Ideas fuerza para una visión moderna del Desarrollo en el Siglo XXI.

Guillermo Campero

Setiembre 2018.

Asesor externo

Presentación

Este documento quiere invitar a reflexionar juntos, hacernos preguntas y compartir ideas sobre la forma en que queremos enfrentar el presente para construir el futuro, teniendo como base una perspectiva progresista respecto de esta cuestión fundamental expresada en un conjunto de *ideas fuerza*:

El documento ha sido elaborado consultando en especial la siguiente bibliografía como base para los enfoques de fondo que plantea este texto: BID (2014)" Repensar el Desarrollo Productivo"; Foxley, A. "La Trampa del Ingreso Mínimo". CIEPLAN; MINREL Chile (2009): "Caminos al Desarrollo" Tomos I y II; CEPAL (2010) "La hora de la Igualdad". Adicionalmente, en el texto se citan otras fuentes de estudio sobre temas específicos.

El Trabajo Humano es, indispensablemente, una de las bases fundamentales del desarrollo de las sociedades. La economía, el crecimiento, la productividad, la innovación tecnológica y la competitividad en los mercados globales debe apuntar a ser la base material de ese tipo de desarrollo, y no un componente aislado de un progreso neutro que no apunta a ser inclusivo e incluyente.

Para ello tenemos el desafío común de encontrar los caminos, que teniendo en cuenta la experiencia de los últimos treinta años, nos permita generar crecimiento productivo, sostenible y sustentable, con el propósito preciso de generar más y mejores empleos, que generen sociedades más incluyentes, justamente distributivas, participativas, equitativas centradas en el valor del trabajo humano. Este es un tema político-cultural y no sólo tecnocrático.

La experiencia adquirida nos muestra que son las economías mixtas, en que Estado y Mercado, con inclusión de la sociedad civil donde se complementen, la perspectiva de generar bienes públicos y las regulaciones apropiadas al funcionamiento público y privado de la economía y la sociedad, son aquellas que pueden acercarnos al tipo de desarrollo al que debiésemos aspirar.

Esto pone el imperativo en que la economía del desarrollo es tarea de todos, teniendo su centro en la generación de bienestar para las mayorías y en políticas que se orienten por valores ciudadanos, visiones de país que respondan a la voluntad y aspiración de los ciudadanos y no a intereses privados cuando estos son excluyentes. En esa perspectiva corresponde que el Estado y el mercado generen los incentivos apropiados al emprendimiento privado y a la función de la economía pública y sus interacciones, para lograr actuar con las reglas y metas antes enunciadas, y responde con ellas a las exigencias comunes de la generación de crecimiento sostenido, sustentable, tecnológicamente avanzado, inclusivo, y con inserción apropiada en la economía global.

El tipo de crecimiento con estas economías mixtas debe estar sustentado fundamentalmente en la economía real y no en la economía financiera que deriva en especulación y no se orienta a la inclusión social.

Poner en el centro la economía productiva, que genere valor agregado es la que permite generar empleo de calidad, desarrollando cadenas de valor y reordenando nuestra matriz de desarrollo hacia nuevas formas de industrialización que nos permitan superar la característica de ser una economía exportadora de bienes primarios (commodities).

Es un imperativo con este modelo cooperativo superar las asimetrías de nuestra estructura económica, que secciona los distintos sectores productivos y de servicios en sus capacidades de acceder a las tecnologías de punta, a los mercados globales y los avances en productividad y competitividad.

Esto es necesario para enfrentar la pobreza y las brechas de desigualdad. Estas brechas se originan principalmente en los mercados de trabajo desiguales.

Para esta tarea hay que profundizar los procesos en curso que pueden permitir nuevas formas de integración económica y política en América Latina y El

En la región se han generado mecanismos de integración y diálogo político que pueden ser muy relevantes para los nuevos debates sobre el crecimiento, el desarrollo más inclusivo y una visión más integrada de América Latina y El Caribe. Entre ellas, la UNASUR, el CELAC, y la Alianza del Pacífico. Iniciativas que vienen a complementar aquellas de carácter de integración más económica, como MERCOSUR, CARICOM, SICA, CAN y otras de igual relevancia.

Frente a los desafíos de la crisis de 2008/2009, de la caída del modelo de los commodities y la subsistencia de las asimetrías estructurales, surge la necesidad de replantearse el tema de las posibilidades de nuevas formas de políticas industriales- que acompañando a un sistema exportador más sólido, menos concentrado, y a una estructura financiera más regulada- fortalezcan la economía real, la estructura productiva, generen mayor valor agregado y acceso a tecnologías avanzadas , cuyo resultado sea empleos decentes, de calidad, y de alta productividad.

Esta perspectiva abre espacios para plantearse fortalecer los mercados regionales y subregionales dando impulso a nuevas formas de integración productiva y política.

La Integración regional y la política industrial, dadas las débiles perspectivas de crecimiento en la mayoría de sus principales socios comerciales, los países de América Latina podrían acelerar su desarrollo a través de una estrategia coherente de política centrada en una mayor integración económica regional y en la promoción de fuentes internas de crecimiento. Además, la integración regional podría contribuir al desarrollo industrial y a la diversificación de la base económica, a menudo dominada por la explotación de los recursos naturales. En este sentido, la región latinoamericana podría emprender procesos similares a los llevados a cabo en otros espacios de cooperación comercial interregional. Por ejemplo, el proceso de integración regional que está teniendo lugar en Asia merece especial atención.

Los desafíos macroeconómicos, en América Latina, tienen que tener presentes los retos sociales y del mercado de trabajo.

La necesidad de una estructura productiva más diversificada que permita la exportación de productos de mayor nivel de valor agregado, exige una inversión en educación que permita disponer de la mano de obra cualificada para la transformación estructural. Al mismo tiempo, Latinoamérica tiene que afrontar el reto social de ampliar la protección social y reducir el peso del sector informal en la economía de la región. A pesar de las importantes mejoras observadas en la última década, cerca

del 40 por ciento del empleo no agrícola en 2017 era informal en muchos países del área.

En la mayoría de los países latinoamericanos, las ganancias derivadas de la productividad laboral no han sido distribuidas de manera equitativa entre beneficios y salarios. Con todo, se observan progresos en relación con los salarios reales en la región, aunque con grandes diferencias entre un país y otro durante la última década.

Asociado a políticas de elevación del empleo, debemos enfrentar el problema de la informalidad.

Alrededor del 47 por ciento de aquellos que si tienen empleo están en situación de informalidad, que como sabemos la mayoría de las veces está asociada a malas condiciones de trabajo, sin protección social ni derechos laborales.

La informalidad es persistente y está vinculada con la desigualdad y con la baja productividad, obstáculos de grandes dimensiones en la ruta hacia el desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños.

La informalidad es compleja, es heterogénea y constituye un desafío formidable para nuestras economías y nuestras sociedades. Hay que reflexionar sobre la evolución económica reciente y por qué el crecimiento ha permitido bajar el desempleo y reducir la pobreza, pero no ha tenido un efecto positivo sobre la redistribución de la riqueza a través de los salarios y las remuneraciones.

Los desafíos están a la vista. Hay que hacer esfuerzos por lograr un crecimiento económico rico en empleos, que estimule la productividad, genere una disminución de la informalidad y permita a los países establecer sistemas educativos de alta calidad, posibilidades de movilidad social, marcos

institucionales fuertes que sostengan e impulsen el mejoramiento de la calidad de vida de su población.

El papel proactivo del Estado, y del mundo privado, especialmente frente a los shocks externos e internos, es proteger los empleos y mitigar la disminución de los ingresos a través de medidas anticíclicas, políticas activas del mercado de trabajo, refuerzo de la institucionalidad laboral, inversiones en sectores de uso intensivo de mano de obra, y programas de protección social como los de transferencias condicionadas.

Para aprovechar los logros alcanzados y hacer frente a las vulnerabilidades existentes, es necesario un Estado fuerte y eficiente y esto no se refiere al tamaño del estado, sino a su capacidad y desempeño. También es imprescindible articular y coordinar políticas que permitan avanzar hacia un desarrollo sostenible con empleo pleno productivo y trabajo decente.

Áreas en las cuales es necesario avanzar desde el inicio de la política de Desarrollo en una economía Mixta.

-Se requieren programas activos de empleo productivo orientados a mejorar la inserción de trabajadores y empresas en cadenas productivas que incorporen a los sectores con más baja productividad y los articulen con aquellos que logran mejores resultados e inserción internacional.

-Son necesarias políticas industriales específicas que ayuden a diversificar la estructura productiva, lograr mayor productividad y crear empleo formal, como la promoción de políticas para el desarrollo empresarial.

-Es esencial elevar la calidad de la educación y de la formación profesional para mejorar la calificación de los trabajadores.

-Es necesario insistir en promover el respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, especialmente la libertad sindical y la negociación colectiva.

La negociación colectiva debe ser vista como un instrumento idóneo para crear justicia social y lograr una redistribución de los ingresos, que contribuye a mejorar las relaciones de trabajo.

-hay que impulsar la formalización de la informalidad,

La informalidad representa en el plano laboral lo que en el plano social es la desigualdad y contribuye a perpetuarla. Asimismo, la informalidad expresa una baja productividad del trabajo en diversos sectores, sobre todo aquellos que concentran una elevada proporción del empleo.

-El concepto de Piso de Protección Social (PPS) debe jugar un papel crucial en la transición hacia la formalización. Ampliar las garantías sociales para todos e implementar gradualmente estándares más elevados de seguridad social es fundamental.

-Especial atención requieren las micro, pequeñas y medianas empresas, donde se concentra la mayoría del empleo, por lo general en condiciones de baja productividad, informalidad y limitada protección social. Estas empresas deben ser potenciadas en su capacidad para generar empleo formal y para acceder a cadenas productivas sostenibles.

-Fortalecer y proteger la organización y los derechos de los trabajadores y de los empleadores es un compromiso fundamental, institucional e indispensable para la justicia social y el equilibrio en las relaciones laborales.

-Para avanzar hacia el desarrollo sostenible con crecimiento inclusivo, se requiere un *diálogo social efectivo* construido sobre la base de la confianza mutua, para salvar obstáculos que limitan la actual estrategia de desarrollo e identificar prioridades para consolidar las políticas que aborden los desafíos que genera la pobreza y desigualdad, impulsando empleos de

calidad, con derechos laborales y que amplíen las coberturas de protección social.

-Es importante contar con organizaciones de empleadores y de trabajadores fuertes y consolidadas para que los procesos de diálogo social sean exitosos.

Asimismo, es clave el fortalecimiento de los Ministerios del Trabajo, la principal institución laboral en nuestros países.

Requerimos construir Acuerdos Sociopolíticos de largo plazo para poner en práctica medidas y políticas específicas que aborden desde la perspectiva de un Desarrollo con Trabajo Decente los desafíos estructurales que están en el origen de la crisis y de la actual desaceleración del crecimiento.

Algunos Temas Centrales de políticas que la visión antes planteada requiere que sean abordados en el Debate actual sobre el desarrollo para Chile.
Esta sección tiene como referencia principal los planteamientos del Libro del BID (2014): "Como repensar el Desarrollo"

Una visión de largo plazo para la nación en el contexto global: Condición fundamental del pensamiento progresista del siglo XXI

El desarrollo nacional es para la visión socialista moderna, un proceso de transformación de la sociedad, mediante el cual ésta desarrolla sus capacidades y su capital con la consecuente modificación institucional. Por esta razón, una estrategia de desarrollo es ante todo un proceso de transformación en el marco de una visión global, en el que se abordan los obstáculos para el cambio y se identifican las reformas fundamentales necesarias para lograrlo.

Contar con una visión de país es un prerrequisito para el desarrollo. La viabilidad de la estrategia de desarrollo de un país aumenta en proporción a la participación y compromiso de todos sus actores políticos y sociales. La experiencia de los países ha demostrado que una visión compartida de futuro entre los principales actores sociales y políticos de un país es un bien nacional.

Por todo ello, resulta de particular importancia tener una visión nacional en la era de la globalización, cuando ciertos países están acumulando ventajas competitivas y éstas no son un hecho dado, y cuando se requieren transformaciones estructurales de largo plazo

El futuro se construye no mirando por el espejo retrovisor sino viendo hacia adelante. La senda del progreso se emprende cuando existe una visión nacional y los esfuerzos de los actores se dirigen hacia la consecución de metas comunes.

Un tema recurrente en el pensamiento progresista democrático sobre el Desarrollo que debe ser resuelto: La cuestión del Estado y el mercado

Las tres décadas entre los años 50 hasta los 70 se pueden caracterizar como años de "más Estado" en América Latina, pues este fue un activo agente del desarrollo a través de fuertes inversiones en infraestructura y en industrias básicas, como el acero y la energía, además de fortalecer la educación y salud pública. Esta fase del desarrollo de la región fue exitosa en cuanto a su impacto económico. Entre 1951 y 1970, la tasa de crecimiento promedio registró un 5,5% anual, notoriamente superior a la que se observaría posteriormente en los años 80 y 90 (2,2% promedio anual entre 1981 y 200027). Sin embargo, el esquema de sustitución de importaciones y protección a la industria nacional, dirigido por el Estado, funcionó mejor en las economías grandes, como Brasil y México. En el resto, el dinamismo inicial se perdió por las limitaciones de escala de sus mercados (Muñoz, 2001). Las reformas de los 80 se impusieron forzadas por la crisis de la deuda, por la necesidad de adecuar las economías al proceso de globalización y por una fuerte ofensiva ideológica pro libre mercado, detonada por los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido, y sus contrapartes en América Latina. En ese contexto se definió al Estado como problema y al mercado, como solución. Como consecuencia de lo anterior se privatizaron empresas, se desregularon mercados y se redujeron aranceles (Ffrench-Davis, 2005). La crisis de deuda obligó a ajustes fiscales sucesivos que debilitaron gravemente la capacidad de acción del Estado: se resintió la inversión pública y se redujeron drásticamente los recursos para la protección social. La administración pública sufrió recortes de salarios que la convirtieron, en algunos casos, en una burocracia inerme y paralizada. El cuadro anterior se agravó cuando se aplicaron políticas macroeconómicas de "ajuste automático". La combinación más letal fue la de una brusca apertura financiera, acompañada de un tipo de cambio fijo. Chile, México y Argentina la aplicaron y tuvo efectos catastróficos en sus economías: sobreendeudamiento del Estado y de los privados, macrodevaluaciones, recesión, alto desempleo, quiebra de empresas y crisis social28. Al final del camino se produjo la consecuencia política inevitable: debilitamiento de las instituciones, rotativas presidenciales, crisis del sistema de partidos y desconfianza en la democracia, donde estaba vigente. Pero una mirada a las reformas de la década de 1980 con más perspectiva debería ver más allá de las crisis financieras, que se alimentaron de erradas políticas macroeconómicas. La apertura de las economías en este período desencadenó un fuerte dinamismo

exportador, que obligó a aumentos de eficiencia y productividad en un segmento significativo de su aparato productivo. Al mismo tiempo, el Estado se desprendió de actividades que realizaba mal y que absorbían recursos que podían destinarse a prioridades sociales o a modernizar infraestructura; como consecuencia, la adormecida capacidad emprendedora se reactivó. Con un entorno externo favorable, la década de los 90 mostró los frutos positivos de esos cambios a través de un vigoroso crecimiento, que fue interrumpido por un nuevo shock externo: el de la crisis financiera del Este Asiático29. El período siguiente, entre 2000 y 2009, repitió el mismo ciclo, con cinco años buenos a partir de 2004 y luego, shock externo y recesión en 2009. En todo caso, atribuir el bajo crecimiento solo a los shocks externos y a políticas macroeconómicas equivocadas es dar una versión parcial de sus causas. Una explicación más completa debe incluir los factores de carácter institucional, tal como afirmaba un documento del BID: "En la región hay tanto un déficit de Estado, como de mercado" (BID, 2003). Lo que se requiere actualmente es una visión más integrada, en que se definan nuevos ámbitos y tareas para el mercado y el Estado, a la luz de los éxitos y fracasos de las políticas públicas en los 90 y de la globalización, que se profundizó a partir de la década del 2000.

¿Qué propósitos para el mercado después de la experiencia de los setenta en adelante?

En América Latina, en la etapa de la poscrisis, predomina la idea a nivel político de que hay demasiado mercado, lo que originaría parte de los desequilibrios sociales que hoy exhiben sus economías. Para determinar si existe exceso o déficit de mercado es útil definir previamente cuáles deberían ser las tareas esenciales e insustituibles del mercado: cuándo y dónde debería darse su rol subsidiario, y cuáles serían las tareas irrenunciables del Estado. El rol principal del mercado es inducir competencia; es decir, abrir el camino hacia una economía más eficiente, que asigne de mejor forma los recursos escasos,

reduzca costos y evolucione permanentemente para encontrar nuevas oportunidades de producción y exportaciones. América Latina avanzó sustancialmente en la dirección de más mercado, desregulando y reduciendo aranceles durante los 80. La apertura unilateral de las economías fue reforzada por una red de acuerdos de libre comercio bilaterales o multilaterales y por ambiciosos acuerdos de integración económica subregional (BID, 2002). El paso siguiente parecía ser una integración de toda la región, incluyendo América del Norte, en cuanto a su posibilidad de acceso al mercado de Estados Unidos y Canadá para los productores latinoamericanos, lo que permitía pensar en nuevas escalas de producción e inversión, así como en ganancias de competitividad (Da Motta y Ríos, 2009), pero el rotundo fracaso de la iniciativa del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) cerró ese camino. Contrariamente a lo esperado, la mayoría de los gobiernos de América Latina actuaron como participantes activos y constructivos en las negociaciones multilaterales, especialmente en la conocida Ronda para el Desarrollo de Doha, con miras a liberalizar el comercio bajo la Organización Mundial del Comercio. Este apoyo reflejaba una clara convicción de que más apertura de los mercados beneficiaría a sus economías. Sin embargo, las negociaciones de Doha han fracasado. La imposibilidad de lograr el objetivo de liberación multilateral del comercio ha dado nuevo ímpetu a la idea de la integración de los mercados en la región.

El espacio para "más mercado" se ha ido creando a partir de la proliferación de grupos subregionales como MERCOSUR, la Comunidad de Naciones Andinas, el Acuerdo de Libre Comercio de Centro América y más recientemente la Unión de Naciones Sudamericanas. Pero el avance ha sido lento y la crisis financiera global de 2008-2009 generó las excusas para que algunos países, una vez más, optaran por la protección de sus mercados internos. En algunos casos este proteccionismo ha estado acompañado por una nueva versión de antiguas retóricas de populismo y nacionalismo pro-Estado y anti-mercado. La otra dimensión de la aplicación del rol del mercado que América Latina no ha sabido aprovechar plenamente es lo que Enrique Iglesias ha llamado "el segundo piso de la economía del mundo": los mercados de India y China. La región no ha traducido todavía la idea de "más mercado" en una orientación estratégica a Asia. América Latina también necesita de nuevas formas de desarrollo del

mercado. Algunos países de la región expandieron su rol al abrir al sector privado la ejecución de obras públicas —como carreteras, puertos y aeropuertos— mediante el sistema de concesiones, pero los resultados de esa política son mixtos. Hay casos de rotundos fracasos, como el de México, que obligaron a Re estatizar los servicios y en otros es todavía temprano para extraer lecciones definitivas. Lo que sí está claro es que el esquema de concesiones permite adelantar inversiones que el Estado no puede realizar, dada la limitación de recursos públicos. También está demostrado que el sector privado responde rápida y vigorosamente cuando los incentivos a la inversión han sido bien diseñados (Engel, Fischer y Galetovic, 1996, 2001; Vivallos, 2003). Sin embargo, hay dos sectores de la población latinoamericana que no han podido aprovechar las oportunidades que da un mayor rol al mercado: los campesinos pobres, quienes por infraestructura de transporte inadecuada o inexistente enfrentan restricciones para comercializar sus productos; y los microempresarios, que ven frenado el acceso al mercado por no poder regularizar sus derechos de propiedad para usarlos como garantías para ser sujetos de crédito, como argumenta Hernando De Soto (1989, 2006). Junto con más mercado, se necesita más competencia en mercados claves, que fueron desregulados o privatizados y que exhiben claras tendencias monopólicas u oligopólicas. En áreas como la energía, las telecomunicaciones y otros servicios, los consumidores están a merced de uno o muy pocos proveedores. Y, por ejemplo, cuando una o dos poderosas empresas se enfrentan al Estado periódicamente por el dictamen tarifario, el poder monopólico u oligopólico presiona al sistema político para revertir fallos supuestamente arbitrarios de la instancia regulatoria. Este lobby induce eventualmente a corrupción y a la judicialización de los procesos de fijación de tarifas, lo que perjudica a los consumidores y paraliza las inversiones. Ambos factores debilitan la eficacia y transparencia de las decisiones públicas en una democracia. Hay experiencias recientes en la región que ilustran dramáticamente lo que ocurre cuando no se dispone de marcos regulatorios transparentes y confiables para todas las partes. O cuando la ausencia de competencia entre proveedores hace ineficaces incluso los mejores marcos regulatorios (Tavares de Araujo, 2003, Lapuerta et al., 2003, Troya-Martínez, 2006, Hilke, 2006). América Latina necesita aprender rápido de las mejores prácticas en esta materia. Y también sobre legislaciones que han probado ser eficaces para inducir más competencia

en sectores proveedores de servicios básicos regulados. Hay que aprender también a impulsar la formación de personal técnico altamente calificado y bien remunerado que, desde el ámbito del Estado, ofrezca seguridad, competencia técnica y predictibilidad en las reglas para actividades recientemente privatizadas. Sorprendentemente, la experiencia reciente con las nuevas regulaciones del sector financiero en América Latina han incorporado algunas de las lecciones derivadas de los colapsos financieros de los 80 y 90. Los bancos locales no participaron en un grado significativo del opaco y desregulado mercado de los derivados, hedge funds y otros, que provocaron el colapso de los mercados financieros en la mayoría de las economías desarrolladas, lo que dejó claro que la región no tiene necesariamente que importar "las mejores prácticas" de las economías desarrolladas cuando se trata de normas regulatorias, sino que atender las experiencias nacionales sobre cómo manejar las burbujas y crisis financieras para diseñar regulaciones adecuadas. Las mejoras en la regulación financiera también son un componente imprescindible para un mejor funcionamiento del mercado en esta región a futuro. La literatura reciente sugiere que se debe tender a una regulación financiera sistémica que incluya no solo a los bancos, sino también a compañías de seguros, fondos de inversión, fondos mutuos y al comercio cuasi financiero. También se plantea la conveniencia de una supervisión consolidada de los conglomerados financieros nacionales e internacionales, en coordinación con los reguladores en los países de origen y todos los que sean pertinentes, como lo señalan informes del FMI sobre la materia (2009, 2010).

¿Qué propósitos para el Estado?

En la próxima etapa del desarrollo latinoamericano parece obvio que se requerirá un ajuste significativo en la forma de concebir el rol del Estado. No se trata de más o menos Estado, sino de un Estado que se transforma para proporcionar nuevas y más efectivas respuestas frente a los desafíos de una mayor competitividad en los mercados mundiales; y al mismo tiempo para reducir la inseguridad económica. El desafío consiste en reenfocar el rol del Estado para generar empleos que hagan a la economía más competitiva, de

mejor calidad y concebir un Estado de Bienestar adaptado a las nuevas realidades.

La primera reformulación del rol del Estado debería consistir en diseñar un nuevo tipo de Sociedad de Bienestar, en que las políticas públicas flexibilicen el acceso a empleo a las mujeres y otros grupos vulnerables, enfaticen la educación preescolar y extiendan la cobertura de los servicios sociales básicos (educación, salud y vivienda) hasta hacerlos universales, para evitar que la pobreza se perpetúe inter generacionalmente

El Estado y la gestión del desarrollo

En la etapa de sustitución de importaciones, el Estado jugaba un rol múltiple en el desarrollo latinoamericano: era regulador, empresario y un agente del desarrollo que activamente promovía industrias a través de subsidios, incentivos tributarios o protección arancelaria.

En general esta estrategia fue exitosa en su primera fase, generando un fuerte crecimiento en la región. Proveyó de una base industrial sustentable a países grandes como Brasil, México y en algún grado a Argentina. En cambio, en aquellos con mercado interno reducido, subsidió una industria artificial, no competitiva, que no resistió los embates de la mayor interdependencia en los mercados globales que se abrieron a partir de los 80 (Muñoz, 2001). El dilema se hizo particularmente agudo para los países medianos y pequeños, como los de la Zona Andina y Centroamérica. La apertura de sus economías consagró una estructura productiva y exportadora basada casi exclusivamente en los recursos naturales. El problema es que prácticamente ningún país hoy desarrollado llegó a esa fase sin haber diversificado su estructura productiva, lo que exigió agregar valor y tecnología a sus recursos naturales o comenzar a producir competitivamente manufacturas y servicios exportables. El vertiginoso cambio tecnológico hace que el ciclo de vida de los nuevos productos sea cada vez más corto, como también el rápido cambio en las preferencias de los consumidores. Los productos y servicios demandados son más intensivos en conocimiento e innovación y menos intensivos en capital físico y recursos naturales. Por

definición, el conocimiento y las ideas se generan a distintas velocidades, según si los países han creado oportunamente una arquitectura institucional robusta que genere y use el conocimiento originado en las más variadas fuentes, ya sea en los centros de investigación aplicada en las empresas, a través de sugerencias de los clientes o de los proveedores, y de los empleados de la empresa; o de los nuevos emprendedores potenciales egresados de la educación superior (Cooke y Morgan, 2000). El conocimiento puede ser aplicado a los recursos naturales, a las manufacturas y a los servicios. El valor agregado que brindan las innovaciones basadas en el conocimiento hace posible diversificar la composición de la producción y, por ende, de las exportaciones, ya sea a partir de los recursos naturales, las manufacturas o los servicios. Los desafíos de innovar no los resuelve un Estado emprendedor por sí solo, porque se trata de un proceso de aprendizaje colectivo en un mundo y en mercados particularmente inciertos. Tampoco el mercado atomizado de la teoría neoclásica genera por sí solo la información o el conocimiento suficiente para anticipar tendencias y adelantarse a otros en la competencia global. No se trata de descubrir" balas de plata", sino de articular esfuerzos conjuntos que hagan posible desarrollar al máximo los recursos del país a través de una cooperación entre empresas, centros de investigación, universidades, agencias públicas y gobiernos regionales o locales (De Ferranti et al., 2002). En síntesis, los nuevos requerimientos planteados por la competitividad global no suponen desmantelar el Estado, ni necesariamente aumentar su tamaño, sino capacitarlo para un nuevo tipo de función: algo así como un animador del desarrollo.

Un examen superficial de las estructuras heredadas para competir en una sociedad del conocimiento enciende una señal de alerta: en el caso de empresas privadas dominantes en algunos países de la región, nos revela que son de propiedad familiar, con organizaciones jerárquicas, marcadas por prácticas repetitivas y que su consigna pareciera ser "haciendo más de lo mismo no nos va mal". Estas organizaciones se muestran renuentes a destinar recursos a investigación y desarrollo de nuevos productos, procesos o mercados. Tampoco gastan montos significativos en reentrenamiento del personal. No consideran prioritario aprender de sus operarios. Por lo tanto, tampoco es sorprendente que la escasa investigación y desarrollo que se hace en América

Latina la realicen organismos públicos de carácter científico o de fomento y, en grado menor, centros universitarios. Ambos, a menudo, desconectados de las empresas y de sus necesidades de innovar (Benavente, 2009). Por otra parte, las instituciones públicas de fomento están frecuentemente fragmentadas y desarticuladas entre sí. Se trata de capas superpuestas de agencias y programas originados en distintas fases de desarrollo de la economía, las más antiguas con origen en los años 50. En Chile, por ejemplo, hay más de cien programas de fomento del Estado dirigidos a la industria, al fomento agrícola, a los pequeños productores y campesinos o hacia las PYME. Pero su efecto acumulativo es imperceptible porque están dispersos, repiten tareas y son presa fácil de clientelas reducidas, que sobreviven accediendo una y otra vez a los mismos beneficios, sin generar innovaciones tecnológicas o saltos en la productividad. Por ello, reestructurar las instituciones del Estado para enfrentar las exigencias de "una economía inteligente", como base para competir globalmente, es una tarea urgente y esencial.

Rol de la economía del conocimiento y el papel del Estado en su promoción.

Los países más exitosos en dar saltos de productividad y crecimiento en las dos últimas décadas han priorizado esta tarea y están continuamente evaluando los avances en la reforma de las instituciones de fomento del Estado, corrigiendo diseños, adaptando las mejores prácticas de otros países e interactuando con los usuarios. Es un tema permanente en la agenda pública en Australia, Nueva Zelandia, Irlanda, Finlandia, Corea del Sur y otros países del Asia, por mencionar algunas de las experiencias más exitosas en los 80 y 90 (Yusuf, 2003; Castells y Himanen, 2002; Nieuwenhuysen et. al., 2001). Hace más de dos décadas, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol editaron el libro Bringing the State Back in ("Trayendo al Estado de vuelta") (Evans et. al., 1985). Allí se enfatiza que, a pesar de los reclamos y críticas contra el Estado omnipresente y de su supuesto repliegue, este sigue captando y distribuyendo entre un tercio y la mitad del PIB en las economías de los países capitalistas desarrollados. Siempre se requiere del Estado pues, por ejemplo, los tratados de libre comercio facilitan el acceso a mercados, pero no aseguran que las economías generen innovación productiva o aumentos permanentes en la productividad de factores; es decir, competitividad. Es casi un lugar común afirmar que los cambios tecnológicos y la globalización obligan a organizarse para una sociedad

del conocimiento y que supone instituciones y agentes económicos coordinados a través de una red que, en algunos países particularmente exitosos, se denomina sistema nacional de innovación (De Ferranti et al., 2003). No estamos refiriéndonos a enfoques teóricos, de escritorio. La experiencia en terreno del autor estudiando procesos de generación de ideas, de movilización de recursos y de rediseño de instituciones públicas en economías de mercado pequeñas, abiertas y exitosas en la globalización –Finlandia, Estonia, Irlanda, Australia, Nueva Zelandia– permite esbozar algunas indicaciones respecto de la dirección en que debería orientarse el "regreso" del Estado a la promoción del desarrollo. Se trata de una intervención no para proteger industrias, sino para ayudar a detonar aumentos sostenidos y permanentes de productividad en la economía. Las experiencias mencionadas anteriormente apuntan a ciertas características de la acción estatal. La calidad de la educación, que el Estado tiene que cautelar y garantizar, aparece como una clave de supervivencia. Esta es la prioridad uno que, sostenida por décadas y encabezada por el Estado, explica las altas tasas de crecimiento del PIB en países como Finlandia o Corea del Sur en las dos últimas décadas (Aho et al., 2006; Ferreira y Vanhoudt, 2004; Bergin y Kearney, 2004). Y como nadie sobrevive solo en la globalización, la cooperación entre agentes públicos y privados, empresas y universidades, empresas y gobiernos regionales es la clave para compartir ideas, tecnologías, diseños y acceso conjunto a mercados de gran escala. La regla base de la economía del conocimiento es trabajar en red. La cooperación entre stakeholders (todos quienes comparten un interés común para desarrollar nuevos productos y mercados, para innovar e incorporar tecnologías y líneas de producción) reemplaza el concepto del emprendedor individual que enfrenta un mercado estático. Los diálogos estratégicos entre stakeholders tienen como objetivo compartir una visión de futuro (BID y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2009). Si la mitad de la diferencia en ingreso per cápita se explica por la capacidad de desarrollo tecnológico e innovación, la pregunta es cómo el Estado puede acompañar ese proceso a través de instituciones públicas coordinadas en un Sistema Nacional de Innovación (Maloney y Perry, 2005). Finlandia, Australia y Nueva Zelandia complementaron lo anterior con la creación de fondos nacionales, regionales o sectoriales para promover la innovación, constituidos inicialmente con recursos públicos. Estos aportes se entregan como subsidios, con contraparte de recursos privados

destinados a la investigación y desarrollo que emprendan empresas, universidades o centros de investigación aplicada. Fondos de este tipo deberían usarse con el criterio de premiar la asociatividad de instituciones académicas y empresas, incluyendo redes de colaboración con centros de investigación tecnológica en países más avanzados.

Se trata de que el Estado entre en escena nuevamente. En las áreas claves del desarrollo, es decir, para que una economía sea más competitiva y con mayor protección social, el Estado puede contribuir a mejorar la coordinación entre actores privados; por ejemplo, para facilitar el acceso al capital a nuevos emprendedores, atraer inversión extranjera directa, estimular la creación de clusters productivos y facilitar la transferencia de conocimiento desde países más avanzados. A continuación, se presenta un breve análisis de cada una de estas variables.

• Acceso al capital: la disponibilidad de capital es la forma segura para ampliar la base de la capacidad emprendedora. En América Latina, la inexistencia de una red de instituciones que provea capital en las distintas fases a las nuevas empresas impide ampliar la base de la capacidad emprendedora. Por el contrario, Corea del Sur, Israel, Finlandia, Irlanda, Nueva Zelandia y Australia han puesto en marcha redes para mantener el flujo de capital hacia las actividades emprendedoras y sus experimentos de innovación han sido exitosos.

• Inversión extranjera directa: el Estado debe diseñar incentivos para atraer inversión extranjera directa en rubros no tradicionales que aporten nuevos desarrollos tecnológicos, habilidades o mercados. Irlanda fue particularmente exitosa desarrollando esta estrategia en los años 80 a través de generosos incentivos tributarios, que la convirtieron en la plataforma de las empresas de tecnologías de la información norteamericanas en el mercado europeo.

• Clusters productivos: el Estado también puede ayudar a estimular la creación de clusters productivos en regiones o comunidades locales. Las regiones tienen que identificar en qué pueden especializarse, cuáles son sus fortalezas y debilidades para competir exitosamente en determinados nichos de la economía internacional. Usar fondos públicos para promover la asociatividad también ha probado ser un instrumento potente para impulsar una economía

innovadora a nivel local (Cooke y Morgan, 2000). Un plan para mejorar la calificación de la mano de obra según las ventajas comparativas de la región es asimismo una tarea conjunta de organismos públicos y privados de cada zona.

• Transferencia de conocimiento: el Estado tiene que jugar un rol de avanzada en la "importación" de procesos de generación de nuevos conocimientos e ideas, que se conviertan en riqueza para el país. Una asociación con Centros de Investigación de excelencia en las economías más avanzadas, la participación en fondos de capital de riesgo internacionales para aprender sus mejores prácticas, organizar y financiar un masivo intercambio educativo –particularmente a nivel de posgrado–, universalizar la enseñanza del inglés, son solo algunas de las tareas necesarias para que las economías abiertas compitan exitosamente en el mundo globalizado. Chile ha dado pasos significativos en esta dirección a través de programas como Becas Chile, Plan Chile-California y convenios con instituciones científicas europeas. Por su parte, la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, anunció un programa de 100 mil becas para 2015 para que jóvenes de su país estudien en el exterior.

El Estado articulador de la protección social

Además de convocar a los actores para la innovación, proporcionar los incentivos correctos, desarrollar buenas regulaciones y mecanismos de control, un Estado moderno debería contribuir a mejorar los deteriorados sistemas de bienestar social de América Latina, para avanzar hacia una sociedad en que los sectores público y privado contribuyan a sostener redes de protección social.

Es fundamental un reenfoque del Estado de Bienestar en América Latina. La igualación de oportunidades a través del sistema educativo y, consecuentemente, el acceso de todos los jóvenes a empleos de equivalente calidad, independiente de su origen socioeconómico. El camino es fortalecer la cohesión social enfrentando las desigualdades en su raíz: las mujeres y niños de los hogares de los tramos inferiores de ingreso.

Complementar Estado y Mercado

Países como Chile han avanzado significativamente en la dirección de explorar el rol del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil en la

provisión de servicios sociales, complementarios a los del Estado, pero es temprano aún para evaluar sus resultados. Esta tendencia, incipiente en la región, debería ser monitoreada de cerca por organismos internacionales para alertar distorsiones (como costos que excluyan, de hecho, a grupos de menores ingresos o tendencias oligopólicas en los mercados), así como transferir una experiencia de mejores prácticas en países más avanzados. A la pregunta de si es necesario más Estado o menos Estado, la respuesta es: se requiere un cambio radical en el modo de funcionamiento del Estado, para proveer nuevas respuestas al problema de fondo que genera "el estado de malestar". Hay que transitar de un "desarrollo desde el Estado" o de un "desarrollo desde el mercado" hacia una nueva síntesis: es decir, a una sociedad innovadora basada en ambos pilares, cuyo foco esté puesto en estimular desde el Estado la capacidad de articular esfuerzos público-privados generadores de ideas y conocimiento, junto con derribar barreras entre compartimentos: instituciones públicas y empresas; universidades, centros de investigación aplicada y sectores productivos; regiones y su proyección a los mercados globales a través de clusters; centros tecnológicos internacionales y su relación con empresas exportadoras nacionales. Romper con estas barreras también requiere abrir el sistema educativo formal a un nuevo entorno, que induce el "aprender a aprender" para lograr una fuerza laboral mejor capacitada. Un Estado animador de una economía inteligente debería tener un rol activo más allá de la negociación de acuerdos de libre comercio en el plano internacional. Los Estados en América Latina deben pasar a la fase siguiente: construir alianzas estratégicas con países que han demostrado en las dos últimas décadas que pueden insertarse exitosamente en la globalización mediante la estimulación de la innovación como base de una diversificación de sus estructuras productivas. Finlandia, Israel, Nueva Zelandia o Corea del Sur son algunos de los ejemplos pertinentes: en algún momento en los últimos 20 años vieron desplomarse sus principales mercados o enfrentaron crisis macroeconómicas similares a las de América Latina, pero sacudieron sus "estados de malestar", reinventaron el modo de relacionar el Estado con los otros agentes del desarrollo, y desencadenaron procesos endógenos de aumentos de productividad, innovación y competitividad internacional en capital humano para mantener la equidad social y sostener el crecimiento a largo plazo. Para reducir un comportamiento rentista de los agentes privados, el Estado en el

Este de Asia funcionaba sobre la base de metas de desempeño que permitían ir ajustando el grado de intervención. Un claro ejemplo de esto fue la política exportadora, respecto de la cual el Estado controlaba el mercado de capitales para conferir crédito preferencial a los exportadores, lo que a su vez requería que este grupo tuviera precios de exportación similares a los mundiales para así asegurar su competitividad. Las primeras reformas promercado a inicios de los 90 se concentraron en los mercados laborales, de comercio y de flujos de capitales. La crisis asiática de 1997-1998 hizo que las instituciones financieras internacionales impusieran una segunda ola de reformas de mercado a los países del Este de Asia. Gradualmente, el intervencionismo estatal en esas economías fue retirándose para dar paso a una etapa de conducción del crecimiento dirigida por el mercado. No obstante, las alianzas público-privadas han tomado un rol protagónico en algunos sectores productivos determinantes, de alta intensidad en conocimiento. Ello sugiere que se ha redefinido el rol de Estado: su intervención es más selectiva y en coordinación con el sector privado.

En áreas como la energía, las telecomunicaciones y otros servicios, los consumidores están a merced de uno o muy pocos proveedores. Y, por ejemplo, cuando una o dos poderosas empresas se enfrentan al Estado periódicamente por el dictamen tarifario, el poder monopólico u oligopólico presiona al sistema político para revertir fallos supuestamente arbitrarios de la instancia regulatoria. Este lobby induce eventualmente a corrupción y a la judicialización de los procesos de fijación de tarifas, lo que perjudica a los consumidores y paraliza las inversiones. Ambos factores debilitan la eficacia y transparencia de las decisiones públicas en una democracia. Hay experiencias recientes en la región que ilustran dramáticamente lo que ocurre cuando no se dispone de marcos regulatorios transparentes y confiables para todas las partes. O cuando la ausencia de competencia entre proveedores hace ineficaces incluso los mejores marcos regulatorios (Tavares de Araujo, 2003, Lapuerta et al., 2003, Troya-Martínez, 2006, Hilke, 2006). América Latina necesita aprender rápido de las mejores prácticas en esta materia. Y también sobre legislaciones que han probado ser eficaces para inducir más competencia en sectores proveedores de servicios básicos regulados. Hay que aprender también a impulsar la formación de personal técnico altamente calificado y bien

remunerado que, desde el ámbito del Estado, ofrezca seguridad, competencia técnica y predictibilidad en las reglas para actividades recientemente privatizadas. Sorprendentemente, la experiencia reciente con las nuevas regulaciones del sector financiero en América Latina han incorporado algunas de las lecciones derivadas de los colapsos financieros de los 80 y 90. Los bancos locales no participaron en un grado significativo del opaco y desregulado mercado de los derivados, hedge funds y otros, que provocaron el colapso de los mercados financieros en la mayoría de las economías desarrolladas, lo que dejó claro que la región no tiene necesariamente que importar "las mejores prácticas" de las economías desarrolladas cuando se trata de normas regulatorias, sino que atender las experiencias nacionales sobre cómo manejar las burbujas y crisis financieras para diseñar regulaciones adecuadas. Las mejoras en la regulación financiera también son un componente imprescindible para un mejor funcionamiento del mercado en esta región a futuro.

La literatura reciente sugiere que se debe tender a una regulación financiera sistémica que incluya no solo a los bancos, sino también a compañías de seguros, fondos de inversión, fondos mutuos y al comercio cuasi financiero. También se plantea la conveniencia de una supervisión consolidada de los conglomerados financieros nacionales e internacionales, en coordinación con los reguladores en los países de origen y todos los que sean pertinentes, como lo señalan informes del FMI sobre la materia (2009, 2010).

Se trata de articular esfuerzos conjuntos que hagan posible desarrollar al máximo los recursos del país a través de una cooperación entre empresas, centros de educación técnica, Universidades, ONG s , la empresa privada y por cierto el Gobierno.

Ya desde fines de los 90 surgieron estas tesis sobre las economías mixtas.

Hasta la crisis financiera de 2008-2009, se tuvo un crecimiento alto, por lo que se afirmó la convicción de que las reformas de mercado habían sido implementadas con pleno éxito. Sin embargo, la fuerte contracción del PIB, principalmente en los Estados Bálticos —los que más profundamente habían aplicado políticas de mercado—, seguían presentes y se hacía necesario buscar un nuevo balance de las funciones del Estado y el mercado.

El cuadro anterior se agravó cuando se aplicaron políticas macroeconómicas de "ajuste automático". La combinación más letal fue la de una brusca apertura financiera, acompañada de un tipo de cambio fijo. Chile, México y Argentina la aplicaron y tuvo efectos catastróficos en sus economías: sobreendeudamiento del Estado y de los privados, macro devaluaciones, recesión, alto desempleo, quiebra de empresas y crisis social28. Al final del camino se produjo la consecuencia política inevitable: debilitamiento de las instituciones, rotativas presidenciales, crisis del sistema de partidos y desconfianza en la democracia, donde estaba vigente. Pero una mirada a las reformas de la década de 1980 con más perspectiva debería ver más allá de las crisis financieras, que se alimentaron de erradas políticas macroeconómicas. La apertura de las economías en este período desencadenó un fuerte dinamismo exportador, que obligó a aumentos de eficiencia y productividad en un segmento significativo de su aparato productivo. Al mismo tiempo, el Estado se desprendió de actividades que realizaba mal y que absorbían recursos que podían destinarse a prioridades sociales o a modernizar infraestructura; como consecuencia, la adormecida capacidad emprendedora se reactivó. Con un entorno externo favorable, la década de los 90 mostró los frutos positivos de esos cambios a través de un vigoroso crecimiento, que fue interrumpido por un nuevo shock externo: el de la crisis financiera del Este Asiático29. El período siguiente, entre 2000 y 2009, repitió el mismo ciclo, con cinco años buenos a partir de 2004 y luego, shock externo y recesión en 2009. En todo caso, atribuir el bajo crecimiento solo a los shocks externos y a políticas macroeconómicas equivocadas es dar una versión parcial de sus causas. Una explicación más completa debe incluir los factores de carácter institucional, tal como afirmaba un documento del BID: "En la región hay tanto un déficit de Estado, como de mercado" (BID, 2003). Lo que se requiere actualmente es una visión más integrada, en que se definan nuevos ámbitos y tareas para el mercado y el Estado, a la luz de los éxitos y fracasos de las políticas públicas en los 90.

Se necesita más competencia en mercados claves, que fueron desregulados o privatizados y que exhiben claras tendencias monopólicas u oligopólicas. En áreas como la energía, las telecomunicaciones y otros servicios, los consumidores están a merced de uno o muy pocos proveedores. Y, por ejemplo, cuando una o dos poderosas empresas se enfrentan al Estado

periódicamente por el dictamen tarifario, el poder monopólico u oligopólico presiona al sistema político para revertir fallos supuestamente arbitrarios de la instancia regulatoria. Este lobby induce eventualmente a corrupción y a la judicialización de los procesos de fijación de tarifas, lo que perjudica a los consumidores y paraliza las inversiones. Ambos factores debilitan la eficacia y transparencia de las decisiones públicas en una democracia. Hay experiencias recientes en la región que ilustran dramáticamente lo que ocurre cuando no se dispone de marcos regulatorios transparentes y confiables para todas las partes. O cuando la ausencia de competencia entre proveedores hace ineficaces incluso los mejores marcos regulatorios (Tavares de Araujo, 2003, Lapuerta et al., 2003, Troya-Martínez, 2006, Hilke, 2006). América Latina necesita aprender rápido de las mejores prácticas en esta materia. Y también sobre legislaciones que han probado ser eficaces para inducir más competencia en sectores proveedores de servicios básicos regulados. Hay que aprender también a impulsar la formación de personal técnico altamente calificado y bien remunerado que, desde el ámbito del Estado, ofrezca seguridad, competencia técnica y predictibilidad en las reglas para actividades recientemente privatizadas. Sorprendentemente, la experiencia reciente con las nuevas regulaciones del sector financiero en América Latina han incorporado algunas de las lecciones derivadas de los colapsos financieros de los 80 y 90. Los bancos locales no participaron en un grado significativo del opaco y desregulado mercado de los derivados, hedge funds y otros, que provocaron el colapso de los mercados financieros en la mayoría de las economías desarrolladas, lo que dejó claro que la región no tiene necesariamente que importar "las mejores prácticas" de las economías desarrolladas cuando se trata de normas regulatorias, sino que atender las experiencias nacionales sobre cómo manejar las burbujas y crisis financieras para diseñar regulaciones adecuadas. Las mejoras en la regulación financiera también son un componente imprescindible para un mejor funcionamiento del mercado en esta región a futuro. La literatura reciente sugiere que se debe tender a una regulación financiera sistémica que incluya no solo a los bancos, sino también a compañías de seguros, fondos de inversión, fondos mutuos y al comercio cuasi financiero. También se plantea la conveniencia de una supervisión consolidada de los conglomerados financieros nacionales e internacionales, en coordinación con

los reguladores en los países de origen y todos los que sean pertinentes, como lo señalan informes del FMI sobre la materia (2009, 2010).

acompañar ese proceso a través de instituciones públicas coordinadas en un Sistema Nacional de Innovación (Maloney y Perry, 2005). Finlandia, Australia y Nueva Zelandia complementaron lo anterior con la creación de fondos nacionales, regionales o sectoriales para promover la innovación, constituidos inicialmente con recursos públicos. Estos aportes se entregan como subsidios, con contraparte de recursos privados destinados a la investigación y desarrollo que emprendan empresas, universidades o centros de investigación aplicada. Fondos de este tipo deberían usarse con el criterio de premiar la asociatividad de instituciones académicas y empresas, incluyendo redes de colaboración con centros de investigación tecnológica en países más avanzados.

Se trata de que el Estado entre en escena nuevamente. En las áreas claves del desarrollo, es decir, para que una economía sea más competitiva y con mayor protección social, el Estado puede contribuir a mejorar la coordinación entre actores privados; por ejemplo, para facilitar el acceso al capital a nuevos emprendedores, atraer inversión extranjera directa, estimular la creación de clusters productivos y facilitar la transferencia de conocimiento desde países más avanzados. A continuación, se presenta un breve análisis de cada una de estas variables.

• Acceso al capital: la disponibilidad de capital es la forma segura para ampliar la base de la capacidad emprendedora. En América Latina, la inexistencia de una red de instituciones que provea capital en las distintas fases a las nuevas empresas impide ampliar la base de la capacidad emprendedora. Por el contrario, Corea del Sur, Israel, Finlandia, Irlanda, Nueva Zelandia y Australia han puesto en marcha redes para mantener el flujo de capital hacia las actividades emprendedoras y sus experimentos de innovación han sido exitosos.

• Inversión extranjera directa: el Estado debe diseñar incentivos para atraer inversión extranjera directa en rubros no tradicionales que aporten nuevos desarrollos tecnológicos, habilidades o mercados. Irlanda fue particularmente exitosa desarrollando esta estrategia en los años 80 a través de generosos

incentivos tributarios, que la convirtieron en la plataforma de las empresas de tecnologías de la información norteamericanas en el mercado europeo.

• Clusters productivos: el Estado también puede ayudar a estimular la creación de clusters productivos en regiones o comunidades locales. Las regiones tienen que identificar en qué pueden especializarse, cuáles son sus fortalezas y debilidades para competir exitosamente en determinados nichos de la economía internacional. Usar fondos públicos para promover la asociatividad también ha probado ser un instrumento potente para impulsar una economía innovadora a nivel local (Cooke y Morgan, 2000). Un plan para mejorar la calificación de la mano de obra según las ventajas comparativas de la región es asimismo una tarea conjunta de organismos públicos y privados de cada zona.

• Transferencia de conocimiento: el Estado tiene que jugar un rol de avanzada en la "importación" de procesos de generación de nuevos conocimientos e ideas, que se conviertan en riqueza para el país. Una asociación con Centros de Investigación de excelencia en las economías más avanzadas, la participación en fondos de capital de riesgo internacionales para aprender sus mejores prácticas, organizar y financiar un masivo intercambio educativo –particularmente a nivel de posgrado–, universalizar la enseñanza del inglés, son solo algunas de las tareas necesarias para que las economías abiertas compitan exitosamente en el mundo globalizado. Chile ha dado pasos significativos en esta dirección a través de programas como Becas Chile, Plan Chile-California y convenios con instituciones científicas europeas. Por su parte, la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, anunció un programa de 100 mil becas para 2015 para que jóvenes de su país estudien en el exterior.

Economías mixtas de Bienestar

El debate respecto del camino recorrido por América Latina en las últimas dos décadas ha estado a menudo mal situado. Los magros resultados de la segunda parte de los 90 y el breve ciclo de bonanza de 2004 a 2008, frenado por la crisis financiera global y reiniciado a partir de 2011, han derivado en discusiones sobre si las reformas eran las adecuadas o fueron contraproducentes. El "estado de malestar" en algunos países se ha volcado en contra del Consenso de Washington o, en la versión más radical, contra la globalización. A partir de

allí el terreno queda abonado para visiones nostálgicas o rebrotes del viejo, pero siempre popular, discurso populista con ribetes autoritarios. Por ello, la primera reformulación del rol del Estado debería consistir en diseñar un nuevo tipo de Sociedad de Bienestar, en que las políticas públicas flexibilicen el acceso a empleo a las mujeres y otros grupos vulnerables, enfaticen la educación preescolar y extiendan la cobertura de los servicios sociales básicos (educación, salud y vivienda) hasta hacerlos universales, para evitar que la pobreza se perpetúe intergeneracionalmente. Países como Chile han avanzado significativamente en la dirección de explorar el rol del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil en la provisión de servicios sociales, complementarios a los del Estado, pero es temprano aún para evaluar sus resultados. Esta tendencia, incipiente en la región, debería ser monitoreada de cerca por organismos internacionales para alertar distorsiones (como costos que excluyan, de hecho, a grupos de menores ingresos o tendencias oligopólicas en los mercados), así como transferir una experiencia de mejores prácticas en países más avanzados. A la pregunta de si es necesario más Estado o menos Estado, la respuesta es: se requiere un cambio radical en el modo de funcionamiento del Estado, para proveer nuevas respuestas al problema de fondo que genera "el estado de malestar". Hay que transitar de un "desarrollo desde el Estado" o de un "desarrollo desde el mercado" hacia una nueva síntesis: es decir, a una sociedad innovadora basada en ambos pilares, cuyo foco esté puesto en estimular desde el Estado la capacidad de articular esfuerzos público-privados generadores de ideas y conocimiento, junto con derribar barreras entre compartimentos: instituciones públicas y empresas; universidades, centros de investigación aplicada y sectores productivos; regiones y su proyección a los mercados globales a través de clusters; centros tecnológicos internacionales y su relación con empresas exportadoras nacionales. Romper con estas barreras también requiere abrir el sistema educativo formal a un nuevo entorno, que induce el "aprender a aprender" para lograr una fuerza laboral mejor capacitada. Un Estado animador de una economía inteligente debería tener un rol activo más allá de la negociación de acuerdos de libre comercio en el plano internacional. Los Estados en América Latina deben pasar a la fase siguiente: construir alianzas estratégicas con países que han demostrado en las dos últimas décadas que pueden insertarse exitosamente en la globalización mediante la estimulación de la innovación

como base de una diversificación de sus estructuras productivas. Finlandia, Israel, Nueva Zelandia o Corea del Sur son algunos de los ejemplos pertinentes: en algún momento en los últimos 20 años vieron desplomarse sus principales mercados o enfrentaron crisis macroeconómicas similares a las de América Latina, pero sacudieron sus "estados de malestar", reinventaron el modo de relacionar el Estado con los otros agentes del desarrollo, y desencadenaron procesos endógenos de aumentos de productividad, innovación y competitividad internacional.

Referencias Bibliográficas para la elaboración de los enfoques de largo plazo, que plantea este texto.

BID (2014)" Repensar el Desarrollo Productivo"; Foxley, A." La Trampa del Ingreso Mínimo". CIEPLAN; MINREL Chile (2009): "Caminos al Desarrollo" Tomos I y II; CEPAL (2010) "La hora de la Igualdad".