

CADE 2008 ¿Cómo podría contribuir el empresariado en la elaboración de políticas públicas?

Uno de los documentos entregados a los expositores del CADE 2008 para la mesa de debate "Empresariado y Poder Político: cercanía y transparencia" propone crear una institución independiente de partidos políticos, iglesias y gobiernos para institucionalizar la colaboración público-privada y así poder analizar de forma muy técnica los proyectos de ley y la constitución de importantes organismos de la vida nacional. El objetivo de esta institución sería buscar un diálogo fluido, técnico y trascendental que busque consensos entre los dos sectores y, permita además la participación activa de diversos actores de manera formal y explícita.

El documento recoge esta propuesta a la luz de casos exitosos como en Chile, Irlanda y Brasil que conformaron el Consejo Nacional Económico y Social (NESC) y la Confederación Nacional de Industrias (CNI), respectivamente. Ambos muestran que la participación del sector privado contribuye a una mayor coherencia y consistencia de las políticas públicas, con más probabilidad de implementación exitosa, debido al diálogo de los actores sociales y al consenso que han considerado los diferentes puntos de vista.

Esto ocurre especialmente si el sector privado participa activamente en las primeras tres fases del ciclo de políticas públicas: identificación del problema; formulación de soluciones o acciones; y toma de decisión, dejando las fases de implementación y evaluación a responsabilidad del sector público.

Es momento de reflexionar y actuar proactivamente para trabajar conjuntamente, uniendo las fortalezas del sector privado al sector público.

Documento CIES para el CADE 2008: ***Contribución del empresariado en la elaboración de políticas públicas: lecciones aprendidas desde tres experiencias internacionales.*** Autora: Kety Jáuregui M. (ESAN)

CONTRIBUCIÓN DEL EMPRESARIADO EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LECCIONES APRENDIDAS DESDE TRES EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento analiza el potencial de colaboración entre los sectores público y privado, para la formulación de políticas públicas orientadas al desarrollo del país. Este análisis se realiza sobre la base de experiencias exitosas extranjeras, de las que extraemos lecciones aprovechables en la realidad peruana.

Las empresas en el mundo comprenden cada vez más que su papel no se limita a la rentabilidad económica, sino que deben asumir responsabilidades sociales y ambientales. Dos vertientes han impulsado principalmente esta perspectiva en las empresas: los problemas sociales y ambientales que les generan mayor preocupación —ya sea por sensibilidad, o por presión social—; y la comprobación de que la adopción de un compromiso social y ambiental, integral finalmente redundará en beneficios propios.

Este involucramiento de la empresa con la sociedad logra mayor desarrollo mediante colaboración con organizaciones externas, en particular, con el poder político, con el que se establecen alianzas público-privadas. Estudios de la CEPAL¹ sostienen que se generan mejores resultados cuando la relación logra mayor grado de madurez, lo que se evidencia en diálogos fluidos para concretar consensos; una amplia participación de los actores sociales —con el aporte significativo de las empresas— y, finalmente, se opera formal y explícitamente. Más aún, esta colaboración llega a tener mayor impacto y permanencia en la medida que trasciende en la formulación de una política pública, que de acuerdo con André Noël Roth² constituye el establecimiento de objetivos colectivos, medios y acciones llevados a cabo por instituciones públicas para solucionar situaciones problemáticas.

Los casos de éxitos que presentamos, el europeo y dos de nuestra región, muestran que la participación del sector privado contribuye a una mayor coherencia y consistencia de las políticas públicas, con más probabilidad de implementación exitosa, debido al diálogo de los actores sociales y al consenso que ha considerado los diferentes puntos de vista. Esto ocurre especialmente si el sector privado participa activamente en las primeras tres fases del ciclo de políticas públicas (según la segmentación de André Noël Roth): Fase I, identificación del problema; Fase II, formulación de soluciones o acciones; y Fase III, toma de decisión (las fases IV, implementación, y V, evaluación, son generalmente atribución del sector público).

El Consejo Nacional Económico y Social (NESC) de Irlanda.- Ha sido la principal Institución para que Irlanda superara una grave crisis a mediados de los 80 y ha logrado mejores indicadores macroeconómicos y sociales, lo que ha hecho de esta economía una de las más prósperas de Europa, sostiene el estudio de CEPAL antes citado.

Fue creado por iniciativa del Estado, convoca a diversos actores sociales para analizar, proponer e informar sobre temas estratégicos. Su labor se evidencia en los informes estratégicos que elabora el NESC³ cada tres años, de los que se desprenden programas de intervención (también negociados entre las partes), siempre orientados hacia el desarrollo del país.

Entre sus principales factores de éxito se identifican los siguientes: amplia participación de actores sociales para considerar la opinión y la confluencia de intereses; diálogo positivo y fluido para establecer consensos, lo que generó evolución y aprendizaje constante de las partes; estudios técnico-profesionales realizados por un *staff* especializado, los que son difundidos con anticipación suficiente para su evaluación entre los participantes; y un Estado en el papel de coordinador y facilitador⁴.

¹ CEPAL La transformación productiva. 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades. Trigésimo segundo período de sesiones de CEPAL, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 13 de junio 2008

² Roth, André Noël. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Sexta edición. Bogotá: Ediciones Aurora, 2007

³ National Economic and Social Council (NESC)

⁴ NESC Extraído el 1 de Septiembre de 2008 desde <http://www.nesc.ie/>

El cluster globalizado de la industria del Salmón en Chile.- Este *cluster*, o conglomerado, ha logrado vincularse exitosamente a la producción global del salmón sobre la base de la asociatividad de las empresas y las ayudas públicas. Ha conquistado mercados de manera asombrosa: de una exportación ínfima en 1978, el año 2002 Chile es el segundo productor mundial de salmón después de Noruega, y cubre el 35% del mercado⁵. Esto ha redundado en grandes beneficios económicos y sociales, a la vez que brinda empleo directo e indirecto para la población.

Este *cluster* agrupa empresas relacionadas a la industria del salmón (inicialmente productoras, luego distribuidoras, proveedoras y de servicios de apoyo), bajo la denominación de Asociación de la Industria del Salmón, SalmónChile. Están concentradas en la región de Los Lagos, en las provincias de Llanquihue y Chiloé, a más de mil kilómetros al sur de Santiago. La colaboración público-privada no ha sido necesariamente formal ni explícita; sin embargo, ha contribuido decididamente en el desarrollo del *cluster* sobre la base del diálogo permanente, la búsqueda conjunta de soluciones, así como la claridad en objetivos comunes para generar innovación tecnológica, establecer una adecuada regulación, y promover todos los aspectos de la cadena productiva.

Los factores de éxito identificados han sido fundamentalmente dos: asociatividad que generó sinergia entre las empresas; y una ayuda pública fundamental en tres ámbitos: regulación, capacitación de recursos humanos, y promoción y desarrollo tecnológico (la Asociación ha trabajado sus intereses muy estrechamente con instituciones públicas).

La Confederación Nacional de Industrias (CNI⁶) de Brasil.- Destaca por su estrecha colaboración con el Poder Legislativo, en el análisis y contribución a la agenda legislativa que involucra al sector industrial. Desde 1996 publica anualmente la Agenda Legislativa de la Industria, donde establece la posición de la industria frente a las iniciativas legislativas y propone alternativas si las considera oportunas. Establece su posición, previa consulta a sus asociados, por lo se encuentra respaldada por estos. Ha presentado recientemente el documento Mapa Estratégico de la Industria 2007-2015, donde se proponen prioridades estratégicas, objetivos, metas y programas para el desarrollo de la industria en un esfuerzo por construir una agenda de diálogo con el Gobierno⁷.

La CNI es una prestigiosa institución creada para defender y representar a la industria brasileña. Está conformada por 27 federaciones industriales, más de mil asociaciones sindicales y congrega a más de 196.000 establecimientos industriales. Ha evolucionado durante sus 70 años y, a la fecha, ha establecido estrategias para vincularse con el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Se identifican como factores de su éxito: asociatividad de la industria, con diálogo interno y amplia participación de asociados, a fin de establecer una posición única como sector; diálogo fluido y formal con diversos sectores públicos, en especial con

⁵ Maggi, Claudio . The salmon farming and processing cluster in Southern Chile. Capítulo 4 En Pietrobelli, C. y Rabellotti, R. Upgrading to compete. Global value chains, clusters, and SMEs in Latin America. Washington D.C.: Inter-American Development Bank. 2006

⁶ Confederação Nacional da Indústria (CNI)

⁷ CNI Extraído el 1 de Septiembre de 2008 desde <http://www.cni.org.br/>

el Poder Legislativo, alrededor de una agenda pública de interés del sector; elaboración de informes técnico-profesionales que sustentan su posición como sector, los que son comunicados a la opinión pública.

A la luz de estas experiencias de éxito en la colaboración público-privada, es posible proponer algunos lineamientos que contribuya al desarrollo del país a través de la definición de políticas públicas.

- Promover la asociatividad de actores sociales con proyección a participar en el diálogo con el sector público.
- Institucionalizar la colaboración público-privada para la formulación de políticas públicas, lo que podría darse a través de un organismo (como un Consejo).
- Promover la elaboración y difusión de información estratégica para contribuir a formar el criterio de los participantes para una mejor participación y decisión.
- Formalizar el aprendizaje institucional de las experiencias en la colaboración público-privada.
- Promover la conformación de *clusters* vinculados a cadenas productivas.

Se espera que el presente documento contribuya a la reflexión de la importancia de la colaboración público-privada, y sirva para identificar posibilidades de creación de sinergias entre ambos sectores para el desarrollo del país

Introducción

En los últimos años, cada vez con mayor intensidad, surge esta pregunta: ¿es el rol económico el único que tiene la empresa en la sociedad? Un paso adelante de la empresa en asuntos sociales lo constituye el establecimiento de alianzas con otros sectores, ya sea con el poder político, o con organizaciones sin fines de lucro (ONG) especializadas en diversos ámbitos sociales. Se aprecia que las empresas se van organizando cada vez más a fin de convertirse en un interlocutor consolidado y homogéneo frente al poder político; pasan, así, de esfuerzos individuales a verdaderos logros grupales de asociaciones empresariales o confederaciones de asociaciones, lo que permite obtener mayor alcance.

Frente al fenómeno evidente e irreversible de la globalización que interrelaciona aspectos económicos, sociales, ambientales, culturales, políticos y tecnológicos, la visión de la empresa acerca de su papel ante la sociedad ha evolucionado. Así, desde la inicial postura defendida por Milton Friedman, quien afirmaba que la única responsabilidad de la empresa es generar utilidades y que no corresponde a los negocios intervenir en asuntos sociales pues eso atañe solamente al gobierno,⁸ se ha pasado a una visión empresarial filantrópica como consecuencia de sensibilidad a los problemas sociales o por la presión de estos. En este sentido, Porter y Kramer sostienen la importancia de vincular los esfuerzos filantrópicos de la empresa a su propia estrategia, de tal forma que se logre la convergencia de intereses, con la finalidad de contribuir al beneficio tanto para la sociedad como para la propia empresa, en una relación de ganar-ganar.⁹

⁸ Milton Friedman. The social responsibility of business is to increase its profits. *The New York Times Magazine*, September 13, 1970.

⁹ Michael Porter y Mark Kramer. La filantropía empresarial como ventaja competitiva. *Harvard Business Review*, diciembre 2002.

Si bien muchas empresas pueden sentirse aún no motivadas a enfocar sus esfuerzos de gestión en el aspecto social y ambiental por considerarlos fuera de su objetivo de negocio, es relevante destacar el estudio internacional realizado a 108 países en el año 2007 por Accountability¹⁰, ha demostrado que los países con mejor indicador de competitividad responsable¹¹ son precisamente los que tienen mejor nivel de competitividad según el indicador ampliamente aceptado de World Economic Forum (su correlación es de 0,85). Esta organización también sostiene que, en el nivel de negocios individuales (micro), las estrategias que se comprometen con principios y prácticas de competitividad responsable son reconocidas cada vez más como las que tienen un potencial extraordinario para crear valor económico e ingresos rentables.

En este contexto, en este documento se analiza, en primer lugar, la colaboración entre empresariado y poder político como una forma de buscar el desarrollo del país y la formulación de políticas públicas; en segundo lugar, se analizan tres casos exitosos de colaboración público-privada: dos de la región, Chile y Brasil, y uno europeo, Irlanda. Finalmente, se proponen lineamientos de políticas públicas para promover una colaboración público-privada que contribuya al desarrollo del país.

1. Las políticas públicas y la colaboración entre empresariado y poder político

La colaboración entre diferentes entidades se realiza, por lo general, a través de un proceso continuo de relaciones entre las partes, lo que ocurre en diferentes etapas de colaboración, tal como lo resaltan James Austin y su equipo de investigación,¹² basados en estudios estadounidenses sobre la relación entre la empresa y las ONG, relaciones que van desde colaboraciones filantrópicas a transaccionales e integradoras. La colaboración puede iniciarse desde bajos niveles de compromiso e interacción hacia niveles más complejos, los que se establecen poco a poco a medida que va madurando la relación.

Albareda *et al.* resaltan que la colaboración público-privada constituye una oportunidad que responde a lo que pareciera ser la exigencia actual de “la gobernanza social en un mundo interdependiente”, donde es necesaria “una nueva visión de la contribución de las empresas a la sociedad, una nueva relación entre los actores políticos y los empresariales y la capacidad de desarrollar un diagnóstico y una perspectiva compartidos acerca de cuáles son los principales retos de nuestras sociedades que permitan contextualizar una visión y esa relación”.¹³

¹⁰ Organización cuyo objetivo es promover el comportamiento socialmente responsable de las empresas a nivel mundial.

¹¹ Este indicador incluye tres dimensiones: directrices de políticas públicas (relacionadas a temas ambientales, laborales y de derechos humanos), acciones de negocios (eficacia, comportamiento ético, equidad de salarios, transparencia, capacitación, certificación ISO, seguridad ocupacional), y posibilitadores sociales (corrupción, orientación al consumidor, libertad de prensa, transparencia, libertades civiles, etc.).

¹² James Austin y su equipo de trabajo SENK *Alianzas sociales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center on Latin American Studies, Harvard University. 2005.

¹³ Albareda, Laura; Lozano, Josep; Ysa, Tamyko; Roscher, Haike; Marcuccio, Manila *Los gobiernos y la responsabilidad social de las empresas* Políticas Públicas más allá de la regulación y la voluntariedad. Barcelona: Granica. 2005.

Estos autores resumen los principales roles del Estado en su relación con las empresas, las que se han clasificado en cuatro tipos de acciones: obligar, facilitar, colaborar y promocionar (ver tabla 1).

Tabla 1: Funciones del sector público en su relación con las empresas

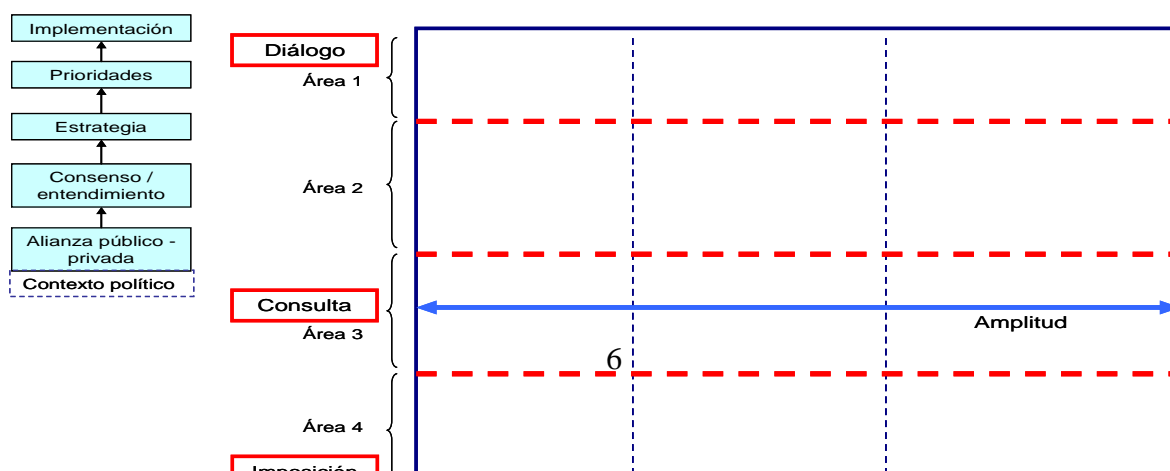
Obligar	Facilitar	Colaborar	Promocionar
<ul style="list-style-type: none"> • Legislación de obligación y control • Regulación e inspección • Sanciones e incentivos legales y fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación facilitadora de actuaciones • Creación de incentivos • Capacitación • Apoyo financiero • Aumento de la concientización • Estimulación de mercados 	<ul style="list-style-type: none"> • Combinación de recursos • Implicación de diversos actores • Diálogo 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo político • Difusión y reconocimiento

Fuente: Banco Mundial, 2002 (extraído de Albareda *et al.*, *op. cit.*)

Toda vez que las acciones del Estado se plasman en políticas públicas, se considera oportuno presentar la definición de este término. André Noël Roth, en su libro *Políticas públicas*, antes citado, propone uno de los conceptos más completos: “una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.

El estudio de la CEPAL sobre la Transformación Productiva antes citado, centra su atención principalmente en las alianzas público-privadas, con un enfoque más integrador de la relación empresa y poder político, en el que es más evidente que la colaboración del sector privado con el público redundará finalmente en políticas públicas de Estado que responden a una estrategia de país de mediano y largo plazo, trascendiendo los gobiernos. Asimismo, se resalta que “las estrategias del país no surgen autónomamente del gobierno central, sino que dimanar de una alianza público-privada, en la cual se observan elementos de liderazgo político, participación civil y construcción de consensos o, al menos, de entendimiento público”, y se establece el campo de acción para las alianzas público-privadas, lo que se presenta en el gráfico 1.

Gráfico 1: Campo de acción de las alianzas público-privadas



Fuente: CEPAL, *op. cit.*

El lado izquierdo del gráfico muestra que el contexto político del país condiciona de manera importante la conformación de la alianza misma, y su papel en la formulación e implementación de estrategias; lo que junto con las circunstancias económicas y la institucionalidad de la alianza puede generar un verdadero consenso público, o en su defecto un simple entendimiento de la estrategia o su aceptación pacífica.

Este estudio menciona que la alianza público-privada puede darse en tres dimensiones: forma de discurso, amplitud y estructura de la operación (las dos primeras mostradas en el gráfico), que en conjunto explican el nivel de madurez de la relación público-privada y su implicancia en la implementación de la estrategia del país. La forma de discurso establece tres niveles: imposición, consulta y diálogo; que revela el grado de interacción que existen entre las partes: desde una posición imperativa del Gobierno sin tomar en cuenta ninguna opinión, pasando por considerar la opinión de la contraparte (aunque no necesariamente se implemente), hasta llegar al nivel de mayor desarrollo del discurso, en que se establece un verdadero diálogo a fin de definir consensos y acuerdos que se implementan efectivamente. Respecto a la amplitud, se identifican niveles en función de la cantidad de actores sociales que participan, las de mayor amplitud son las que incorporan mayor número de actores, como se aprecia en el lado más extremo derecho del eje horizontal del gráfico. Y, finalmente, la estructura de la operación (dimensión no graficada) establece también tres niveles: alianzas que operan con estructuras formales y explícitas, las que operan con estructura formales pero que surgen de manera espontánea, y las que operan en redes informales o por acuerdo tácitos.

En la medida que la colaboración público-privada logra los mejores niveles en las tres dimensiones, se logra obtener un consenso que sostiene de una manera más sólida la definición de la estrategia del país y su implementación, ya que no solo se toman en cuenta las opiniones de todos, sino que al estar de acuerdo en las prioridades y en las políticas públicas establecidas, su comprensión e implementación sería más efectiva.

Al respecto es importante tener en cuenta el *ciclo de políticas públicas* desarrollado por André Noël Roth, en su libro *Políticas públicas*, antes citado, que muestra con claridad el proceso que involucra la formulación, implementación y evaluación de la política pública, con lo cual se puede tener una mejor comprensión de cómo la colaboración público-privada puede aportar de manera eficiente a que dicho proceso se efectúe. Este ciclo consta de cinco fases: identificación del problema, formulación

de soluciones o acciones, toma de decisión, implementación y evaluación En la tabla 2, se muestra el ciclo de políticas públicas.

Tabla 2: El ciclo de políticas públicas según André Noël Roth

<p>FASE I Identificación del problema</p>	<p>FASE II Formulación de soluciones o acciones</p>	<p>FASE III Toma de decisión</p>	<p>FASE IV Implementación</p>	<p>FASE V Evaluación</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Apreciación de los acontecimientos - Definición de un problema - Agregado de intereses - Organización de las demandas - Representación y acceso ante las autoridades públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de respuesta - Estudio de soluciones - Adecuación a los criterios 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de una coalición - Legitimación de la política elegida 	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución - Gestión y administración - Producción de efectos 	<ul style="list-style-type: none"> - Reacciones a la acción - Juicio sobre los efectos - Expresión
<p>Demanda de la acción pública</p>	<p>Propuesta de una</p>	<p>Política efectiva de</p>	<p>Impacto sobre el terreno</p>	<p>Acción política o reajust</p>

	re sp ue st a	ac ció n		e
--	---------------------------	----------------	--	---

Fuente: Roth, *op. cit.*

De acuerdo con lo que se aprecia en este ciclo de políticas públicas, se puede decir que la colaboración público-privada puede tener un aporte muy importante en las tres primeras fases, e inclusive en la fase de evaluación si se considera que la sociedad es la receptora de lo implementado y puede aportar sugerencias de mejoras. La participación conjunta del sector privado y del sector público puede constituir —lo que ya ocurre en varios casos de éxito— mejores prácticas para establecer una política pública con mayores probabilidades de que su implementación logre solucionar o atender adecuadamente el problema público. Se trata, pues, de un franco diálogo orientado a delimitar adecuadamente el problema público, buscar las soluciones más idóneas y decidir en conjunto la mejor alternativa.

2. Experiencias exitosas internacionales de colaboración público-privada

La colaboración entre las empresas y el poder político, tal como se ha visto en el punto anterior, ha ido evolucionando con el tiempo, y manifiesta la tendencia a establecer las posibilidades más desarrolladas para definir políticas públicas consistentes y coherentes con la estrategia de país, especialmente si dicha colaboración llega a niveles de mayor interacción, sustentada en el diálogo que busca la construcción de consensos, con la participación amplia de los actores sociales y bajo estructuras formales y explícitas. Esta tendencia se ve en mayor grado en países desarrollados, como Irlanda, Finlandia, Suecia, España o Nueva Zelanda, en comparación con aquellos en vías de desarrollo. En Latinoamérica también se observan esfuerzos importantes en varios países, aunque aún no en el nivel de los anteriores, destacan Chile, Brasil y Colombia.

En este contexto, se ha seleccionado tres casos exitosos, por su importante aporte al desarrollo del país, así como por su alto componente de colaboración público-privada, y por tratarse de colaboraciones que se mantienen y mejoran en el tiempo, con lo que revelan la definición de políticas públicas alrededor de ellas. Uno de los casos corresponde a un ejemplo europeo: el Consejo Nacional Económico y Social de Irlanda (NESC); y otros dos, más cercanos a nuestra realidad, corresponden a países de la región: *cluster* globalizado de la industria del salmón en Chile, y la Confederación Nacional de Industrias (CNI) Brasil.

Caso 1: Consejo Nacional Económico y Social (NESC) de Irlanda

El estudio de la CEPAL de 2008, antes citado, sostiene que Irlanda es una de las economías europeas con mejores índices, entre ellos el ingreso per cápita (que ha crecido de manera impresionante desde 1995 hasta superar el promedio de la OCDE) y que cuenta con un mayor desarrollo de alianzas público-privadas ya que ha logrado los mayores niveles de diálogo, amplia participación de actores sociales y opera de manera formal y explícita, tras superar la complicada crisis política, económica y social de mediados de los 80.

Debe indicarse que el NESC asumió un papel muy importante a partir de 1986, como respuesta a la grave crisis de mediados de los 80, cuando formuló una estrategia concertada para escapar del círculo vicioso de verdadero estancamiento, crecimiento de impuestos y amplia deuda en que se encontraba Irlanda. Esta estrategia, llamada *Estrategia para el Desarrollo*, formó la base sobre la cual el gobierno y los actores sociales negociaron el Programa para la Recuperación Nacional que fue implementado entre 1987 y 1990. Este fue el primero de siete programas de asociaciones sociales que permitieron que Irlanda se convirtiera en líder y uno de los ejemplos más estudiados de gobernanza económica y social negociada.

El NESC fue creado en 1973, tiene la función de analizar e informar al *Taoiseach* (Primer Ministro) sobre temas estratégicos relacionados con el desarrollo de la economía, el logro de la justicia social, y el desarrollo de un marco estratégico para la conducta de relaciones y la negociación de acuerdos entre el gobierno y los actores sociales. Así, estas funciones orientan al Consejo para asumir un rol estratégico en la toma de decisiones de alto nivel con la participación de los diversos actores involucrados, y en la definición de las políticas públicas respectivas.

Cabe mencionar que el Consejo se encuentra financiado por el Departamento del Primer Ministro (Taoiseach), sus cuentas anuales son auditadas por el Contralor y Auditor General y son revisada previamente por los diferentes ministerios.

El NESC presenta informes estratégicos cada tres años con el análisis de las condiciones económicas y sociales del país. Estos documentos son enviados al Gobierno y constituyen la materia prima clave para la negociación de los programas de asociaciones, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 3: Informes estratégicos NESC y programas de asociaciones

Informes estratégicos	Programas de asociaciones
Estrategia para el desarrollo (1986)	Programa para la recuperación nacional (1987-1990)
Estrategia para los noventa: Estabilidad económica y cambio estructural (1990)	Programa para el progreso económico y social (1991-1993)
Estrategia para la competitividad, crecimiento y empleo (1993)	Programa para la competitividad y trabajo (1994-1996)
Estrategia dentro del siglo XXI (1996)	Partnership 2000 (1997-2000)
Oportunidades, desafíos y capacidades para el cambio (1999)	Programa para la prosperidad y justicia (2000-2002)
Inversión en calidad: servicios, inclusión y empresa (2002)	Progreso sostenible (2003-2005)
Estrategia NESC 2006: personas, productividad y propósito (2005)	Hacia el 2016 (2006-2016)

Fuente: página web NESC. Rory O'Donnell. The partnership state: building the ship at sea. 2008.

Uno de los aspectos más destacados del NESC es la amplitud de la alianza, debido a que está conformado por 32 personalidades de alto nivel de diferentes sectores sociales: incluye un Presidente y un Vicepresidente nombrados por el Primer Ministro, cuatro organizaciones designan cinco miembros cada una (las organizaciones de agricultura y ganadería, las organizaciones de empresas y empleados, el Congreso Irlandés de Gremios Sindicales, y organizaciones de la comunidad y de voluntariados), cinco servidores públicos (al menos uno representa al Primer Ministro y uno al Ministro de Finanzas), y cinco personas poseedoras de conocimiento, experiencia y habilidades que el Primer Ministro considere relevante para las funciones del Consejo. Cada miembro tiene una permanencia de tres años en el Consejo. Adicionalmente a los miembros del Consejo, el NESC cuenta con un *staff* denominado Secretariado (que tiene un rol técnico permanente), que cuenta con un Director y varios analistas expertos en temas sociales y económicos.

Su sistema de trabajo es muy organizado, los miembros del Consejo y el Director del Secretariado se reúnen mensualmente (el tercer viernes de cada mes), para discutir temas acordes al programa del NESC (cabe indicar que lo programado puede ser por propia iniciativa del Consejo —temas que son propuestos y difundidos entre los miembros— o por requerimiento del Gobierno). El Secretariado prepara documentos de trabajo sobre el tema que se va a tratar. Por último, el Consejo es el que regula su propio funcionamiento.

Un aspecto que llama la atención en este caso de estudio es la forma en que Irlanda hizo frente a problemas complejos a través de una gobernanza negociada. Al respecto, O'Donnell hace las siguientes reflexiones:¹⁴

¹⁴ Rory O'Donnell. The partnership state: building the ship at sea. En Adshead, M., P. Kirby y M. Millar (eds.). Contesting the state – Lessons from the Irish case. Manchester: Manchester University Press. Extraído el 11 de agosto de 2008 desde <http://www.nesc.ie/dynamic/docs/The%20partnership%20state%20-%20building%20the%20ship%20at%20sea.pdf>.

- Como Irlanda necesitaba trabajar en políticas macroeconómicas, de distribución y de estructura para salir de la crisis, se dieron cuenta de que la asociación era la alternativa que otorgaba una mayor probabilidad de éxito, lo que constituyó un cambio significativo en la política irlandesa, en los políticos y en la mediación de intereses.
- La asociación involucró a las partes en un proceso de deliberación que tuvo el potencial de formular y de reformular su entendimiento, identidad y preferencia. El propio NESc describe el proceso como “caracterizado por un acercamiento diseñado para producir consensos sobre la solución del problema”.
- La única función del Gobierno en este proceso era ofrecer el ambiente dentro del cual operaba el proceso, y compartir parte de su autoridad con los actores sociales.
- La naturaleza y rol de los actores sociales es cambiante, con la información como recurso clave, y consecuentes nuevas formas de apoyo público, tales como análisis, diálogo y entendimiento compartido.
- El papel del Gobierno Nacional y Central tuvo cambios históricos en el proceso, asumió políticas de relaciones con las empresas, monitoreó, facilitó la comunicación y acción conjunta entre los intereses sociales y apoyó la formación de grupos de interés.
- La relación entre quienes hacen políticas, las implementan y monitorean es cambiante, el monitoreo se ubica en el centro de las políticas de desarrollo.

Como se aprecia, la asociación público-privada que se generó en Irlanda, a través del NESc, constituyó un proceso de cambio constante en la que todos los actores trabajan juntos y renuevan sus objetivos y metas a medida que van lográndolos, siendo su fortaleza el diálogo constante sobre la base de estudios profesionales, el mutuo entendimiento y la búsqueda del consenso.

A la luz de este caso y retomando el concepto del ciclo de políticas públicas presentado inicialmente, se puede decir que el NESc se constituye en un claro ejemplo de la forma en que la asociación público-privada se puede dar para la formulación de políticas públicas. La Fase I: identificación de un problema, y la Fase II: formulación de soluciones o acciones, son claramente desarrolladas por el NESc en la elaboración de las informes estratégicos, en los que se definen los problemas públicos por abordar, y se proponen estrategias de solución, las que son resultados de la evaluación técnico-profesional y la opinión política de los actores sociales que participan en el Consejo. La Fase III: toma de decisión, se pone de manifiesto en los Programas que se establecen sobre la base de la estrategia planteada previamente, para lo cual también se realiza un proceso de diálogo que busca llegar al consenso.

Caso 2: *Cluster* globalizado de la industria del salmón, Chile

El *cluster* globalizado de la industria del salmón ha logrado vincularse exitosamente a la cadena de valor global del salmón; en el año 2002, ha cubierto el 35% de la producción mundial y se ha convertido en el segundo productor de salmón después

de Noruega¹⁵. Se desarrolla geográficamente en la región de Los Lagos (provincias de Llanquihue y Chiloé), a más de mil kilómetros al sur de Santiago¹⁶.

En este espacio geográfico operan empresas vinculadas a la propia cadena productiva del salmón, así como empresas proveedoras y servicios de apoyo; se estima que lo conforman 244 empresas en total y que ha generado 25.000 empleos directos y 12.500 empleos indirectos (BID, 2006).

Este *cluster* ha evolucionando con el tiempo (se considera su inicio en 1978, aunque sus esfuerzos son de mucho antes) y ha ido adaptándose tanto a las circunstancias como a sus logros conseguidos; así, a nivel de empresas, de canales de distribución, de tecnología y de las políticas públicas, se ha ido ajustando a las necesidades, tal como lo muestra Claudio Maggi¹⁷ en la siguiente tabla resumen:

Tabla 4: Etapas del ciclo de vida del *cluster* chileno del salmón

	Iniciación desde 1978 (50 t) a 1985 (900 t) Precio:US\$9– 10/kg T = tonelada(s)	Madurez de 1986 (1350 t) a 1995 (143.000 t) Precio:US\$4–5/ kg	Globalización desde 1996 (150.000 t) a la fecha (400.000 t) Precio: US\$2,8 – 4,5/ kg
Objetivo primario	Supervivencia de pesca y venta de productos	Incremento de volúmenes de producción	Incremento de la productividad
Canales de distribución	Ventas directas y cooperativas	<ul style="list-style-type: none"> • Brokers • Asociación de productores nacionales: Salmoexport 	<ul style="list-style-type: none"> • Compradores completos (supermercados) • Alianzas estratégicas o integración con mercados finales.
Canales tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Criaderos peces experimentales • Experiencia engorde 	<ul style="list-style-type: none"> • Enlaces hacia atrás (criaderos peces) • Certificación calidad • Incremento de escala producción 	<ul style="list-style-type: none"> • Producción doméstica de huevos • Alianzas hacia delante • Control en ciclo de producción de salmón • Sistemas de control automáticos de parámetros (agua, luz, etc.) • Vacunas y alimentos • Sostenibilidad del sistema
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión ambiental

¹⁵ Asociación de la Industria del Salmón, SalmonChile. Extraído el 18 de agosto de 2008 desde <http://www.salmonchile.cl/>

¹⁶ Su área de operación es de alrededor de 200 kilómetros cuadrados entre las latitudes 42° y 42°30' sur, que incluye lagos, riberas, y mares interiores de la isla de Chiloé.

¹⁷ Claudio Maggi. The salmon farming and processing cluster in Southern Chile.. Capítulo 4 En Pietrobelli, C. y Rabbellotti, R. Upgrading to compete. Global value chains, clusters, and SMEs in Latin America. Washington D.C.: Inter-American Development Bank. 2006

públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia tecnológica • Inversión precompetitiva e investigación 	<ul style="list-style-type: none"> • Marketing y promoción • Desarrollo tecnológico del proveedor e innovación 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de productividad y transferencia tecnológica • Biotecnología (enfermedades y gestión genética)
Tipo de negocios en el centro del cluster	Empresas pequeñas y medianas	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas pequeñas y medianas • Presencia de grupos extranjeros 	Grandes empresas (integración y concentración)
Tipo de negocios en empresas proveedoras cluster	Pocas e inestables; los negocios tendían a auto-abastecerse para cubrir sus necesidades	Incremento de negocios locales tercerizados se convierten en más especializados	<ul style="list-style-type: none"> • Pequeñas y medianas empresas locales especializadas • Presencia significativa de compañías internacionales altamente especializadas
Marco del capital social	Esfuerzos públicos y privados pioneros	Asociación entre productores	Sistema de producción insertado en la cadena global de producción – marketing

Fuente: Adaptado y actualizado por Maggi, *op. cit.*

El éxito de este *cluster* se explica por las innegables ventajas comparativas de las que dispone esta industria, a las que se agregaron los factores de competitividad aportados por el talento humano. Dentro de las ventajas comparativas, destacan los recursos naturales como las condiciones hidrográficas óptimas para el cultivo del salmón con las temperaturas adecuadas (más elevadas que en los países nórdicos, lo que favorece el crecimiento más rápido del salmón), la estacionalidad inversa respecto a los otros principales productores y el medio ambiente libre de contaminación; así como la disponibilidad de mano de obra, insumos y energía. Sobre la base de estas importantes ventajas comparativas, los factores competitivos que le dieron impulsos fueron: regulación y apoyo público, iniciativa empresarial, asociatividad, aprendizaje tecnológico, desarrollo de oferta local de insumos y servicios clave a estándares competitivos y capital humano especializado.¹⁸

Entre estos factores competitivos, se debe destacar los aspectos de asociatividad entre las empresas y el apoyo público, que precisamente son de interés para el presente documento. Al respecto Cecilia Montero describe la evolución de la asociatividad de las empresas de la industria. Se partió del gran reto de organizarse sobre la base de metas comunes (como llegar a mercados de destino prometedores), para luego ir creciendo en cantidad de asociados y metas más ambiciosas. Si bien al principio eran iniciativas netamente privadas, se fue aprendiendo a trabajar de la mano con el sector público. Ha asumido varios roles: representar a sus asociados en el diálogo con la autoridad para proponer y generar

¹⁸ Cecilia Montero. *Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile*. Red de Reestructuración y Competitividad. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Serie Desarrollo Productivo 145. Santiago de Chile: CEPAL. 2004

cambios administrativos que favorezcan la gestión de las empresas, defender a sus asociados (como el un caso de *dumping* en 2002, del que salió airoso), proveer información comercial, coordinar para lograr la estandarización de la calidad, promover las exportaciones fuera del país. Ha ejercido liderazgo al administrar el *know how* disponible y mejorar las buenas prácticas en gestión ambiental y laboral.

Complementado los esfuerzos privados, el apoyo público ha sido muy relevante en el desarrollo del *cluster* del salmón en Chile. Montero identifica tres tipos de articulaciones público-privadas al interior del *cluster*: articulación con instituciones reguladoras, articulación con instituciones de promoción y desarrollo tecnológico, y articulación con instituciones de capacitación y formación de RRHH.

Retomando el concepto del *ciclo de políticas públicas* comentado inicialmente y considerando las características del caso que se acaba de analizar, se puede decir que si bien es evidente que la colaboración público-privada ha sido muy beneficiosa para el desarrollo del *cluster*, y que además ha redundado en políticas públicas que estableció el Gobierno Chileno para promover la industria del salmón, se puede considerar que la participación del sector privado en la definición de dichas políticas públicas no ha sido ni formal, ni explícita, ni estructurada, sino que se ha ido canalizando en forma indirecta según la evolución del propio *cluster* y gracias a la interacción público-privada no institucionalizada (es decir, no se identifican procedimientos ni mecanismos formales para la formulación y toma de decisiones de políticas públicas).

A pesar de esta participación poco estructurada, se podría considerar que la colaboración público-privada tiene presencia en la Fase I: identificación de un problema, en la que la asociación de la industria del salmón busca el diálogo para proponer cambios y mejoras que favorezcan al *cluster*, con la finalidad de que sus problemas sean incluidos en la agenda política. En la Fase II: formulación de soluciones o acciones, la asociación sugiere líneas de acción y trata de influir en la decisión política. Sin embargo, el resto de fases al parecer son llevadas a cabo por el poder político, bajo su propio criterio, a través de acciones implementadas en las instituciones existentes.

Caso 3: Confederación Nacional de Industrias de Brasil

La Confederación Nacional de Industrias (CNI) de Brasil tiene por objetivo defender y representar a la industria brasileña, promoviendo un ambiente que favorezca a los negocios, competitividad y desarrollo sostenible del Brasil. Tiene 70 años de trayectoria, fue fundada por iniciativa de cuatro federaciones de industrias. Actualmente está conformada por 27 federaciones industriales, más de mil asociaciones sindicales de empleados y más de 196.000 establecimientos industriales.

En combinación con el Estado se crearon dos importantes instituciones para el fortalecimiento del sector industrial: SENAI (Servicio Nacional para el Entrenamiento Industrial) en 1942, y el SESI (Servicio Social de la Industria) en 1946. Además crea en 1969 del Instituto Euvaldo Lodi (IEL) para el perfeccionamiento, capacitación y desarrollo de la gestión empresarial.

Entre los años 40 y 80, la CNI centró sus esfuerzos en la diversificación del parque industrial brasileño. A partir de 1988, se enfocó en la competitividad de los productos brasileños, la inserción de las empresas en el mercado internacional y la reducción del costo de producción en el Brasil. En los últimos años, la vinculación de la CNI con el poder político se ha enfocado en impulsar reformas institucionales que contribuyan al crecimiento del país con eficiencia e inclusión social, para lo cual viene ejerciendo un diálogo permanente con el Estado, y ha establecido estrategias de cooperación con el poder político.

Al respecto, Dagoberto Lima Godoy,¹⁹ director de la CNI, explica que la organización tiene establecido un permanente diálogo tanto con el Poder Ejecutivo como con el Poder Legislativo, los que se constituyen sus dos principales interlocutores gubernamentales. Con el Poder Ejecutivo, este diálogo aporta acciones reactivas a las iniciativas gubernamentales, así como acciones proactivas para implementar políticas públicas que favorezcan la competitividad de la industria. Con el Poder Legislativo, por su parte, este diálogo se dirige a aportar respecto a las propuestas legislativas, a fin de que estén acordes a la posición del sector industrial.

Dentro de las principales iniciativas identificadas de la CNI que implican la cooperación público-privada se pueden señalar las siguientes:

- En el área internacional, el mejor ejemplo de diálogo con el ejecutivo es la Coalición Empresarial Brasileña (CEB), creada en 1996 bajo la coordinación de la CNI, con el objetivo de informar y organizar a los empresarios para influir en las negociaciones comerciales en las que participa el Brasil, como los tratados de libre comercio, sugerencias para la negociaciones con el MERCOSUR y la Unión Europea, entre otros. A través de este organismo, se ha podido contribuir a la construcción de una sola posición oficial del Brasil en las negociaciones internacionales, en la que el Gobierno define los grandes objetivos estratégicos de su política externa, y el sector privado aporta elementos para la toma de decisiones adecuadas, sobre la base de la evaluación de los impactos económicos y comerciales; así, se ha establecido una alianza de trabajo con el Gobierno como se señala en la página Web de la CNI antes citada.
- En el área legislativa, que tiene gran relevancia estratégica para la CNI, se ha establecido una actividad permanente de monitoreo del proceso legislativo, que implica la identificación de los proyectos de ley relacionados con el sector industrial, acompañamiento de su proceso legislativo desde su tramitación inicial, la producción e información sobre los impactos de dichos proyectos sobre la economía y las empresas y contacto con los parlamentarios para sustentar la posición del sector industrial al respecto, así como difundir los resultados a los empresarios.

Este esfuerzo ha logrado mejor impacto y legitimidad a partir de 1996, cuando la CNI elabora un documento anual denominado “Agenda Legislativa de la Industria”, donde se formaliza y se hace pública la posición del sector industrial

¹⁹ Dagoberto Lima Godoy. Brasil y la globalización. En Congreso Internacional Conindustria: Las organizaciones empresariales de América Latina, articuladores del desarrollo. Venezuela. 2005.

respecto a las propuestas legislativas en sus diversas etapas de tramitación. Está dirigido tanto a quienes formulan las políticas públicas, como a las propias empresas y al público en general. Cabe indicar que para ello, la CNI hace participar a las federaciones a fin de lograr una opinión que represente al sector. La CNI también indica soluciones y ajustes cuando sugiere enmiendas o enuncia posiciones contrarias a los proyectos examinados. Según indica Lima Godoy, esta iniciativa consagra una relación efectiva, formal y transparente entre la industria y el Congreso.

- La CNI elaboró el Mapa Estratégico de la Industria 2007-2015 a través del Foro Nacional de Industrias que congrega a las asociaciones más importantes de la industria. Constituye el esfuerzo para la construcción de una agenda de diálogo con el Gobierno para un horizonte de tiempo más amplio, que define el país que se quiere construir, señala la posición del sector industrial, las prioridades estratégicas, y define objetivos, metas y programas elaborados bajo los conceptos de la conocida herramienta *balance score card*.
- Acción de la CNI en el campo laboral: ejerce la representación del Brasil en la OIT que participa de la Organización Internacional de Empleadores. Además, en los últimos dos años, gracias a la convocatoria del Gobierno para empezar una reforma de la legislación laboral, la CNI participa en el Foro Nacional de Trabajo, junto a otras organizaciones empresariales y sindicatos, en lo que constituye un proceso tripartito sobre la orientación técnica de la OIT.

Como se ha podido apreciar, las acciones de la CNI en el Brasil han ido evolucionando hacia orientar sus esfuerzos a establecer un diálogo fluido y permanente con el poder político. Si bien ha logrado mayores avances en el área legislativa, es evidente su orientación a lograr una mayor y mejor participación en la definición de políticas públicas de nivel estratégico para el sector en el largo plazo, en este sentido le es claro que son necesarios el diálogo y la construcción de consensos, tanto al interior de su propia organización, que es muy amplia, como —y sobre todo— con el poder político.

Retomando el concepto del *ciclo de políticas públicas* presentado inicialmente y considerando las características del caso que se acaba de analizar, se puede decir que la colaboración público-privada del CNI ha logrado avances importantes en la definición de las políticas públicas, aunque aún se encuentra en un proceso de maduración. El CNI tiene participación importante en las Fases I: identificación de un problema, y en la Fase II: formulación de soluciones o acciones, a través de propuestas claramente establecidas por la CNI y puestas a consideración del poder político y de la opinión en general. En la fase III: toma de decisiones, la participación del sector privado no es muy evidente; se da en algunas situaciones como en las negociaciones internacionales, mas no en otros aspectos, como en el accionar legislativo.

3. Lineamientos para promover la colaboración público-privada en la definición de políticas públicas

De acuerdo con los casos analizados, se puede observar: en primer lugar, que la colaboración público-privada genera condiciones que permiten el desarrollo de

oportunidades que pueden potenciar y crear sinergias considerables que contribuyan efectivamente al desarrollo del país; y, en segundo lugar, que la consolidación y aprovechamiento estratégico de la colaboración público-privada (ya sea si se da por iniciativa del sector privado o del público) se implementa a través de políticas públicas.

En este sentido, se considera importante tener en cuenta el *ciclo de políticas públicas*, especialmente las tres primeras fases (Fase I: identificación del problema, Fase II: formulación de soluciones o acciones y Fase III: toma de decisiones) en las que la colaboración público-privada es muy valiosa, siempre que se dé en los niveles más desarrollados de la relación: con diálogo fluido y constante, amplia participación y de manera formal y explícita.

A continuación se proponen algunos lineamientos para promover una colaboración público-privada que contribuya efectivamente al desarrollo del país a través de la definición de políticas públicas.

Promover la asociatividad de actores sociales con proyección a participar en el diálogo con el sector público

La asociatividad de los diversos actores permite tener una mejor representatividad de cada grupo social en el diálogo con el sector público. En este sentido, es importante que estos se organicen, cuenten con representantes aceptados por su comunidad, y establezcan mecanismos internos de canalización de la opinión del grupo al que representan.

Esto implica que el Estado debe favorecer y facilitar que los grupos sociales se organicen y puedan formalizarse en forma adecuada ante la sociedad.

Para promover esta asociatividad, es importante impulsar la capacitación de los dirigentes de las asociaciones; esto redundará positivamente en distintos aspectos de su desempeño: conformar la asociación en sí, establecer mecanismos democráticos de diálogo dentro de las asociaciones, realizar una adecuada gestión y contar con las mejores herramientas para una participación positiva en el diálogo con el sector público.

Esta propuesta emerge del interesante ejemplo que brinda el caso del *cluster* del salmón de Chile, donde se aprecia que el impulso del sector privado organizado a través de asociaciones es el que ha logrado muy buenos resultados, y además ha generado la vinculación y la participación del sector público.

La idea de esta propuesta es que pueda servir de soporte a mecanismos de diálogos que se puedan establecer con el sector público a fin de que las asociaciones de empresas puedan incorporarse con mayor facilidad a la interacción con el sector público, además de lograr mayor sinergia entre sí para los propósitos propios de sus negocios, e impulsar la conformación de *clusters* vinculados a cadenas productivas.

Este tipo de iniciativa permitiría una adecuada participación del sector privado en las tres primeras fases de la formulación de políticas públicas, bajo el esquema mencionado en el punto anterior.

Institucionalizar la colaboración público-privada en la formulación de las políticas públicas

Se sugiere crear una institución que tenga como finalidad de, por una parte, analizar de forma muy técnica los proyectos de ley (tanto los propuestos por el gobierno como los que puedan nacer de la iniciativa de esta institución) y, por otra parte, analizar la constitución de importantes organismos de la vida nacional, sobre la base del respeto por la dignidad de la persona humana, la democracia política, la propiedad privada y la búsqueda del desarrollo del país. Esta institución debe ser independiente de partidos políticos, iglesias y gobiernos; es más, debe ser como un centro de investigación económico y social. Esta propuesta emerge de los interesantes ejemplos que brindan los casos de Irlanda (Consejo Nacional Económico y Social, NESO) y del Brasil (Confederación Nacional de Industrias Brasileñas, CNI); en particular, el primero, ya que constituye una iniciativa estatal que incorpora la participación del sector público, además de otros sectores de la sociedad, y se orienta a políticas públicas de tipo estratégico, a fin de establecer programas de desarrollo para el país.

Se sugiere que esta institución sea fundada por empresarios y políticos. Debe convocar la participación de los diversos actores sociales para trabajar conjuntamente en la identificación de los problemas públicos, en la propuesta de alternativas de solución o de acciones a tomar y, sobre todo, en la toma de decisiones de la política pública por establecer. Sus disposiciones deberán ser consideradas vinculantes con el accionar del Estado a fin de que se implementen efectivamente, y así esta institución no se convierta solamente en un organismo de tipo declarativo.

Esto implica establecer mecanismos efectivos de diálogo, donde se instauren procedimientos para que la participación de cada actor, público o privado, sea constructiva, brinde aportes y sustente su posición con argumentación respaldada adecuadamente en forma técnica. Asimismo, sería importante tener en esta institución que se propone un área de investigación para contar con información técnica con la anticipación necesaria para la evaluación de los temas por discutir.

El proceso para lograr una relación de alto nivel entre empresariado y poder político no es fácil, ya que implica un gran esfuerzo de coordinación, cooperación y, sobre todo, de confianza y compromiso; sin embargo, constituye una poderosa vinculación que genera desarrollo para el país, y crea sinergia para beneficio de todos. Por ello, el rol del Gobierno, bajo este esquema, deberá ser de coordinador y no de director, a fin de facilitar y conducir en forma adecuada la colaboración público-privada. Los actores sociales participantes deberán ser válidos y representativos de cada uno de los sectores convocados, para lo cual se sugiere que cada sector designe los miembros más aceptados para participar en un tipo de diálogo como el propuesto.

Implementando este tipo de iniciativa, se cubrirían las tres primeras fases del *ciclo de políticas públicas*, de la siguiente manera:

Fase I: identificación del problema, ya que con la participación de los diferentes sectores sociales, se manifestarían los aspectos más sensibles por solucionar de

acuerdo con los intereses de los participantes, el alcance del problema, sus implicancias, y grado de urgencia. De esta manera, esta participación contribuiría de manera efectiva en la construcción de la agenda pública.

Fase II: formulación de soluciones o acciones, ya que también este organismo, una vez que ha identificado el problema, establecería posibles alternativas de solución, y sería considerado para la decisión final. Cabe indicar que un claro ejemplo de ello se ha visto en el NESC de Irlanda que propone estrategias cada tres años para orientar la definición de programas de desarrollo para el país. Algo similar lo constituye también el Mapa Estratégico de la Industria, elaborado por la CNI en el Brasil, y que se ha puesto a consideración de quienes se encargan de elaborar las políticas públicas respectivas.

Fase III: toma de decisiones, ya que también este organismo estaría orientado a la definición de la política pública final, de manera concertada, tal como se aprecia en el caso del NESC en Irlanda.

Promover elaboración y difusión de información estratégica para contribuir a formar criterios de participantes para una mejor participación y decisión

Privilegiar la elaboración organizada de estudios e informes que traten los temas estratégicos del país, de acuerdo con lo programado por el Estado.

Estos estudios deberán ser elaborados por equipos técnico-profesionales con la suficiente experiencia y conocimiento en cada tema tratado. En la elaboración de cada estudio es necesario contar con la posición de cada uno de los actores involucrados en el tema, a fin de tomar en consideración su opinión para la elaboración de propuestas de solución al problema identificado.

Esta información, una vez validada, deberá ser difundida, con prioridad, a cada uno de los actores sociales que participan en el diálogo público-privado para la formulación de políticas públicas; y, además, al público en general.

Esta propuesta emerge de lo observado en los casos de Irlanda y del Brasil, en los que las respectivas organizaciones analizadas elaboran este tipo de información estratégica en la que identifican el problema o problemas públicos, los priorizan y proponen alternativas de solución, con lo cual se estaría cubriendo las Fases I y II del *ciclo de políticas públicas*.

Formalizar el aprendizaje institucional de las experiencias en la colaboración público-privada

Registrar las experiencias de colaboración público-privada con la finalidad de que sean consultadas en otras oportunidades y puedan servir de conocimiento para situaciones similares. Este registro deberá ser sistemático y en medios disponibles para todos los participantes de la colaboración público-privada.

En los casos analizados, se puede apreciar el importante aporte que brindan las propias páginas web de las instituciones analizadas, en especial NESC de Irlanda, y CNI del Brasil, que publican todos los estudios realizados, así como los documentos

generados, los que son accesibles para el público en general, lo que desde ya contribuye mucho a comprender su aporte, su posición y sus propuestas.

Promover la conformación de *clusters* vinculados a cadenas productivas globales

Identificar sectores productivos o de servicios que puedan reunir las condiciones suficientes para convertirse en *clusters* vinculados a una cadena productiva global, teniendo en cuenta que se pueda contar con ventajas comparativas y se tenga el potencial para desarrollarse factores de competitividad sobre la base de dichas ventajas, tal como se ha apreciado en el caso chileno presentado. Para lograr esto, además, es indispensable lo planteado anteriormente, la asociatividad de las empresas.

En este caso, es importante generar alianzas público-privadas con asociaciones empresariales organizadas a fin de trabajar en conjunto para desarrollar el *cluster* en sí, considerando las siguientes áreas: ordenamiento jurídico, apoyo y promoción a la innovación y desarrollo tecnológico asociado al *cluster*, capacitación del capital humano, promoción hacia los mercados, información estratégica de los mercados y de la competencia, control y regulación.

A diferencia de lo observado en el caso chileno, en el que si bien existe el diálogo fluido y ayuda pública constante, en la presente propuesta se sugiere que además de ello, se establezcan alianzas formales del sector privado con el público para trabajar en forma estructurada y explícita en el desarrollo estratégico del *cluster*. Para ello podrían establecerse mecanismos similares a los observados en el caso del NESC de Irlanda, a manera de un Consejo, pero solo focalizado al *cluster*, con la intervención de todos los involucrados, formalizando la formulación estratégica y definición de acciones que orienten el desarrollo del *cluster*, manteniendo el diálogo y la coordinación permanentes.

Bajo esta propuesta, se busca incorporar la colaboración público-privada del *cluster* en el planteamiento formal y estructurado de las políticas públicas que lo involucran, con lo cual se cubrirían las tres primeras fases del *ciclo de políticas públicas*.