollo Productivo que incorporen el enfoque del Desarrollo Económico Territorial. La teoría del *derrame* proveniente de las *cadena globales de valor* no es suficiente. Más bien parece una nueva formulación de la vieja teoría del *goteo*.

Hay, pues, una serie de características del diseño de las Políticas de Desarrollo Productivo que conviene resaltar, antes de delimitar el campo propio de este tipo de políticas:

- a) Importancia del diseño desde cada *ámbito territorial*, ya se trate de una región, una municipalidad o cualquier otra área territorial delimitada por un *sistema productivo local*.<sup>9</sup> Sabido es que las “fronteras” de los sistemas productivos locales no se definen por las delimitaciones político administrativas, pudiendo incorporar a veces varios territorios municipales, un área menor a la superficie municipal y, en ocasiones, áreas transfronterizas.
- b) Superar el análisis centrado en la empresa considerada individualmente, incorporando la visión en términos de sistema productivo local y, dentro del mismo, el conjunto de redes empresariales, cadenas productivas o *clústers*, esto es, las diferentes formas de *integración productiva* existentes en el territorio. Es importante definir bien el *perfil productivo territorial* así como el *mercado de trabajo local*, con el fin de seleccionar las acciones estratégicas que puedan tener resultados más relevantes en cuanto al valor agregado en el territorio en términos de empleo e ingreso.
- c) Esto implica, como ya se ha señalado, la necesidad de abrir procesos de *participación y concertación de actores* territoriales clave, a fin de discutir y consensuar las estrategias de

---

<sup>9</sup> El *sistema productivo local* incluye no sólo el agrupamiento local de empresas sino también el conjunto de entidades de apoyo a la producción, infraestructura, servicios e instituciones que facilitan el funcionamiento del sistema productivo local.

desarrollo territorial. Si se quiere, podemos llamar a esto *cooperación público-privada*, siempre que se entienda no sólo limitada a relaciones entre el sector público y el sector privado empresarial. Como ya se ha insistido, hay que incluir a la totalidad de los actores territoriales clave.

- d) Todo ello subraya, fundamentalmente, el énfasis necesario en la incorporación de *innovaciones productivas*, tanto de carácter tecnológico (de producto y de proceso), como medioambientales, organizativas, comerciales, sociales e institucionales. El *enfoque DeT* ha puesto de relieve la relevancia de las *innovaciones sociales* (territoriales) en los procesos de cambio estructural.
- e) Igualmente, se requiere una eficiente *coordinación institucional* entre los diferentes niveles territoriales de la administración pública (esto es, los niveles central, regional y municipal), con el fin de conseguir el máximo de sinergias de una colaboración eficiente entre los programas y estrategias diseñadas desde los distintos niveles territoriales.
- f) Del mismo modo, es necesario tener claras las *prioridades* cuando se trata de alcanzar un tipo de desarrollo más *inclusivo* socialmente (es decir, con mayores niveles de equidad o igualdad social y humana) y más *sostenible ambientalmente*, lo que cuestiona directamente las formas insostenibles de producción y consumo vigentes. Esto obliga a dar una prioridad fundamental a las intervenciones de carácter *interno* en nuestras sociedades, a fin de enfrentar los cambios requeridos en los distintos ámbitos (educación ambiental, cultura emprendedora, acceso a información estratégica, formación profesional y técnica, investigación y desarrollo para la innovación territorial, dotación y calidad de las infraestructuras y servicios de apoyo a la producción, desarrollo del mercado interno, apoyo a las pequeñas y medianas empresas locales, etc.). Las propuestas que priorizan el acceso a los mercados externos requieren de las anteriores intervenciones para poder mantenerse en el tiempo. No sucede así cuando se da prioridad a los mercados globales sin atender a las prioridades señaladas en el nivel interno de cada ámbito territorial.
- g) El *medioambiente* es, además, un elemento principal en el diseño de una competitividad productiva y territorial duraderas, a través de la incorporación de innovaciones sostenibles ambientalmente en los procesos de producción, consumo y reciclaje de residuos, todo lo cual debe dar señales de identificación y diferenciación a los territorios y a sus procesos productivos, a sus productos, y a sus prácticas de consumo local responsable.
- h) Esto implica, en relación a la atracción de las *inversiones extranjeras directas* que hay que saber seleccionar y negociar con las empresas foráneas la complementariedad que debe buscarse con las estrategias de desarrollo territorial aprobadas por la colectividad.
- i) La *capacidad de prospectiva* y conocimiento de los mercados externos y del *contexto internacional* en general es fundamental, a fin de disponer de un conocimiento adecuado de las tendencias existentes en dichos mercados y del nivel de exigencias que se plantean en los mismos, lo cual debe ser un referente de importancia. Igualmente, es importante seleccionar los ámbitos de interés internacional en los cuales profundizar el conocimiento de estos temas, y entre ellos los

relativos a las nuevas innovaciones tecnológicas, ambientales u organizativas. Pero todo este conocimiento del contexto internacional no puede sustituir la necesaria articulación de la producción y el mercado interno, la atención a las necesidades básicas y las exigencias del tipo de *desarrollo inclusivo y sostenible* que se pretende alcanzar.

- j) Por supuesto, todo ello requiere apoyarse en *bases institucionales* adecuadas que aseguren la *participación efectiva* de los diferentes actores territoriales (sector público, sector privado empresarial, sector de conocimiento y sociedad civil) y, de ese modo, se consiga un funcionamiento transparente y conforme a las decisiones adoptadas entre el conjunto de la comunidad territorial.
- k) Finalmente, tal como han señalado diversos autores, las Políticas de Desarrollo Productivo constituyen *procesos de aprendizaje* en los cuales el diseño de las mismas debe incorporar un ejercicio abierto y transparente de *monitoreo y evaluación*, con un sistema de indicadores (cuantitativos y cualitativos) adecuados y consensuados por los diferentes actores locales, que no se limite a verificar la *realización* de lo acordado sino que avance hacia la investigación sobre los *impactos* alcanzados.

Corresponde ahora intentar una delimitación del conjunto de Políticas de Desarrollo Productivo, dentro del amplio espectro de políticas públicas vinculadas al desarrollo económico y social. Para ello, he dibujado en el *Esquema 2* dos círculos concéntricos, al interior de los cuales he situado las Políticas de Desarrollo Productivo señalando la vinculación existente entre este tipo de políticas y aquellas otras de carácter más general que se sitúan en el círculo exterior. Como se aprecia, las Políticas de Desarrollo Productivo se definen principalmente en el ámbito territorial, contando con la participación de los principales actores territoriales clave. Las restantes políticas vinculadas que figuran en el círculo exterior del esquema son políticas cuya responsabilidad corresponde esencialmente al nivel central del Estado, razón por la cual la sinergia existente entre las mismas y las Políticas de Desarrollo Productivo resulta un aspecto fundamental.

Hay, pues, temas decisivos del desarrollo económico (innovación, políticas de empleo, sostenibilidad ambiental, formación de recursos humanos para el empleo, promoción empresarial) que requieren un diseño *territorial* como es el caso de las Políticas de Desarrollo Productivo.



## 2. Bienes Públicos e Intervenciones de Mercado

Del mismo modo, es importante exponer la tipología de políticas que diferencia, de un lado, el *alcance* de las mismas según afecten al conjunto de la economía (políticas de carácter horizontal); o bien se centren en sectores específicos (políticas de carácter vertical). De otro lado, se diferencian las políticas según se trate de *bienes públicos* o *intervenciones de mercado*. Esto permite contemplar una matriz  $2 \times 2$  en la cual dos *tipos* de políticas (bienes públicos o intervenciones de mercado) se cruzan con las políticas de carácter *horizontal* (base amplia) o de carácter *vertical*, esto es, dirigidas a sectores específicos. En el *Esquema 3* se incluyen algunos ejemplos para facilitar la comprensión de los diferentes tipos de políticas.

Los *bienes públicos*<sup>10</sup> generan *externalidades* positivas que pueden beneficiar al conjunto de actores territoriales cuando se trata de políticas de carácter general, esto es, *políticas horizontales*. Es el caso, por ejemplo, de la dotación de infraestructuras básicas, la mejora de la calidad de la educación, o la simplificación de los trámites administrativos en la gestión pública.

<sup>10</sup> Los *bienes públicos* se diferencian de los bienes privados en que pueden ser consumidos por toda la sociedad sin necesidad de pagar ningún precio por ello. Asimismo, el disfrute de los bienes públicos por parte de una empresa o de una persona no disminuye ni impide el consumo por parte de otras empresas o personas. Así pues, los bienes públicos son aquellos que consumimos colectivamente y que tienen la propiedad de que no existe rivalidad en el consumo de los mismos y, además, no son excluyentes. Son *bienes públicos puros* los que poseen la propiedad de *no exclusión*, esto es, no es posible excluir a ningún sujeto de las ventajas de dicho bien; y de *no rivalidad*, es decir, cuando el consumo o disfrute de dicho bien por alguien no evita el consumo o disfrute por otras personas (Stiglitz, 1998).



Esquema 3: TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS		
ALCANCE TIPO DE INTERVENCIÓN	POLÍTICAS HORIZONTALES	POLÍTICAS VERTICALES
BIENES PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotación de infraestructura.</li> <li>• Mejora de la calidad de la educación.</li> <li>• Simplificación de trámites en la gestión pública local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de carreras universitarias de futuro.</li> <li>• Fomento del turismo sustentable.</li> <li>• Institutos Tecnológicos Sectoriales.</li> </ul>
INTERVENCIÓNES DE MERCADO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo financiero a la investigación y desarrollo.</li> <li>• Ayudas a la formación técnica y profesional.</li> <li>• Subsidios a actividades empresariales innovadoras o pioneras.</li> <li>• Atracción de inversión extranjera directa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficios fiscales a sectores con potencial específico.</li> <li>• Apoyo financiero, exoneración fiscal o arancelaria a actividades emergentes en el territorio.</li> </ul>

Por otra parte, hay algunos *bienes públicos* que pueden dirigirse a actividades o sectores específicos, en cuyo caso nos referimos a *políticas verticales* que benefician a estas actividades o sectores concretos, como puede ser la promoción de carreras universitarias de futuro, el fomento del turismo sostenible o la creación de Institutos Técnicos Sectoriales (Madera y Mueble, Cerámica, Biotecnología, etc.). Algunas de estas actividades pueden ser *bienes públicos locales*, cuando benefician fundamentalmente a una colectividad de actores socioeconómicos de un determinado territorio.

Cuando se trata de *bienes públicos verticales*, esto es, que proporcionan beneficios a sectores específicos, el sector público puede alentar acuerdos público-privados con el fin de lograr que los beneficiarios de estos bienes públicos realicen alguna aportación por ellos a fin de compartir, de ese modo, parte del coste requerido para su realización.

Entre las *intervenciones de mercado* unas son de carácter amplio (*políticas horizontales*), como los subsidios para promover la investigación y desarrollo, las ayudas a la formación técnica y profesional, los subsidios a actividades empresariales innovadoras o pioneras, y las medidas para la atracción de inversiones extranjeras directas. Otras intervenciones de mercado se centran en objetivos o sectores concretos (*políticas verticales*), como el apoyo a sectores con potencial específico en un territorio, y la exoneración fiscal o arancelaria a actividades emergentes.

Los criterios principales para la intervención en el ámbito de las Políticas de Desarrollo Productivo deben estar siempre orientados por la generación de *externalidades sociales* que beneficien al conjunto de la sociedad (en el caso de los bienes públicos) o a agentes, sectores o territorios específicos a los cuales se trata de promover. Asimismo, las intervenciones de mercado por parte del sector público pueden alentar *acciones colectivas* y mejoras en la cooperación entre empresas, y entre empresas e instituciones de apoyo

a la producción, a fin de eliminar obstáculos a la mejora de la productividad. Por supuesto, es fundamental evitar conductas *rentistas* por parte de beneficiarios solo interesados en la captación de los subsidios, así como prácticas arbitrarias de los gobernantes que traten de favorecer a determinados beneficiarios conculcando de ese modo la honestidad y transparencia que debe prevalecer en estos procesos.

Asimismo, es también importante referirse al tamaño y la duración de los subsidios o ayudas, los cuales deben ser los necesarios para resolver los problemas existentes, sin imponer costes fiscales indebidos. De este modo, las intervenciones deben ser de carácter temporal hasta tanto se consigue la situación deseada, sin prolongarse más allá de ese punto.

Como se aprecia, todo esto exige la necesaria *capacidad institucional* para llevar adelante un tipo de políticas caracterizadas por la transparencia, la participación efectiva de los actores y el acuerdo alrededor de una visión común de desarrollo en el territorio. Uno de los instrumentos técnicos que se han creado en este sentido son las Agencias de Desarrollo Territorial (Regional o Local), cuya finalidad es la de *intermediar* entre el sector privado empresarial, el sector público, el sector financiero y el sector de conocimiento, tratando de aportar mayor flexibilidad y eficacia en la identificación de oportunidades y necesidades existentes en el territorio. El ámbito de actuación de las Agencias de Desarrollo Territorial se refiere, fundamentalmente, a las intervenciones de mercado de carácter horizontal y vertical, así como a los bienes públicos verticales.

### **3. Las políticas de fomento de la innovación productiva**

Según el *Manual de Oslo* (OCDE, 2005), se entiende por *innovación* la incorporación de productos, procesos, servicios o formas organizativas nuevas o mejoradas de forma significativa. Esto incluye no sólo mejoras de carácter tecnológico sino también cambios organizativos, comerciales, sociales e institucionales. Dentro de las innovaciones pueden distinguirse las de carácter incremental, que tienen lugar en la práctica de los procesos productivos, o innovaciones radicales, que suponen la incorporación de transformaciones disruptivas en las formas de producción vigentes hasta ese momento.

La *innovación productiva* es la producción de conocimiento aplicado en forma de inversiones de carácter productivo, esto es, que incrementan la capacidad productiva y el empleo productivo en una economía. La regulación de los circuitos financieros especulativos, a fin de evitar el desvío sistemático de inversiones hacia este tipo de aplicaciones (lo que destaca la importancia de diferenciar el *capital productivo* y el *capital financiero*) es un tipo de política fundamental que muestra como es absolutamente necesario que las actuaciones territoriales que se pueden desplegar en las alianzas entre actores locales para conformar un *sistema territorial de innovación*, necesitan también de actuaciones de carácter general que hagan ese esfuerzo mucho más potente. Como se aprecia, una Política de Desarrollo Productivo en el ámbito de la innovación, que requiere avanzar en la construcción de un *sistema territorial de innovación*, se encuentra condicionada por otro tipo de políticas públicas de carácter general, como son la política fiscal o la política cambiaria.

El *Esquema 4* muestra los principales *insumos* de los que depende la innovación productiva. Estos insumos se detallan en la columna de la izquierda, y se refieren a la dotación de recursos humanos cualificados, el sistema de formación técnica o profesional, la calidad de las infraestructuras básicas, la maquinaria y tecnología disponibles, las licencias y *software*, y las alianzas entre el sector de conocimiento y el sector productivo.



En la columna de la derecha se exponen los *resultados* alcanzados así como los *indicadores* habituales de medición de los mismos. En este caso nos referimos a las innovaciones incorporadas en los procesos productivos, empresas y organizaciones (tanto del sector privado empresarial como del resto de organizaciones territoriales públicas o privadas); el índice de la productividad total de los factores; el número de patentes y otros derechos de propiedad intelectual; las publicaciones científicas relevantes difundidas; los gastos de I+D como porcentaje del PIB; el porcentaje de I+D del sector empresarial respecto al total de inversiones en I+D; la intensidad de la inversión en innovaciones como porcentaje de las ventas realizadas por las empresas; o el número de investigadores por mil trabajadores/as.

La intensidad de la inversión en investigación y desarrollo (I+D) en América Latina y Caribe es bastante inferior a la de los países desarrollados. Según datos de la OCDE y de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT, 2013) recopilados por Crespi, Maffioli y Rasteletti (2014), los países que figuran en los primeros lugares en los indicadores del gasto en I+D respecto al PIB son Israel, con casi el 4,5%, Finlandia, con el 3,9%, Corea del Sur, con el 3,5%, y Suecia, con el 3,2% Frente a ello sólo Brasil llega a superar el 0,5% mientras que los países que le siguen (Argentina, México, Costa Rica, Chile y Uruguay) ni siquiera llegan a ese porcentaje.

Asimismo, la participación del sector privado empresarial en la I+D es inferior al 35% del total de I+D en América Latina y Caribe, una región en la cual en promedio sólo hay 1,1 investigadores por cada mil trabajadores, esto es, ocho veces menos que el promedio en los países de la OCDE. Tal como señalan Crespi, Maffioli y Rasteletti (2014), el principal motor de la innovación en América Latina y Caribe se encuentra, pues, vinculado a la tecnología incorporada en la maquinaria, en su mayor parte importada del exterior, un hecho que obliga a combinar dicha adquisición con esfuerzos de investigación y desarrollo, y formación de recursos humanos de forma complementaria.

La justificación de la intervención del sector público en las *políticas de innovación* se debe a los siguientes argumentos:

- La búsqueda y ampliación de las *externalidades positivas* ligadas al carácter de “bien público” del conocimiento.
- La superación de la incertidumbre y las dificultades de *financiamiento* para las inversiones productivas innovadoras.
- La existencia de *información asimétrica* entre los actores involucrados en la innovación.
- El acceso a *infraestructuras tecnológicas* y la necesidad de proporcionar servicios de información y extensión tecnológica para el fomento de la innovación entre las empresas locales.
- La necesidad de alentar la *coordinación* entre los diferentes actores territoriales a fin de superar la escasa o inexistente relación entre los mismos, así como aprovechar el conocimiento “tácito” existente entre ellos.

Ahora bien, todas estas circunstancias suceden en determinados ámbitos territoriales y afectan a actores concretos. Asimismo, la incorporación del conocimiento “tácito” sólo resulta posible en situaciones de proximidad. Por todas estas razones, las políticas de fomento de la innovación requieren un diseño territorial.

Entre las *enseñanzas principales* que cabe anotar respecto a la aplicación de las Políticas de Desarrollo Productivo orientadas al *fomento de la innovación* cabe señalar:

- El necesario *consenso social y político* alcanzado entre los diferentes actores clave territoriales, a fin de dotar a las políticas de innovación productiva de un horizonte estable de desarrollo.
- En las fases iniciales de la implantación de una política de innovación es importante la generación o mejora de la *infraestructura de investigación* y el fomento de la cualificación técnica y profesional de los recursos humanos en el territorio.
- Igualmente, es importante el apoyo a la investigación aplicada en los sectores específicos correspondientes al perfil productivo territorial, para lo cual resulta esencial el enfoque interactivo de la innovación y el avance hacia la creación de un *sistema territorial de innovación*.
- Es fundamental, pues, el apoyo a las *inversiones en ciencia y tecnología*, así como en innovación productiva y empresarial en el sistema productivo local.
- Todo ello debe contar con una política consciente de apoyo a los *sectores y actividades emergentes*, adoptando una posición selectiva y estratégica respecto a la incorporación de tecnologías extranjeras y ante las inversiones extranjeras directas.
- Todo este proceso requiere la construcción de *capacidades institucionales* apropiadas, de lo que suelen dar cuenta la creación de Agencias de Desarrollo Territorial, Institutos Tecnológicos

Sectoriales, Centros de Innovación de Empresas, o los Acuerdos o Pactos Territoriales entre los diferentes actores clave.

- También es importante el fomento de las innovaciones guiadas por las *necesidades existentes en el territorio*, a fin de evitar el desperdicio de una orientación de recursos hacia investigaciones solamente guiadas por la lógica concreta de las instituciones académicas.
- Finalmente, es preciso insistir en las actividades de *monitoreo y evaluación* de las políticas de innovación, a fin de generar un aprendizaje colectivo sobre la marcha de las mismas.

El *Esquema 5* resume, finalmente, las claves del éxito en las políticas de innovación refiriéndose a las capacidades que deben construirse para lograr establecer estrategias de largo plazo, avanzar en la coordinación e implementación de políticas, e incorporar un adecuado y consensuado sistema de monitoreo y evaluación de dichas políticas.



#### 4. Las políticas de creación de empresas innovadoras

La creación de nuevas empresas innovadoras o la incorporación de elementos de innovación en empresas ya existentes en el territorio requieren, por lo general, una combinación de conocimientos técnicos, comerciales y organizativos. Sin embargo, las universidades suelen centrarse en la formación de especialistas y no siempre tienen los espacios multidisciplinares para alentar los procesos de aprendizaje que el fomento de emprendedores precisa.

Asimismo, se requiere financiar la formación e investigación en ámbitos de producción específicos, lo cual requiere, por lo general, *acciones colectivas*. Igualmente, hay que asumir los costes de la infraestructura requerida para promover la creación de nuevas empresas, así como el establecimiento de líneas de financiación de capital semilla y capital riesgo, y estímulos fiscales con dicha finalidad.

El *Esquema 6* muestra una clasificación de instrumentos de las políticas de promoción de nuevas empresas diferenciando los instrumentos *reales* y *financieros*. Entre los primeros se encuentran los centros para incubación de empresas, la capacitación en dirección y gestión empresarial, la simplificación de trámites administrativos para la constitución de empresas, o la creación de un sistema de información empresarial con capacidad prospectiva sobre el desarrollo económico territorial. Entre los instrumentos de carácter financiero se citan los incentivos fiscales para la creación de nuevas empresas, las líneas de financiamiento de capital semilla y de capital riesgo, los sistemas de garantía de avales para el crédito a las empresas locales, el fomento de inversiones extranjeras directas con efectos de arrastre para empresas locales, y la utilización de la política de compras públicas para fomentar las empresas locales abastecedoras de los productos y servicios requeridos.

**Esquema 6**

**INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE NUEVAS EMPRESAS**

<b>INSTRUMENTOS REALES</b>	<b>INSTRUMENTOS FINANCIEROS</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• INCUBADORAS DE EMPRESAS.</li><li>• CAPACITACIÓN EN DIRECCIÓN Y GESTIÓN EMPRESARIAL.</li><li>• SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES ADMINISTRATIVOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE EMPRESAS.</li><li>• SISTEMA DE INFORMACIÓN EMPRESARIAL Y PROSPECTIVA DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• INCENTIVOS FISCALES PARA LA CREACIÓN DE NUEVAS EMPRESAS.</li><li>• LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO DE CAPITAL SEMILLA Y DE CAPITAL RIESGO.</li><li>• GARANTÍAS DE AVALES PARA EL CRÉDITO A MIPYMES.</li><li>• FOMENTO DE INVERSIONES DIRECTAS EXTRANJERAS CON EFECTOS DE ARRASTRE PARA EMPRESAS LOCALES.</li><li>• POLÍTICA DE COMPRAS PÚBLICAS.</li></ul>

F. Albuquerque 6

## 5. Las políticas de educación y formación para el empleo

Como es sabido, la *educación* es un aspecto fundamental en los procesos de desarrollo, pudiendo entenderse la educación como la adquisición continua de habilidades y capacidades por parte del ser humano. Una *población cualificada* es un factor potenciador de la capacidad innovadora de un territorio, promoviendo el avance de nuevas tecnologías y productos, y facilitando la divulgación de conocimientos.

El proceso educativo no concluye con el término del paso por los centros de estudio secundarios o de nivel universitario. La educación es un proceso permanente y, de este modo, los modelos de *capacitación continua* que integran los sistemas educativos en el mercado laboral, fomentando el aprendizaje a lo largo de toda la vida, constituyen el referente fundamental para las políticas educativas.

América Latina y Caribe ha ampliado de forma importante en estas últimas décadas la *cobertura* en educación primaria y secundaria, pero no ha avanzado hacia los modelos de *capacitación continua*, ni ha prestado suficiente atención a la *integración* del sistema educativo y la formación en el mundo laboral. Según datos del *Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes* (PISA), que mide las habilidades académicas básicas (matemáticas, comprensión de lectura y ciencias) así como la habilidad para usar estos conocimientos en la solución de problemas en la vida real, en alumnos/as de quince años, los resultados para los ocho países de América Latina y Caribe que participaron en las pruebas internacionales de 2013 los sitúan en la parte inferior de los resultados en las tres materias citadas.

Los resultados muestran que el 46% de los alumnos/as de América Latina y Caribe no comprende un texto básico, situándose muy por debajo del 18% en promedio en los países de la OCDE y del 3% en China. Igualmente, en matemáticas el 63% de los alumnos/as de América Latina y Caribe no puede resolver problemas básicos de la vida cotidiana, en comparación con el 23% en los países de la OCDE y el 4% en China. El panorama es aún más grave si se tiene en cuenta que un alto porcentaje de los/las jóvenes de América Latina y Caribe se encuentra fuera del sistema educativo, ya sea debido a tasas de abandono escolar o a una insuficiente cobertura del nivel secundario (Bassi et al, 2014).

Existe, además, una falta de conexión entre el tipo de habilidades requeridas por los diferentes *sistemas productivos locales* y la oferta educativa territorial existente, incluida la capacitación laboral. De este modo, para lograr una formación que sea pertinente para el empleo, el sector productivo junto con el sector público territorial, el sector de conocimiento y la sociedad civil deben participar activamente en la educación y la formación para el empleo desde cada ámbito local. Se trata de una intervención que debe trabajar con una perspectiva de mediano y largo plazo y, al tiempo, desplegar iniciativas específicas, desde cada territorio, para la promoción de las habilidades requeridas en cada sistema productivo local.

Así pues, el proceso educativo debe tener claras raíces *territoriales*, esto es, la formación de calidad requiere ser *pertinente*, es decir, enfocada por las necesidades existentes en cada ámbito territorial. En este sentido, hay que trabajar en la *educación básica*, de un lado, lo cual debe estimular las capacidades creativas de las personas y la identificación de los rasgos básicos del territorio; y en la formación integrada y de carácter continuo en la *capacitación técnica y profesional*.

No basta únicamente con la ampliación de la cobertura de la educación básica y secundaria, ya que la formación de recursos humanos requiere políticas capaces de impulsar la formación de *sistemas territoriales de aprendizaje* de calidad y pertinencia, durante toda la vida de las personas, de forma

conectada con las necesidades de cada mercado de trabajo local. Estos procesos trascienden los marcos temporales de los ciclos políticos, por lo cual requieren acuerdos de carácter suprapartidario.

Así pues, entre los *criterios principales* de la política educativa para el desarrollo productivo podemos resumir los siguientes:

- Hay que incorporar la *calidad y pertinencia* de las políticas educativas y de capacitación laboral dentro de sistemas *territoriales* de formación continua e integrada.
- Se trata de procesos de *carácter permanente*, lo cual obliga a adaptaciones sociales e institucionales en los ámbitos educativo, laboral y cultural.
- La adquisición y contrastación *continua* de habilidades y capacidades (o competencias) es el objetivo primordial de los procesos de aprendizaje. Esto se refiere no solamente a capacidades técnicas sino también a las capacidades *básicas*, así como a las capacidades *genéricas o transversales*.<sup>11</sup>
- La participación activa de los actores del sector productivo y organizativo del territorio en cuestión, resulta fundamental para mejorar la pertinencia y calidad de las políticas de educación y formación para el empleo.
- Igualmente, la financiación de la educación debe incorporar mecanismos de corresponsabilidad por parte de los interesados (al utilizarse fundamentalmente recursos públicos), y dotarse de un eficaz mecanismo de seguimiento y evaluación a fin de garantizar la calidad de las políticas.
- Finalmente, como ya se ha señalado, este tipo de políticas requiere una visión de mediano y largo plazo, más allá de los ciclos electorales o políticos.

## 6. La financiación del desarrollo productivo

En América Latina y Caribe el crédito es escaso, volátil y caro. El promedio del crédito al sector privado<sup>12</sup> en América Latina y Caribe equivale aproximadamente el 40% del PIB, mucho más bajo que el promedio en las economías avanzadas, (112% del PIB), o en las economías del Este de Asia (64% del PIB). Esta reducida dimensión de los mercados de crédito tiene una explicación importante en la existencia de distorsiones y limitaciones de la oferta de crédito que, a su vez, explica en buena medida las elevadas tasas de interés de los préstamos. El promedio de las tasas reales de interés de los préstamos en América Latina y Caribe, durante el periodo 2007-2010, es alrededor del 8%, bastante por encima del existente en las restantes regiones del mundo. Sólo África subsahariana tiene promedios superiores. Asimismo, las elevadas tasas de interés, asociadas con el racionamiento del crédito, son especialmente elevadas para las empresas de menor tamaño (Fernández-Arias, Panizza y Olloqui, 2014).

El sistema financiero para el desarrollo productivo tiene, pues, en América Latina y Caribe escasa *profundidad* para llegar al conjunto de *sistemas productivos locales*, compuestos en gran medida por un tejido de microempresas y pequeñas y medianas empresas. La *banca de desarrollo* (que incluye a la banca de desarrollo en los países así como la banca multilateral) tiene, por tanto, una responsabilidad destacada

---

<sup>11</sup> Véase OIT (2008): *Desarrollo económico local+ empleo. Manual para promotores*. Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, Turín, Italia.

<sup>12</sup> Incluye el crédito a las empresas así como el crédito al consumo de los hogares.



en el limitado avance del desarrollo productivo en la región. Según el BID (2004) “la legislación y las instituciones inadecuadas que disminuyen la capacidad de constituir y hacer cumplir la garantía del crédito y, más en general, recortan los derechos de los acreedores, son una causa fundamental del bajo desarrollo financiero”. Sin embargo, esta parece –en mi opinión- una justificación débil, ya que el propio BID podría desplegar actuaciones orientadas a mejorar este contexto legislativo y regulatorio financiero, conjuntamente con los respectivos gobiernos de la región.

Así pues, la intervención pública en las políticas de financiación del desarrollo productivo responde a los siguientes argumentos:

- La existencia de deficiencias en el *marco legal* en relación al establecimiento de las *garantías* y los derechos de los acreedores.
- La *ineficiencia* del sistema bancario, con altos costos de intermediación y elevadas tasas de interés de los préstamos.
- La existencia de *información asimétrica* entre prestamistas y prestatarios en relación a los proyectos de inversión, y la incertidumbre respecto a los retornos y el pago de los préstamos, lo cual desincentiva a los prestamistas.
- La pérdida de *externalidades* positivas para la economía que conlleva la restricción al crédito.

Condiciones necesarias para el buen funcionamiento de los mercados financieros son, sin duda, la estabilidad macroeconómica y la existencia de un marco legal, jurídico y regulatorio que asegure el legítimo derecho de los acreedores en un contexto justo, esto es, alejado de la usura y de la especulación financiera. Pero estas condiciones necesarias no son suficientes para asegurar la *profundidad financiera* requerida, es decir, la llegada del crédito al conjunto mayoritario de microempresas y pequeñas y medianas empresas en sus respectivos *sistemas productivos locales*, lo cual exige una banca de desarrollo de proximidad.

Como señalan Fernández-Arias, Panizza, y Olloqui (2014), entre los *bienes públicos* que pueden mejorar la *productividad* mediante un mejor acceso al financiamiento se encuentran:

- La fijación de reglas de juego transparentes para la supervisión y regulación de los mercados financieros.
- La reducción de las barreras para ingresar en los mercados financieros.
- La reducción de las asimetrías que distorsionan la asignación de capital o provocan el racionamiento del crédito.
- El establecimiento (o mejora) de las bases legales de los registros de crédito, los registros catastrales, los registros de propiedades muebles y las leyes de quiebra.

Otras intervenciones son la existencia de *garantías de crédito* de carácter mixto, avaladas por los informes técnicos elaborados por las Agencias de Desarrollo Económico Territorial, o la creación de sistemas multilaterales de garantía recíproca<sup>13</sup>, a fin de que puedan garantizarse por parte de terceros, los préstamos a empresas y sectores con limitado acceso al crédito. A menudo, los sistemas multilaterales de garantía

---

<sup>13</sup> Los *sistemas multilaterales de garantía recíproca* son acuerdos cooperativos en los que ciertos socios o miembros participantes reciben y ofrecen garantías, mientras que otros socios (miembros patrocinadores) únicamente las ofrecen (Fernández-Arias, Panizza, y Olloqui (2014).

recíproca pueden beneficiarse de las ventajas fiscales e incentivos financieros destinados a promover la participación de miembros patrocinadores. Esto permite ampliar la certidumbre sobre la devolución de los préstamos, reducir las asimetrías de información, e incrementar los niveles de solvencia de las empresas con limitaciones de acceso al crédito. Otro caso es el de los préstamos relativos a proyectos de inversión tecnológica, dado que los bancos pueden no tener la capacidad instalada suficiente para evaluar este tipo de proyectos de mayor riesgo.

El aval técnico de los proyectos de inversión emitido por las Agencias de Desarrollo Económico Territorial puede inducir a las instituciones financieras a reducir sus tasas de interés, al tiempo que las Agencias de Desarrollo Económico Territorial incorporan la identificación de las externalidades positivas de carácter social y territorial que exige la priorización de los proyectos que buscan financiamiento en un territorio.

Es importante, por consiguiente, que el sistema financiero sea parte activa en las estrategias de desarrollo territorial ya que, de ese modo, puede darse el avance desde la visión utilitarista basada en la consideración aislada de la empresa que solicita el crédito, a la más amplia percepción de las acciones colectivas que involucra una estrategia territorial de desarrollo o un funcionamiento en términos de cadenas productivas o *clústers*.

Todo ello señala la importancia de contar con *Bancos Públicos de Desarrollo* como parte de las Políticas de Desarrollo Productivo. Estos bancos pueden tratar directamente con los beneficiarios, en cuyo caso se llaman bancos de *primer piso*, o bien pueden relacionarse con los beneficiarios de forma indirecta, esto es, a través de un intermediario financiero, en cuyo caso se trata de bancos de *segundo piso*.

Dichos bancos pueden otorgar incentivos o ventajas financieras para superar las limitaciones de acceso al crédito que tienen las pequeñas y medianas empresas, haciendo más atractivos los préstamos al sector productivo. Pueden, asimismo, ampliar sus préstamos en momentos de recesión económica, en los cuales los bancos privados se retraen en el otorgamiento de créditos a la economía, haciendo así una intervención anti-cíclica importante. Para todo ello, los Bancos Públicos de Desarrollo precisan de una capacidad técnica e institucional adecuada, a fin de evitar ser presa de los intereses privados o de los abusos de tipo político.

Como es conocido, la idea de que los Bancos Públicos de Desarrollo puedan promover el desarrollo productivo fue cuestionada por los intereses neoliberales a partir de los años ochenta, de acuerdo con la ideología predominante que se hizo circular por el “Consenso de Washington” a partir de esos años. Esto condujo a una gran ola de privatizaciones de la banca pública en la mayoría de países de la región. En promedio, la propiedad estatal de los bancos en el mundo bajó de un 46% del total de los activos bancarios en 1970 hasta llegar sólo al 15% en el año 2010. En América Latina y Caribe la propiedad estatal de los bancos disminuyó del 70% del total de los activos bancarios en la década de los 70 a cerca del 30% a mediados de los años 90 y al 15% a comienzos del siglo XXI (Fernández-Arias et al, 2014).

Es importante subrayar que el funcionamiento de los Bancos Públicos de Desarrollo no puede regirse exclusivamente por su capacidad para obtener retornos financieros en sus operaciones, como si se tratase de entidades mercantiles. Los Bancos Públicos de Desarrollo deben regirse por su misión como *instrumentos de desarrollo* en el territorio. De este modo, la transparencia de sus operaciones de crédito es fundamental, lo cual puede facilitarse mediante una *participación* efectiva de los actores clave en la supervisión financiera. Por su parte, la regulación y la supervisión bancaria deben asegurar que estos

bancos evalúen adecuadamente los riesgos y seleccionen los proyectos de inversión priorizados por las estrategias de desarrollo territorial correspondientes.

En suma, al igual que los bancos comerciales, los Bancos Públicos de Desarrollo deben funcionar eficientemente tratando de minimizar los costos operativos pero, a diferencia de los bancos comerciales, su objetivo no está en la obtención de ganancias, sino en la maximización de los impactos de desarrollo entre la población local. Los Bancos Públicos de Desarrollo pueden aportar, además, un papel importante en la organización de la información sobre los retornos sociales o externalidades positivas generadas por las actividades de financiamiento de los proyectos de inversión en relación con las estrategias territoriales de desarrollo. De esta forma, los Bancos Públicos de Desarrollo pueden convertirse en un instrumento para la formulación de Políticas de Desarrollo Productivo, y no sólo ser un ejecutor de dichas políticas. Tal como señalan Fernández-Arias et al (2014), este es un rol de “inteligencia económica” como asesores de las Políticas de Desarrollo Productivo.

## **7. Las políticas de integración productiva: redes empresariales, cadenas productivas y *clústers***

Las empresas no funcionan de forma aislada o en el vacío. Realizan constantemente intercambios y transacciones con otras empresas y organizaciones en sus respectivos ámbitos territoriales y se ven apoyadas o condicionadas por el contexto social e institucional de dichos ámbitos. De esta forma, un inteligente proceso de *integración productiva* estimulando la cooperación empresarial e institucional en los territorios constituye una de las políticas destacadas de Desarrollo Productivo.

De este modo se fortalecen las economías de escala mediante una mejor organización productiva territorial, generándose externalidades positivas (o bienes públicos locales) a través de *acciones colectivas* que buscan la transferencia de conocimientos e información estratégica entre las empresas, y en el conjunto de los sistemas productivos locales, disminuyendo las asimetrías de información entre las redes de empresas, cadenas productivas y *clústers*, que constituyen diversas formas de integración productiva (Albuquerque y Dini, 2008).

Pero nada de esto sucede de forma espontánea o al azar. En las diversas formas de colaboración o integración productiva los vínculos entre empresas y entre empresas e instituciones no son automáticos y pueden carecer de la profundidad necesaria para alcanzar todo su potencial (Casaburi et al, 2014). Los programas de desarrollo de *clústers*, los programas de fomento de cadenas productivas y de fomento de redes empresariales, tratan de impulsar diversas formas de *acciones colectivas* encaminadas a lograr la mayor *eficiencia colectiva* en estas aglomeraciones productivas territoriales.

Las empresas tienden a localizarse en determinadas zonas geográficas por varios motivos:

- Cercanía de los recursos naturales utilizados.
- Reducción de los costes de transporte.
- Aprovechamiento de externalidades positivas creadas por las aglomeraciones productivas territoriales.

Entre estas externalidades positivas cabe citar: (i) la existencia de una mano de obra cualificada existente en el mercado de trabajo local; (ii) el acceso a proveedores de servicios especializados; (iii) la creación de una “atmósfera industrial” proclive al intercambio informal de ideas y conocimientos innovadores en la actividad productiva territorial (Marshall, 1890); y (iv) la reducción de las asimetrías de información entre los distintos actores territoriales.

Las políticas de *integración productiva* pueden alentarse desde la promoción de parques empresariales o parques tecnológicos, tanto entre empresas industriales como agroindustriales o de servicios, o bien a través de subsidios o apoyos financieros o fiscales que incentiven la colaboración o cooperación de empresas entre sí y con las instituciones de apoyo existentes. El establecimiento de Agencias de Desarrollo Económico Territorial es un mecanismo importante para estimular esta coordinación entre empresas e instituciones en el territorio.

El origen de las políticas de apoyo a cadenas productivas y *clústers* puede situarse en la década de los años ochenta del siglo XX cuando numerosos estudios de caso sobre los *distritos industriales* italianos demostraron que la cooperación entre empresas y sus vínculos con instituciones locales (como las universidades, centros de investigación y entidades de formación profesional), junto con la propia cultura local, facilitaban la mejora de la productividad y competitividad de las empresas locales (Becattini, 1979).

En la actualidad, los programas de apoyo a *clústers* poseen una relevancia destacada entre las Políticas de Desarrollo Productivo en la Unión Europea (Cobo et al, 2011), así como en Estados Unidos, Japón, China e India, habiendo comenzado a desplegarse igualmente en América Latina y Caribe. Pese a este comienzo más tardío de los programas de desarrollo de *clústers*, de fomento de *cadenas productivas* y de *redes empresariales* en la región, la difusión de estos programas se ha acelerado recientemente, gracias a la financiación aportada por diversas instituciones internacionales (entre ellas el FOMIN/BID y ONUDI), lo cual ha contribuido a divulgar estos enfoques de integración productiva.

Algunos de los primeros programas de *integración productiva* en América Latina y Caribe se orientaron a la reducción de costos de transacción en la cooperación entre empresas e instituciones de apoyo, normalmente promoviendo redes de pequeñas y medianas empresas, con el fin de aumentar economías de escala, acceder a mercados más difíciles, participar en procesos de innovación conjunta, y generar estrategias de desarrollo territorial. Los programas de integración productiva en América Latina y Caribe incluyen, pues, las diversas formas de mejora de la coordinación entre empresas e instituciones de apoyo territorial, siendo especialmente importantes los programas de desarrollo de *clústers*, los programas de desarrollo de proveedores, los programas de apoyo a cadenas productivas agroindustriales, y las actividades vinculadas a las grandes empresas de exportación tipo enclave, como las empresas mineras. En este último caso se trata de optimizar los efectos de derrame de estas grandes empresas, las cuales -por lo general- tienen vínculos escasos con abastecedores locales, utilizan recursos naturales abundantes en disputa con comunidades indígenas locales, y tienen impactos ambientales importantes en dichos territorios.

Como se señala, las *políticas de integración productiva* tratan de solucionar deficiencias existentes en la coordinación entre empresas e instituciones de apoyo territoriales. Para ello se promueven acuerdos y marcos institucionales (formales e informales) que tratan de estimular la colaboración entre empresas, la

cooperación público-privada y la coordinación institucional público-pública. En algunos casos se suele promover la constitución de asociaciones de *clústers* territoriales, integradas por todos los actores involucrados, a fin de abordar las diferentes actuaciones y elegir las actuaciones de forma consensuada.

La coordinación público-pública, como se reconoce en el documento del BID, es la más difícil de lograr, dado que por lo general involucra a varias instancias sectoriales y diversos niveles de actuación territorial de las administraciones públicas. De este modo, el conflicto entre los mandatos, los procesos burocráticos, las opiniones estratégicas y las consideraciones políticas a corto plazo entre los actores públicos acaban siendo más importantes que las oportunidades de colaboración que ofrecen los programas de integración productiva en América Latina y Caribe (Casaburi et al, 2014).

## **8. El fomento de la internacionalización para el desarrollo productivo**

Tal como recuerdan Blyde et al (2014), entre las ventajas de la apertura de una economía al exterior se encuentran el acceso a las importaciones de bienes que incorporan nuevas tecnologías y conocimiento, y el aprovechamiento de mayores mercados para los productos locales. Sin embargo, no siempre la apertura externa lleva consigo la importación de productos necesarios pudiendo suponer, por el contrario, el establecimiento de dificultades importantes en el desarrollo del tejido productivo interno. Recuérdese el impacto negativo en el tejido industrial de pequeñas y medianas empresas argentinas que supuso la decisión de apertura al exterior por parte del gobierno del presidente Menem al inicio de los años noventa del siglo pasado, siguiendo las recomendaciones neoliberales.

No hay recetas mágicas y es importante aprender de la historia para no repetir errores de bulto. Es necesario aprender de la prioridad necesaria de las actuaciones de *política interna* para el fomento del desarrollo productivo, a fin de sentar bases que aseguren la mejora y consolidación de nuestra base económica, un proceso que requiere la atención y el horizonte temporal necesarios. Por lo demás, tal como es bien conocido, los países hoy desarrollados emplearon en sus comienzos todo tipo de medidas de protección de sus *industrias nacientes* (Chang, 2004).

Del mismo modo, no está demostrado que la vinculación de las pequeñas y medianas empresas a *cadena globales de valor* facilite siempre el acceso a flujos internacionales de conocimientos y tecnología ni, mucho menos, que eso se traduzca en mejores condiciones para el desarrollo económico y social de la población territorial. Como he insistido en diversas ocasiones, sin una estrategia de desarrollo productivo *interno* es difícil sentar bases que aseguren la difusión del dinamismo económico que puede obtenerse de la inserción en los mercados externos.

Las políticas de fomento de la *internacionalización* para el desarrollo productivo deben ser, pues, de naturaleza selectiva y estratégica, huyendo de la recurrente idealización con la que suelen presentarse determinados modelos teóricos para la aplicación de políticas neoliberales en los diferentes países. Esto no supone defender un funcionamiento aislado de las diferentes economías, sino –como he señalado–, requiere conocer bien cuáles son las prioridades fundamentales para sustentar los procesos de desarrollo *inclusivo* en los respectivos territorios. Además de ello, naturalmente, hay que incorporar una política selectiva y estratégica, a fin de lograr que las externalidades basadas en el acceso a las importaciones

requeridas, así como el fomento de las exportaciones sean, efectivamente, positivas y coherentes con las estrategias de desarrollo económico territorial. La productividad y la internacionalización dependen también de la dotación y calidad de las infraestructuras y servicios de apoyo a la producción, así como de la capacitación de los recursos humanos locales. Pese a todo, es indudable que el conocimiento de nuevos mercados más exigentes (como los mercados externos), puede introducir elementos de aprendizaje y tensión competitiva entre los actores socioeconómicos territoriales, un argumento que no debe despreciarse en absoluto.

El grado de *internacionalización* de un sistema productivo local depende de varios factores entre los que se cuentan algunos de naturaleza macroeconómica, política y financiera, y otros de carácter *territorial* entre los cuales cabe citar la disponibilidad de mano de obra local cualificada, los esfuerzos desplegados en el sistema territorial de innovación, o la creación de la “atmósfera productiva” favorable en el territorio a la incorporación de complementariedades entre las inversiones foráneas y/o el fomento de las exportaciones para los productos locales.

En América Latina y Caribe, las Políticas de Desarrollo Productivo en el *fomento de la internacionalización* parecen centrarse fundamentalmente en la mejora de la competitividad de los productores nacionales, poniendo un énfasis principal en los subsidios a la información y los servicios de asesoría técnica, así como el apoyo a las campañas de *marketing* internacional de productos locales. Estas políticas suelen diseñarse desde los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, es decir, central, regional o municipal.

De un lado, las *Agencias de promoción de las exportaciones* ofrecen a los exportadores capacitación en procedimientos de exportación, *marketing* y negociaciones empresariales; análisis de país y tendencias de los mercados; información acerca de oportunidades comerciales en el extranjero, así como asesoría y asistencia técnica especializadas para aprovechar estas oportunidades; coordinación, apoyo y cofinanciamiento de la participación de las empresas en misiones comerciales internacionales y ferias comerciales; y asistencia para concertar encuentros con compradores extranjeros potenciales. Estas agencias pueden apoyar también iniciativas para la creación de asociaciones, como el patrocinio de consorcios de exportación y *marcas* registradas de productos locales (Blyde et al, 2014).

Por otra parte, las *Agencias de promoción de las inversiones extranjeras directas* suelen incluir:

- La construcción y difusión de una imagen territorial que trata de insistir en las razones para la localización de inversiones foráneas.
- La identificación de los potenciales inversionistas y el acercamiento a los mismos.
- El estudio de las externalidades positivas o beneficios sociales para el sistema productivo local.
- La identificación de los bienes públicos requeridos por los inversionistas extranjeros, a fin de coordinar con el conjunto de administraciones públicas la dotación de los mismos.
- Seguimiento del proceso de instalación (o ampliación) de las inversiones extranjeras directas seleccionadas, prestando la asesoría necesaria y monitoreando dichos procesos.

Para la atracción de inversiones extranjeras directas los países suelen facilitar incentivos fiscales así como exenciones tributarias o desgravaciones de ciertos impuestos de forma temporal o permanente. Estos incentivos se pueden complementar con otras medidas instrumentadas desde los ámbitos territoriales, como la facilitación de terrenos apropiados y/o la dotación de infraestructuras básicas.

En ocasiones, las políticas de fomento de las exportaciones, de promoción de inversiones extranjeras directas, y las políticas de desarrollo empresarial, suelen ser parte de la agenda de las *Agencias de Desarrollo Económico Territorial*, aunque con frecuencia funcionan como entidades autónomas, lo que obliga a un esfuerzo importante de coordinación entre las mismas. Por lo general, el sector privado empresarial tiene una presencia institucional (normalmente a cargo de las Cámaras o Asociaciones Empresariales respectivas) en este tipo de agencias, aunque no suele hacer aportaciones para los gastos de funcionamiento cotidiano de las mismas, lo cual suele recaer en el sector público territorial que debe considerarlas como *inversiones intangibles* para lograr la coordinación necesaria en el seno del tejido productivo e institucional territorial.

Las *Agencias de promoción de las exportaciones* pueden tener, a veces, presencia directa en el exterior, a través de oficinas propias, complementando de este modo las tareas de apoyo del personal diplomático de las embajadas y consulados. Todo esto destaca la importancia de los *servicios especializados* de promoción comercial en el exterior para aumentar la diversificación de las exportaciones del país o territorio en cuestión.

Por último, cabe recordar, tal como señalan Blyde et al (2014), la existencia de *complementariedades* entre las Políticas de Desarrollo Productivo de fomento de las exportaciones, las políticas de promoción de la innovación, las políticas de infraestructura, y las políticas de mejora de la gestión pública. Todas estas políticas pueden ayudar a las empresas a incrementar su capacidad de penetración en los diferentes mercados.

En suma, la experiencia existente sobre las políticas de *fomento de la internacionalización* para el desarrollo productivo muestra, de un lado, la relevancia del contexto macroeconómico general, así como la estabilidad del marco institucional y político. Pero dicho contexto general requiere, asimismo, actuaciones de carácter *territorial* que aseguren la coherencia y complementariedad de las Políticas de Desarrollo Productivo, a fin de evitar el planteamiento abstracto y genérico de estos temas, concretando su especificidad en los distintos ámbitos territoriales, alentando al mismo tiempo la creación de la “atmósfera territorial” apropiada al desarrollo de acuerdos favorables a la incorporación de las externalidades generadas por los factores de internacionalización seleccionados.

De este modo, la selección de *inversiones extranjeras directas* o la incorporación a *cadena globales de valor* debe servir para incrementar las externalidades positivas de los *sistemas productivos locales*, todo lo cual exige actuaciones que cuenten con la *participación* de los actores clave territoriales, que deben dotarse, además, de los necesarios sistemas de *monitoreo* y *evaluación* de estos procesos de internacionalización de sus economías.

## 9. Las políticas de fomento de la transformación productiva

Además de mejorar la calidad, diferenciación y sostenibilidad de los procesos productivos y productos de una economía territorial, el esfuerzo de las Políticas de Desarrollo Productivo debe dirigirse, igualmente, a impulsar procesos de *transformación productiva*, esto es, incursionar en nuevas actividades de futuro a fin de fortalecer las perspectivas de la economía y el empleo local.

Para ello son pertinentes algunas de las *políticas horizontales* ya citadas, como las políticas de fomento de la innovación, las políticas de capacitación en gestión y dirección empresarial, las políticas de fomento de las exportaciones o la promoción de nuevas empresas, entre otras. Asimismo, dentro de las *políticas verticales* pueden citarse el apoyo financiero a sectores prioritarios en las estrategias de desarrollo económico territorial, por ejemplo, el fomento de productos y procesos productivos de carácter sostenible ambientalmente, o las actuaciones vinculadas al reciclaje de residuos, lo cual involucra transformaciones productivas en los procesos de consumo colectivo en pueblos y ciudades.

De este modo, el aumento del valor agregado territorialmente, o “sofisticación” de la producción local en términos de incorporación de innovaciones de superior calidad o diferenciación, constituye una orientación clara para avanzar en las Políticas de Desarrollo Productivo orientadas a la transformación productiva territorial. Esto nos remite, de nuevo, a lo ya señalado en el apartado relativo a las Políticas de Desarrollo Productivo para el fomento de la innovación, y la formación de recursos humanos cualificados, así como a la necesidad de la articulación que debe lograrse al interior de los *sistemas territoriales de innovación*.

El enfoque de cadenas productivas y de *clústers* es un buen instrumento para identificar las actividades productivas (de bienes o servicios) que componen el “perfil productivo” territorial, lo cual puede servir de guía para la promoción de nuevas actividades productivas y empleos que fortalezcan la complejidad o densidad del *sistema productivo local*. De este modo, complementando o mejorando la calidad de los eslabonamientos productivos o de empleo existentes localmente, se dispone de un criterio apropiado para la incorporación de innovaciones en las estrategias de desarrollo económico territorial.



## 10. La construcción de capacidades institucionales para la aplicación de las Políticas de Desarrollo Productivo

El diseño de las Políticas de Desarrollo Productivo debe acompañarse de las *capacidades institucionales* requeridas para la implementación de dichas políticas, así como la formación de los recursos humanos cualificados que se precisan para llevar adelante estas funciones. Con el fin de superar las rigideces habituales en las administraciones públicas y lograr, asimismo, una eficaz *cooperación público-privada* entre los actores territoriales, la experiencia internacional muestra la oportunidad de la creación de *Agencias Territoriales de Desarrollo Productivo y Empleo* como entidades de naturaleza mixta (esto es, público-privada) encargadas de intermediar entre los diferentes actores e instituciones en el territorio, a fin de implementar las actuaciones consensuadas en las estrategias de Desarrollo Económico Territorial.

Una estrategia organizacional apropiada en el territorio debe contar, por ejemplo, de un *Foro Territorial* como instancia de representación política e institucional de los diferentes actores clave del territorio, y de una Agencia de Desarrollo Económico Territorial y Empleo como instancia técnica, de carácter mixto, para asegurar la realización de las actuaciones decididas en el Foro Territorial (OIT, 2008). Para todo ello se requiere también disponer de las capacidades técnicas, operativas y políticas en los responsables de estas instituciones, así como la disponibilidad de los recursos financieros necesarios.

Diferentes circunstancias pueden, a veces, dificultar el desempeño de las Políticas de Desarrollo Productivo. Unas veces puede ser la falta de los conocimientos y habilidades técnicas que se requieren para el diseño e implementación de dichas políticas. Otra dificultad adicional es debida al hecho de tratarse de políticas que requieren la participación activa de los diferentes actores territoriales, y cuyo horizonte se extiende, por lo general, más allá de los ciclos electorales o políticos. Esto plantea igualmente la necesidad de que el personal contratado o asignado a estas funciones disponga de un marco estable de contratación y una remuneración apropiada para el desarrollo de sus actividades.

Sabido es, por último, que hay que enfrentar los peligros relacionados con la captura de rentas por parte del sector privado o la arbitrariedad del comportamiento de responsables públicos. En ambos casos, el aseguramiento de la *participación* efectiva de los diferentes actores, el acceso público a la *información*, y la existencia de un sistema de *monitoreo y evaluación* sistemática de las actuaciones llevadas a cabo, pueden facilitar la transparencia del funcionamiento de estas instituciones.

La necesidad de una eficiente *coordinación institucional* público-pública es un aspecto sobre el que ya se ha destacado su dificultad. La Administración Pública con la que se cuenta posee una estructura organizativa de carácter sectorial y responde, por lo general, a un estilo de funcionamiento vertical y escasamente vinculado de forma horizontal con los otros ámbitos sectoriales. Esta estructura organizativa es inadecuada para la aplicación de las Políticas de Desarrollo Productivo, siendo otra de las razones que obligan a un diseño territorial a fin de proporcionar la flexibilidad de funcionamiento que requiere la transversalidad y horizontalidad de las acciones de desarrollo productivo.

En el libro del BID se señala en este sentido que “las organizaciones tradicionales del sector público no están diseñadas para lidiar con la experimentación, el aprendizaje y los ajustes requeridos para las Políticas de Desarrollo Productivo”. Por ello se hace obligado la inclusión de mecanismos legales y administrativos que faciliten la cooperación público-privada como un elemento clave del diseño organizativo (Cornick et al, 2014).

De este modo, tal como se insiste en este artículo, es el diseño descentralizado y territorial de las Políticas de Desarrollo Productivo el que puede facilitar el funcionamiento de las mismas, algo que –pese a todo– el libro del BID no llega nunca a plantear con claridad.

La extensión de los mecanismos de *gobernanza corporativa* de las entidades encargadas de la conducción de las Políticas de Desarrollo Productivo es, por consiguiente, un tema crucial, ya que puede ayudar a las agencias ejecutoras a abordar estos problemas de forma conjunta y participativa. La presencia de múltiples intereses de los diferentes actores en la *gobernanza corporativa* puede ayudar también a decidir sobre los *sistemas de indicadores* a utilizar en las actividades de monitoreo y evaluación de las políticas.

### **11. La participación y colaboración de los actores territoriales en las Políticas de Desarrollo Productivo**

Ni el sector público ni el sector privado tienen, por separado, la totalidad de los conocimientos necesarios para decidir las mejores opciones en el diseño e implementación de las Políticas de Desarrollo Productivo. Ya hemos señalado que es preciso buscar formas de funcionamiento colectivo, además de incorporar al sector de conocimiento, al sector financiero con presencia en el territorio, y a entidades de la sociedad civil organizada. Solamente un funcionamiento en equipo puede ser capaz de encontrar las opciones más apropiadas a los requerimientos o demandas existentes en los respectivos ámbitos territoriales.

La apertura de espacios de diálogo y comunicación entre actores, con intercambios de información y coordinación de actuaciones posibles resulta, pues, fundamental, y es parte sustantiva en la que se sustenta la discusión y elaboración de las estrategias de Desarrollo Económico Territorial. Ello permite ir construyendo elementos de *confianza* entre los distintos actores y colabora a sentar las bases de una cultura de participación y colaboración en el territorio.

El establecimiento de una interacción público-privada debe entenderse, como se ha insistido, considerando la totalidad de los actores locales y no sólo limitado al sector público y al sector privado empresarial. Igualmente, las relaciones de diálogo establecidas no pueden limitarse a la mera comunicación de las decisiones tomadas por el gobierno a los demás actores. El diálogo y la comunicación deben asegurar la participación activa de los actores territoriales en la toma de las decisiones, por lo cual el gobierno debe abrir de manera permanente los espacios para esos encuentros entre actores, sin que ello suponga renunciar a su responsabilidad para asegurar la implementación de las actuaciones decididas de forma colectiva, mediante las entidades e instrumentos técnicos necesarios.

La presencia de los actores clave territoriales pretende impulsar, por tanto, procesos de *aprendizaje compartido* que pueden redundar en un beneficio mutuo para todos los actores y el conjunto de la comunidad local. Este trabajo permite, asimismo, incrementar los niveles de certidumbre para la toma de decisiones y de inversiones de carácter productivo e innovador.

Hay otro punto al que es necesario atender. Se trata del rol desempeñado por las Asociaciones o Cámaras Empresariales, frecuentemente dedicadas a tareas de cabildeo (lobby) frente a los poderes públicos, y poco acostumbradas a participar en actuaciones proactivas en torno al despliegue de Políticas de Desarrollo Productivo. Ese cambio de lógica de funcionamiento resulta, pues, fundamental y también en este caso, las intervenciones colectivas entre los diferentes actores puede ayudar de forma decisiva. En este sentido,

también habrá que impulsar, en ocasiones, la creación de asociaciones empresariales, a fin de facilitar la posibilidad de realizar acciones colectivas entre ellos y con los demás actores e instituciones existentes en apoyo al desarrollo productivo.

En suma, aunque la cooperación público-privada es un objetivo asequible y menos complicado de alcanzar que la coordinación público-pública, tampoco en el seno del sector privado empresarial la situación está exenta de dificultades o conflictividad. Los intereses, tamaño y situaciones que aglutinan a los distintos grupos de empresas son numerosos, de modo que el acercamiento del sector público puede desempeñar un rol importante ayudando a conseguir que todas las voces sean escuchadas dentro del sector privado empresarial, a fin de llegar a posiciones colectivas, en las que se tengan en cuenta todos los intereses.

Para finalizar, me gustaría recordar que algunos autores han señalado el peligro de que el tipo de *gobernanza corporativa* al que se ha aludido anteriormente suponga una vía para la disminución del poder obtenido por los representantes políticos elegidos democráticamente. Ello supondría, en otras palabras, la presencia explícita de entidades privadas en la captura del poder político. Se trata, sin duda, de una objeción relevante, aunque personalmente prefiero creer que se trata también de una ampliación de la participación de los distintos actores (no sólo el sector privado empresarial) en el ejercicio directo de una democracia más *participativa* y no solo limitada a la expresión de la democracia *representativa*. Al fin y al cabo, las limitaciones de la democracia formal o representativa son precisamente la frecuente captura de la misma por los aparatos de los grandes partidos políticos, los principales medios de comunicación de masas, o el establecimiento de leyes electorales que conducen a la bipolaridad en torno a los grandes partidos, y no a la representación genuina de los diversos intereses. Pese a todo, quizás convenga no mantener excesiva ingenuidad en estos temas y buscar acuerdos serios basados en un comportamiento esencialmente ético y transparente, que no deje espacios a la corrupción o a la captura de rentas en las políticas de fomento del desarrollo productivo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Albuquerque, Francisco y Marco Dini (2008): *Guía de Aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Fondo Multilateral de Inversiones. BID, Washington DC.

Albuquerque, Francisco (2008): *Desarrollo económico local+ empleo. Manual para promotores*. Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, Turín, Italia.

Bassi, Marina; Rucci, Graciana; y Sergio Urzúa (2014): *Más allá del aula: formación para la producción*. Capítulo 5 del libro de Crespi, Fernández-Arias y E. Stein (eds.), obra citada.

Becattini, Giacomo (1979): “Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull’unità di indagine dell’economia industriale”, en *Rivista di Economia e Politica Industriale*, 1.

BID (2004): *Desencadenar el crédito: cómo ampliar y estabilizar la banca*. Informe de Progreso Económico y Social 2005. Washington DC.

Blyde, Juan; Pietrobelli, Carlo; y Christian Volpe (2014): Un mundo de posibilidades: internacionalización para el desarrollo productivo. Capítulo 8 del libro de Crespi, Fernández-Arias y E. Stein (eds.), obra citada.

Casaburi, Gabriel; Maffioli, Alesandro; y Carlo Pietrobelli (2014): *Más que la suma de las partes: políticas de clústers*. Capítulo 7 del libro de Crespi, Fernández-Arias y E. Stein (eds.), obra citada.

- Chang, Ha-Joon (2004): *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Madrid.
- Cobo, Francisco; Hervé, Annie; y Aparicio, M<sup>a</sup> del Socorro (2011): “La Europa de los clústers: el apoyo institucional a los clústers en la Unión Europea”, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLIV. Madrid.
- Cornick, Jorge; Stein, Ernesto; y Eduardo Fernández-Arias (2014): *La parte difícil: construir capacidades públicas*, Capítulo 10 del libro de Crespi, Fernández-Arias y E. Stein (eds.), obra citada.
- Crespi, Gurtavo; Fernández-Arias, Eduardo; y Ernesto Stein (eds.) (2014): *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- Crespi, Gustavo; Maffioli, Alessandro y Alejandro Rasteletti (2014): *Invirtiendo en ideas: políticas de estímulo a la innovación*. Capítulo 3 de Crespi, Fernández-Arias y E. Stein (eds.), obra citada.
- Fernández-Arias, Eduardo; Panizza, Ugo; y Fernando de Ollouqui (2014): *Dar crédito a la productividad*. Capítulo 6 del libro de Crespi, Fernández-Arias y E. Stein (eds.), obra citada.
- Fernández-Arias, Eduardo (2014): “Productivity and factor accumulation in Latin America and the Caribbean: a database”. Departamento de Investigación del BID. Washington DC. ([www.iadb.org/research/](http://www.iadb.org/research/)).
- Marshall, Alfred (1890): *Principios de Economía*. Madrid, 1963.
- OCDE (2005): *Manual Oslo: Guidelines for collecting and interpreting innovation data: the measurement of scientific and technological activities*. Tercera Edición. OCDE y EUROSTAT. París y Luxemburgo.
- Pagés, Carmen (ed.) (2010): *La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. BID, Washington DC.
- RICYT, Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, 2013: *Bases de datos de indicadores*, Buenos Aires ([www.ricyt.edu.ar](http://www.ricyt.edu.ar)).
- Stein, Ernesto (2014): *Un marco conceptual para las políticas de desarrollo productivo*. Capítulo 2 de Crespi, Fernández-Arias, y E. Stein (eds.), obra citada.
- Stiglitz, Joseph (1998): *Microeconomía*. Ariel Economía, Barcelona.