

I EL ABRAZO INVISIBLE

- 1.1 El Estado Innovador
- 1.2 ¿Quién Coordina al Coordinador?
- 1.3 Diseño Contractual en Ejes de Infraestructura
- 1.4 Emprendedores y Empresas
- 1.5 ¿Qué es el Planeamiento Estratégico?

I INTRODUCCION

1.1 El Estado Innovador

El hombre moderno, decía James B. Conant, se ve obstaculizado en el camino a la reflexión de las ideas por “la urgencia aguijoneante de los sucesos contingentes¹.” Cosa parecida puede afirmarse, en términos generales, de las discusiones mayoritariamente superficiales acerca de la formulación de políticas de competitividad para el Perú y el continente.

Enriquecer el debate sobre las estrategias de desarrollo de un país requiere contar con un diagnóstico acertado. Pero el dictamen de partida no solamente debe referirse a un recuento factual de hechos, datos y realidades resumidos en una fotografía estadística. Las opciones de evolución económica están condicionadas por la capacidad de actuar, pero ésta a su vez depende de ideas, concepciones y pensamientos. Es menester, por tanto, mirar detrás de las cifras y proyecciones y auscultar con acuciosidad los microclimas culturales, los rangos de temperatura ideológica y las corrientes subyacentes a las estructuras de decisión que emanan de la valoración de experiencias pasadas y que imprimen, con inexorabilidad inercial, los sesgos y vectores de desplazamiento hacia la acción futura.

La pobreza principal de nuestra región es la pobreza de ideas. Una actitud complaciente, basada en la suposición de que solo hace falta aplicar fielmente un grupo de fórmulas contenidas en recetarios, se convierte en el principal freno para el despegue económico.

Si sometemos a un análisis minucioso a los recientes debates sobre políticas de desarrollo en el Perú y en América Latina, encontraremos, entretejido en la maleza con asombrosa regularidad, un conjunto extendido y difuso de desorientaciones respecto a las funciones que corresponde desempeñar, respectivamente, al Estado y al Mercado en la promoción de la inversión y de la actividad productiva.

El vacío estratégico emanado de esta maraña de disonancias se nutre de arcaicas y bizantinas disputas que fluyen de fundamentalismos polarizantes. Estas divergencias se alimentan a su vez de concepciones de Estado y Mercado como alternativas mutuamente excluyentes y como agentes sustitutivos en el accionar de la economía.

¹ “Conant, J., B., *Modern Science and Modern Man*,” Columbia University Press, New York, 1952.

Contra este telón de fondo se perfila una dicotomía simplista. Esta pretende encasillar como paradigmas canónicos, de un lado, a un Estado Neoclásico minimalista y, por otro, a un Estado Desarrollista interventor. En medio de estos dos extremos pueden contemplarse vastos espacios de suelos áridos, perfiles ensombrecidos y brumas nebulosas.

Los enfrentamientos derivados de estos facilismos reduccionistas, que refuerzan y perpetúan el desorden conceptual, no se limitan a las clases políticas sino que alcanzan con frecuencia a especialistas académicos.

¿Qué hacer frente al vacío estratégico?

La reacción típica consiste en evadir el problema y presumir que no existe. Sobre este punto, es elocuente la advertencia de Paul Romer:

“La misma arrogancia que en siglos pasados llevaba a pensar que todo ya había sido inventado, algunas veces lleva a pensar que ya no hay nada por descubrir sobre las instituciones que promueven el desarrollo económico. Es concebible que las instituciones presentes en la actualidad en los países industrializados agotan el universo de intervenciones beneficiosas que podrían ser aplicadas en países de medianos y bajos ingresos. Es mucho más probable que existan modalidades institucionales aún no descubiertas que podrían funcionar aún mejor. Nunca lo sabremos si examinamos la evidencia a través de un lente teórico que no nos permite considerar esta posibilidad².”

Frente a este orden de cosas, la tesis central del presente trabajo es que el punto de partida para subsanar este vacío estratégico es reconocer su existencia.

Tal emprendimiento no es tan fácil como pudiera parecer. A fines de Noviembre del 2004, el Presidente del Directorio de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García, se dirigía a un grupo de economistas latinoamericanos reunidos en Caracas en un seminario sobre políticas de desarrollo. “En Latinoamérica”—sentenció—“hay una aguda confusión con relación a los respectivos roles que corresponde desempeñar al sector privado y al sector público en la promoción de la competitividad.”

Fue notable observar que, frente a este certero diagnóstico, cualquier gesto de aprobación o reconocimiento por parte de los asistentes brillaba por su ausencia. Por el contrario, la singular agudeza de la observación pasó desapercibida casi por completo. Esta reacción--o, más precisamente, la ausencia de ella--no fue algo que pudiese calificarse de inusual. Ocurre que es más bien común, en el ámbito de los debates de política, evadir el espinoso dilema derivado de esta sinfonía de

² Romer, P., “*Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas*,” Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics,” The World Bank, Washington, D.C., 1992.

indefiniciones y desconciertos. Entre los dos extremos polares del pensamiento sobre desarrollo económico, suelen encontrarse desplegados vastos espacios desiertos, despoblados y estériles.

Es sobre estos terrenos deshabitados donde, justamente, deberán emplazarse los cimientos, erigirse las columnas y edificarse las vigas maestras de acción innovadora. Delinear los contornos del actual descampado analítico constituye por tanto la tarea de partida para subsanar y trascender las dicotomías polarizantes.

Reconocer el vacío es condición necesaria pero no suficiente. El paso siguiente consiste en convenir que Estado y Mercado no se relacionan únicamente como agentes sustitutos el uno del otro. El simplismo bipolar debe descartarse y ser reemplazado por una concepción que admita una gama de complementariedades público-privadas. En buena cuenta, más allá del Estado Neoclásico y del Estado Desarrollista, deberá edificarse el Estado Innovador.

En el Estado Desarrollista, el sector público intervenía para rectificar las fallas de mercado. En el Estado Neoclásico, el sector privado desplazaba a la actividad estatal para corregir las fallas de gobierno. En el Estado Innovador, el sector público y el sector privado actúan concertadamente para corregir las fallas de coordinación que se manifiestan tanto en fallas de mercado como en fallas de gobierno.

Tanto el mercado como el gobierno están sujetos a fallas. Joseph Stiglitz y Anne Krueger se han ocupado de resaltar los relieves de ambos conjuntos de deficiencias³. Es un hecho poco notado que, para una estructura institucional determinada, existen *trade-offs* entre fallas de mercado y fallas de gobierno⁴. Esto significa que, para una estructura institucional dada, una disminución de las fallas de mercado únicamente se puede conseguir a costa de un incremento del riesgo de fallas de gobierno. Recíprocamente, disminuir las fallas del sector público implica, para una estructura institucional dada, un aumento del peligro de fallas en el funcionamiento de los mercados.

Recorrer la frontera de posibilidades de *trade-offs* entre fallas de mercado y fallas de gobierno, para un determinado grado de avance institucional, es intercambiar los riesgos en una y otra dimensión. Podría añadirse que este recorrido traza, en buena cuenta, la historiografía de la economía política en Latinoamérica de las últimas décadas.

³ Stiglitz, J., "Markets, Market Failures and Development", *American Economic Review*, Vol. 79, Mayo, 1989; Krueger, A., "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives* 4 (3), 1989.

⁴ Véase la sección 1.2.

Mejoras simultáneas en el desempeño tanto del mercado como del gobierno pueden darse únicamente mediante innovaciones institucionales. Es más: ésta es en buena cuenta la *definición* de una innovación institucional: es un cambio en la estructura de relaciones entre agentes económicos que ocasiona una reducción tanto en las fallas del mercado como en las fallas del gobierno. Equivale a desplazar hacia afuera la frontera de posibilidades de *trade-offs*. Las innovaciones institucionales pueden también cambiar la orientación de la frontera según sean innovaciones que promuevan mayor eficiencia en el accionar del sector público o que exhiban un sesgo a favor de reducir las deficiencias de coordinación del mercado⁵.

La incertidumbre es el origen de diversas fallas de coordinación. Algunas veces la incertidumbre se presenta con respecto al estado del conocimiento de otros agentes. Son las fallas de coordinación intra-temporales. Joseph Stiglitz ha enfatizado el papel de la información asimétrica y de los contratos incompletos en dar origen a las *nuevas* fallas de mercado—en contraposición a las fallas de mercado tradicionales asociadas a externalidades, poderes monopólicos y bienes públicos⁶.

En otros casos, especialmente en decisiones de inversión, las fallas de coordinación se originan por la incertidumbre respecto al futuro. Son las fallas de coordinación inter-temporales. En el caso de inversiones que involucran a agentes interdependientes, una falla de coordinación originada en la incertidumbre respecto al conjunto de contingencias susceptibles de cambiar los retornos relativos *ex-post* puede actuar como desincentivo a la inversión *ex-ante*. Esto da lugar al problema de coartación estratégica en la teoría de contratos⁷. Como señala Okuno-Fujiwara, las implicancias del problema de coartación estratégica para la estructura de relaciones público-privadas dependerán de las características particulares del Estado⁸.

Las fallas de coordinación y las fallas de cooperación son los principales obstáculos para la diversificación productiva y la inserción internacional de las economías de la región. Rectificar estos impedimentos es la clave para el despegue económico.

⁵ La noción de sesgos en innovaciones institucionales es exactamente análoga a los sesgos aumentadores de capital o aumentadores de trabajo en la dinámica de cambio tecnológico en los modelos neoclásicos de crecimiento económico.

⁶ Stiglitz, J., "Markets, Market Failures and Development", *American Economic Review*, Vol. 79, Mayo, 1989.

⁷ Algunos aspectos de este problema pertinentes al diseño de soluciones institucionales alternativas se discuten en la sección 5.1.

⁸ Las categorías de Estado consideradas en esta taxonomía son: el Estado Depredador, el Estado Autoritario, el Estado de Relaciones y el Estado de Reglas. Okuno-Fujiwara, M., "Toward a Comparative-Institutional Analysis of the Government-Business Relationship," en E Aoki, M., Kim, H.K., Okuno-Fujiwara, M., *The Role of Government in East Asian Economic Development*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

Para completar el diagnóstico de partida hace falta, pues, ir más allá de la reiteración de deficiencias y la letanía de debilidades en las instituciones, de los niveles insuficientes de inversión y del crecimiento inadecuado de los puestos de trabajo. El diagnóstico eficaz, fruto de un análisis penetrante puede ser contrastado con la evaluación superficial. El economista que enuncia solemnemente la necesidad de fortalecer las instituciones y de aumentar la inversión y el empleo, puede asemejarse al médico de la era medieval que aplicaba técnicas de curación orientadas a aplacar los síntomas de la enfermedad porque ignoraba la existencia, descubierta solamente varios siglos después, de los gérmenes y microorganismos que eran los verdaderos causantes de las dolencias. De modo análogo, las verdaderas causales de los obstáculos a la inversión y al crecimiento de la competitividad deben buscarse por debajo de la superficie. Se encontrarán en el funcionamiento inadecuado de los mecanismos de cooperación y de coordinación al interior de las redes de agentes públicos y privados.

La génesis de las disputas sobre Estado y Mercado puede ser rastreada, desde luego, hasta bastante antes de los escritos clásicos de Adam Smith y John Stuart Mill. En sus versiones contemporáneas, las polémicas en Latinoamérica hallan sus antecedentes inmediatos en la insatisfacción con los resultados incompletos de las Reformas de Primera Generación contenidas en el Consenso de Washington proclamado por John Williamson en Noviembre de 1989. Las insuficiencias de los logros de este conjunto de preceptos, aceptadas generalmente en la región y en los propios organismos multilaterales, condujeron a la proclamación de las Reformas de Segunda Generación por Burki y Perry⁹ en 1994. Este segundo bloque de propuestas enfatizaba la necesidad de reformas institucionales en lo referente a derechos de propiedad y otras estructuras jurídicas. Pero evadía y guardaba silencio sobre el tema medular de las relaciones Estado-Mercado en lo concerniente al fomento de la inversión y de la competitividad productiva. Debido a que esquivaban estas cuestiones centrales, hemos denominado a este segundo conjunto de propuestas el *salto al costado*¹⁰.

En contraste, las Reformas de Tercera Generación¹¹ configuran un nuevo paradigma, aún emergente, que puede denominarse el *salto hacia adelante*. Busca

⁹ S. J. Burki y W.E. Perry, “*Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*”, Banco Mundial, Washington, D.C., 1998.

¹⁰ Véase la sección 2.2.

¹¹ La frase “Reformas de Tercera Generación” no es inédita, si bien su uso está considerablemente menos extendido que el de las dos generaciones antecedentes de reformas. Una búsqueda en Internet arrojó los siguientes resultados para el número de citas en español e inglés: Reformas de Primera Generación: 481 (español), 913 (inglés); Reformas de

abordar frontalmente todo el rango de complementariedades y de posibilidades de sustitución entre la acción pública y el emprendimiento privado. Mientras que las reformas de Segunda Generación se preocupaban de la *infraestructura* institucional compuesta por el telón de fondo de los marcos legales, jurídicos y regulatorios, el nuevo paradigma se ocupa de las relaciones medulares entre el Estado y la actividad productiva—lo que por contraposición podría llamarse la *estructura* institucional. El lugar geométrico del nuevo esquema, por tanto, gira en torno a las interacciones público-privadas en la esfera del diseño de sistemas de incentivos para promover la cooperación y la coordinación.¹²

Los términos de intercambio entre Mercado y Estado no están limitados a relaciones de complementariedad, como en las alianzas estratégicas o *Private-Public Partnerships* (PPP). La naturaleza de las interacciones puede abarcar una amplia gama, en la que caben tanto relaciones de sustitución como de complementariedad. Como ha señalado Gerald Meier:

“Si bien las generaciones pasadas han considerado al gobierno y al mercado como mecanismos alternativos de asignación de recursos, es más útil tratar al gobierno como parte integral del sistema económico, funcionando algunas veces como sustituto y otras veces como complemento de otros elementos institucionales¹³.”

En varios países de la región existen, por ejemplo, Empresas Privadas de Servicio Público. El Banco Mundial tiene diversos programas de asistencia técnica orientados al fortalecimiento institucional de Pymes que operan a través de mecanismos orientados a crear instituciones privadas encargadas de distribuir servicios de desarrollo empresarial¹⁴. De otro lado, las asociaciones empresariales privadas han desempeñado en algunos países funciones de coordinación en reemplazo de las acciones incompletas por parte de entidades estatales institucionalmente débiles. Según Doner y Schneider, desde una perspectiva teórica, las asociaciones empresariales tienen, potencialmente, la capacidad de “reducir costos de transacción, restringir los comportamientos rentistas e influir sobre el Estado para

Segunda Generación: 1710 (español), 5020 (inglés); Reformas de Tercera Generación: 50 (español), 163 (inglés).

¹² Como se verá en los Capítulos III y IV, los mecanismos de coordinación factibles mediante redes empresariales ocupan un amplio espectro entre las modalidades polares de Estado y Jerarquía o Mercado y Estado.

¹³ Meier, G., “The Old Generation and the New,” en *Frontiers of Development Economics*, Gerald M. Meier y Joseph L. Stiglitz (eds.), Banco Mundial y Oxford University Press, Washington, D.C., 2001.

¹⁴ Phillips, A.D., “Implementing the Market Approach to Enterprise Support: A Comparative Approach to Enterprise Development,” ECSPF, Banco Mundial, Washington, D.C., Diciembre 2000.

proteger derechos de propiedad”¹⁵. Pérez-Alemán describe varios ejemplos de asociaciones empresariales en Chile que han sido activas en desempeñar funciones de coordinación antes reservadas para agencias estatales¹⁶. En Colombia, el gobierno creó un impuesto a la exportación y delegó en una asociación creada para este fin, la Federación de Productores de Café, la responsabilidad de administrar los recursos recaudados, los que han sido empleados para fortalecer la infraestructura de transporte, los departamentos de mercadeo, y en mejorar las técnicas de producción¹⁷.

Las vertientes que han venido alimentando la génesis del nuevo paradigma son diversas. Tal vez el punto de inicio puede encontrarse en el Consenso de Post-Washington, frase acuñada por Joseph Stiglitz en una célebre conferencia WIDER en Helsinki¹⁸. Aportes conceptuales significativos se encuentran en los trabajos de Rodrik¹⁹ y Hausmann y Rodrik²⁰ sobre externalidades positivas en los procesos de aprendizaje y experimentación y en los estudios de Masahiko Aoki sobre el Estado Impulsor del Mercado²¹. En su análisis de los procesos de industrialización del Asia Oriental, Aoki y sus colaboradores han resaltado dos componentes cruciales de la arquitectura institucional que hizo posible tales transformaciones—la complementariedad entre el sector público y privado, y la creatividad organizacional:

“Las fallas de coordinación pueden surgir debido a falta de conocimiento sobre posibles oportunidades tecnológicas o de mercado. Estas deficiencias pueden resolverse gradualmente mediante experimentos privados descentralizados, incluyendo los de organizaciones no-gubernamentales²². De aquí puede emerger una concepción alternativa del gobierno. Un posible papel del gobierno

¹⁵ Doner, R.F. y Schneider, B., “*The New Institutional Economics, Business Associations and Development*,” Business and Society Program, ILO, DP/1110, 2000.

¹⁶ Pérez-Alemán, P., “*Learning and Economic Development in Chile: the State and Inter-Firm Relations*,” Tesis de Ph.D., Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass., 1997.

¹⁷ Doner, R.F. y Schneider, B., (op.cit.), 2000.

¹⁸ Stiglitz, J.E., “*More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus*,” Conferencia WIDER, Helsinki, Finlandia, Enero 7, 1998.

¹⁹ Rodrik, D., “*Development Strategies for the Next Century*,” *Conference on Developing Economies in the 21st Century: The Challenges to Globalization*, Institute of Development Economics, JETRO, Chiba, Japón, Enero 2000.

²⁰ Hausmann, R., y Rodrik, D., “*Economic Development as Self-Discovery*,” Working Paper 8952, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., Mayo 2002.

²¹ ²¹ Aoki, M., Kim, H.K., Okuno-Fujiwara, M., “*The Role of Government in East Asian Economic Development*,” Oxford University Press, Oxford, 1996.

²² El tema de inversión en experimentación direccionada por parte de empresas privadas para descubrir información acerca de la estructura cualitativa del universo de opciones ha sido retomado por Hausmann y Rodrik en su trabajo sobre el desarrollo económico como un proceso de auto-descubrimiento. Hausmann, R. y Rodrik, D., “*Economic Development as Self-Discovery*,” NBER Working Paper 8952, Cambridge, Mass., May 2002. Adicionalmente, cabe agregar que la prescripción de una estrategia activa de búsqueda y experimentación para llenar los vacíos de información sobre el panorama de oportunidades disponibles evoca resonancias de los procesos de planeamiento estratégico como función pública en apoyo del sector privado: la identificación de riesgos y oportunidades es una fase explícita de la etapa inicial de todo proceso de planeamiento estratégico.

puede ser el de complementar y promover la coordinación del sector privado en lugar de sustituirla. Interpretando el rol de los mercados de manera amplia como el de ejercitar la coordinación privada, esta visión del papel estatal puede ser calificada como la función impulsora del mercado. Desde esta perspectiva, no es responsabilidad del gobierno resolver las fallas de coordinación. Más bien, el papel del gobierno es facilitar el desarrollo de instituciones privadas que puedan superar estos problemas²³.”

Importantes sustratos teóricos del Estado Innovador, eje central de las Reformas de Tercera Generación, pueden también encontrarse en el pensamiento de Ronald Coase, Douglass North y Oliver Williamson, quienes identifican a las fallas de cooperación y las fallas de coordinación entre agentes económicos como los principales obstáculos para el desarrollo económico.

La historia de la evolución de las economías occidentales industrializadas enseña—qué duda cabe—que el empuje individual de agentes privados y el esfuerzo conjugado de iniciativas empresariales son los motores del crecimiento económico. Pero la historia enseña también que la eficiencia de las operaciones de intercambio en el mercado, propulsoras de la especialización y de las economías de escala, se han visto respaldadas por un andamiaje de redes de confianza y acción conjunta. A inicios del siglo veintiuno, podemos convenir que esta conclusión—que habría parecido herética durante el auge del neoclasicismo a mediados del siglo veinte—se constituye en el corolario dominante de más de doscientos años de pensamiento sobre desarrollo económico²⁴.

Detrás de la Mano Invisible de Adam Smith y de sus manifiestos logros en propiciar la prosperidad de Occidente, ha estado escondido, pues, El Abrazo Invisible.

El Abrazo Invisible se construyó sobre el tejido de un sinfín de lazos y de una constelación de impulsos—enviados y reflejados—de cooperación y coordinación en un vasto océano de redes institucionales y organizacionales de agentes individuales públicos y privados.

La coexistencia de redes de cooperación en un mar de agentes competitivos como ingrediente esencial para el impulso de la la prosperidad económica ha sido resaltada prominentemente en la obra de Douglass North²⁵ desde la perspectiva de la historia económica. Es decir, con mirada retrospectiva. Pero desde un punto de vista *ex-ante*, el papel esencial de la cooperación en el desarrollo económico fue

²³ Aoki, M., Kim, H.K., Okuno-Fujiwara, M., *“The Role of Government in East Asian Economic Development,”* Oxford University Press, Oxford, 1996.

²⁴ Es lo que Dani Rodrik ha denominado “La Herencia de Complementariedad.” Véase la sección 2.3.

²⁵ North, D., *“Institutions, Institutional Change and Economic Performance,”* Cambridge University Press, 1990.

pronosticado con genial agudeza por ningún otro que el propio Adam Smith en *“The Theory of Moral Sentiments”*²⁶. En su obra más renombrada, *“The Wealth of Nations,”* Smith daría nacimiento a la célebre metáfora de La Mano Invisible para denotar la acumulación de fuerzas que, coordinando las acciones individuales tomadas en interés propio, las conducirían hacia el bienestar colectivo. En *“The Theory of Moral Sentiments,”* publicada 17 años antes, Smith había elogiado el espíritu de cooperación, una conjugación de voluntades que podría ser apropiadamente denominada El Abrazo Invisible. La tensión dialéctica entre las dos principales creaciones de Smith es mayormente desconocida, aún por muchos académicos especializados. Ciertamente es desconocida por quienes idolatran, falsamente, a Smith como Sumo Pontífice del Egoísmo como Virtud. Con seguridad también es desconocida por quienes aceptan, mansa e ingenuamente, las proclamas de los *gurús* del panfletismo empresarial empeñados en sorprender a sus desorientadas audiencias con la fábula que la solidaridad social de la empresa es un invento de una presunta era “post-capitalista”.

Las redes de cooperación desarrolladas en el mundo industrializado han incluido, prominentemente, los mecanismos de cumplimiento contractual. Es precisamente la ausencia de tradiciones de confianza entre agentes privados y de confianza en las tecnologías públicas de cumplimiento contractual que constituyen uno de los obstáculos principales para el funcionamiento adecuado de los mercados en países en desarrollo. Fortalecer las instituciones jurídicas y judiciales tradicionales es ciertamente un objetivo deseable, pero, como ha señalado Dani Rodrik del *Kennedy School of Government* de la Universidad de Harvard, los países del Tercer Mundo tendrán poderes judiciales como los de Suiza, Inglaterra o Alemania cuando dejen de existir países del Tercer Mundo. Mientras tanto, es preciso explorar tecnologías híbridas de cumplimiento contractual, en las cuales los agentes privados suplantán parcial o totalmente la debilidad de las instituciones públicas²⁷.

La confianza como valor sociocultural es un ingrediente esencial para el establecimiento de redes de cooperación y coordinación entre empresarios, entre compradores y vendedores, y entre agentes privados y agentes públicos. La confianza, la credibilidad y las tecnologías de cumplimiento forman parte del tejido pre-institucional que hacen posible la creación, el auge y la propagación de redes de transacciones eficientes.

²⁶ Smith, A., *“The Theory of Moral Sentiments,”* (6a. Ed.; 1a Ed. 1759), A. Millar, London, 1790.

²⁷ Estos temas serán retomados en la sección 1.3 en el contexto del diseño de contratos de infraestructura y en las secciones 4.3 y 5.1 para el caso de contratos en la agro-industria.

¿Debemos aceptar al ingrediente de la confianza como un dato exógeno heredado de las corrientes evolucionarias de la historia y signado por un determinismo sociocultural?

¿O es la génesis de la confianza un proceso afectado por patrones de conducta susceptibles de ser influenciados por acciones de política pública?

Estas importantes interrogantes no tienen una única respuesta. No obstante, tanto la teoría como la evidencia empírica sugieren que los impulsos generadores de confianza pueden ser reforzados mediante la estructuración adecuada de sistemas de incentivos.

De particular relevancia como mecanismos catalizadores de relaciones de confianza son los sistemas de incentivos endógenos o rentas contingentes. En estos esquemas, la naturaleza de la intervención de política está condicionada al rendimiento: se premia el buen desempeño y se castiga el malo. Los incentivos endógenos o rentas contingentes fueron un factor determinante en el éxito de los procesos de industrialización y modernización productiva de las economías del Asia Sur-Oriental. Existen varios motivos por los cuales la experiencia de industrialización asiática no es directamente transferible a América Latina. Pero el principio de incentivos endógenos es potencialmente poderoso como núcleo aglutinante para el diseño de innovaciones institucionales. Es sorprendente que el concepto de incentivos endógenos no haya recibido mayor atención ni difusión como opción de política. Es demasiado importante para no ocupar un espacio en el centro de los debates sobre opciones estratégicas en la región.

Las alianzas estratégicas público-privadas como ingredientes esenciales en el diseño de políticas de competitividad han sido objeto de extensos debates en foros académicos y seminarios de investigación en años recientes. Irma Adelman ha afirmado: "La economía del desarrollo está dando un giro de 360 grados, de retorno hacia la perspectiva de los economistas clásicos, según la cual al gobierno le corresponde un papel crítico en el desarrollo económico."²⁸ No obstante, estas visiones no están internalizadas adecuadamente en las esferas de toma de decisiones y asignación de recursos de alto nivel, ni en el ámbito nacional ni multilateral. Por ejemplo, en *"After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin*

²⁸ Adelman, I., "Fallacies in Development Theory and Their Implications for Policy," en *"Frontiers of Development Economics, the Future in Perspective,"* Meier, G., y Stiglitz, J.E. (eds.), The World Bank, Oxford University Press, 2001. Adelman ubica en los años 1996 y 1997 el fin del Consenso de Washington y el comienzo del Consenso de Post-Washington. Véase Adelman, I. (2001), op.cit.

America,²⁹ que es un recuento y evaluación de las estrategias de desarrollo en la región desde 1989 hasta 2003, brilla meridianamente por su ausencia toda mención de cooperación público-privada³⁰.

De lo expuesto se concluye que las corrientes teóricas disponibles para estructurar modalidades institucionales para superar las fallas de coordinación y de cooperación, están muy lejos de estar aprovechadas adecuadamente, y su relación con los procesos de toma de decisiones es distante. El presente estudio tiene como objetivos principales:

- Identificar el carácter e implicancias del vacío estratégico
- Delinear las corrientes teóricas que permiten caracterizar el Estado Innovador
- Perfilar el enfoque metodológico del planeamiento estratégico que permite insertar esta nueva visión dentro de los mecanismos de toma de decisiones.

Como punto específico de reflexión, cabría referirse a un hecho ampliamente conocido: han transcurrido varias décadas desde que la diversificación de la producción y de las exportaciones hacia productos basados en recursos naturales con mayor valor agregado fueron identificadas como prioridades de política del más alto orden.

No obstante, la implementación de esta opción estratégica, salvo escasas excepciones, no ha encontrado éxito. Debemos preguntarnos ¿porqué ha sido así?

Esta inquietud conducirá rápidamente a identificar un cúmulo de impedimentos para el crecimiento de la competitividad. Superar las barreras y los obstáculos que inhiben los procesos de transformación y diversificación productiva no es tarea fácil: requiere de innovaciones institucionales y organizacionales. Estas mejoras no ocurrirán mientras los debates de políticas se vean opacados por los rezagos de polarizaciones anacrónicas que solo inhiben la búsqueda de soluciones creativas.

El caso de Chile constituye un ejemplo cercano de la aplicación exitosa de algunos de los elementos del Estado Innovador. El éxito del *upgrading* productivo en la agro-industria y el establecimiento de eslabonamientos verticales y horizontales en los clusters mineros han sido fruto de innovaciones institucionales y organizacionales que permitieron rectificar las fallas de coordinación y las fallas de cooperación. El

²⁹ Kuczynski, P.P., y Williamson, J., (eds.), *“After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America”*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 2003.

³⁰ Es difícil juzgar si esta omisión, que de hecho es significativa, es indicio de una desconfianza intrínseca en un papel activo del Estado o si obedece a algún otro razonamiento.

desarrollo de capacidades para construir competencias tecnológicas locales, reorganizar la producción, asegurarse de suministros de materia prima de buena calidad y difundir nuevos conocimientos a través de las redes de producción requirió un proceso de construir nuevos mecanismos institucionales y de reconfigurar las relaciones entre empresas, el Estado y las asociaciones gremiales. La inserción internacional y el *upgrading* productivo resultaron en un proceso gradual de adaptación y aprendizaje impulsado por innovaciones en tres ámbitos principales:

- (i) las alianzas estratégicas público-privadas con participación activa de entidades estatales en la promoción de redes productivas orientadas a las innovaciones organizacionales, el *upgrading* y la conexión con redes globales de valor;
- (ii) la transformación de las asociaciones empresariales de agentes caracterizados por comportamientos rentistas a elementos impulsores del cambio tecnológico y el aprendizaje organizacional;
- (iii) el uso de empresas ancla como agentes coordinadores de redes de pequeños y medianos productores.

Algunas consideraciones adicionales ameritan incluirse entre los aportes al diseño del Estado Innovador:

- **Eliminación de obstáculos a la inversión.** Una fuente importante de barreras a la inversión es la incertidumbre estratégica que perciben los inversionistas respecto al incumplimiento contractual y el riesgo de comportamiento oportunista una vez resueltos los factores contingentes. En el contexto de instituciones judiciales débiles, esta fuente de incertidumbre se agudiza y apunta a la necesidad de promover el desarrollo de tecnologías híbridas de cumplimiento contractual en las que los mecanismos privados complementan las funciones de las instituciones públicas tradicionales.
- **Incentivos condicionados al rendimiento.** El uso de rentas contingentes e incentivos endógenos es uno de los elementos del Estado Innovador que contribuyó al éxito de la política de industrialización del Asia Suroriental al vincular las políticas de promoción industrial al rendimiento empresarial. El proceso de industrialización asiático no es replicable en Latinoamérica por distintos motivos, pero el principio de diseñar sistemas de incentivos condicionados al rendimiento tiene aplicabilidad universal.

- **Promoción del auto-descubrimiento empresarial.** En lo que concierne al tema de si corresponde o no al Estado “seleccionar ganadores”, el enfoque propugnado en el contexto del Estado Innovador es el siguiente. El papel central que corresponde a las políticas públicas es el de impulsar, mediante incentivos adecuados, los procesos de experimentación y aprendizaje por parte de empresas y agrupaciones productivas con respecto a cuáles son las líneas de producción en las que poseen ventajas competitivas y en las que deben especializarse. En este enfoque, el Estado desempeña un rol activo de facilitación del proceso de auto-descubrimiento empresarial, pero no pretende asumir un papel dirigista.

1.2 ¿Quién Coordina al Coordinador?

Las funciones de coordinación de parte del sector privado y del sector público están sujetas a distintas limitaciones e imperfecciones. Tanto las fallas de mercado como las fallas de gobierno constituyen ejemplos de fallas de coordinación. Las fallas de coordinación ocurren en el contexto de decisiones conjuntas e interdependientes de múltiples agentes económicos, y denotan la obtención de un resultado económico inferior al mejor alcanzable. ¿Qué origina las fallas de coordinación? En términos generales, insuficiente información por parte de cada agente respecto a los planes, intenciones y expectativas del resto de actores económicos.

El remedio, entonces, no consiste únicamente en la diseminación e intercambio de información entre los agentes individuales. Para asegurar que las proyecciones sobre las acciones de otros agentes sean creíbles, es necesario que se construyan mecanismos para asegurar el cumplimiento forzoso de acuerdos y contratos. Entonces, la resolución de las fallas de coordinación requiere de instrumentos institucionales adecuados para asegurar el intercambio y la credibilidad del conjunto de expectativas, planes e intenciones de los agentes involucrados.

Para propósitos de políticas de innovación y competitividad, las fallas de mercado más relevantes son: (i) las fallas de coordinación, (ii) las externalidades pecuniarias asociadas al tamaño del mercado y la expansión de la demanda y (iii) las externalidades tecnológicas, no-pecuniarias o *spillovers* originadas en la diseminación de conocimientos. Por otro lado, las principales fallas de gobierno usualmente abarcan comportamientos rentistas que pueden involucrar directamente distintas modalidades de corrupción abierta o simplemente la protección de derechos adquiridos mediante encubrimiento de ineficiencias.