

Traducción
El eslabón perdido en el desarrollo económico
Project Syndicate

29 de diciembre de 2020

Ricardo Hausmann¹

Al igual que el proverbial hombre con un martillo que ve cada problema como un clavo, los economistas estudian el mundo a través del lente de los incentivos y han desarrollado una amplia comprensión de cómo los participantes del mercado toman decisiones. Pero, aunque los incentivos son importantes, los países en desarrollo deben hacer más que generar los adecuados.

CAMBRIDGE: No es necesario ser neurocientífico para comprender que su cerebro determina lo que ve al menos tanto como lo hacen los objetos de percepción. Este es aún más el caso en el mundo social, que generalmente refleja conceptos - como libertad, democracia, corrupción o pobreza - que uno ya tiene en mente. Pero si es economista, su mente ha sido entrenada para ver el mundo a través de la capa adicional de incentivos.

Los incentivos están en todas partes, y la economía ha desarrollado un marco conceptual rico y sutil para comprender todas las formas en que pueden distorsionarse. Hablamos de riesgo moral, selección adversa, problemas de fondo común, problemas de agencia, externalidades, búsqueda de rentas, excluibilidad, rivalidad y poder de mercado. Con estos conceptos, los economistas pueden explicar por qué alguien puede hacer muy poco de algo bueno (como invertir, trabajar o proporcionar bienes públicos) o demasiado de algo malo (como correr riesgos imprudentes o contaminar). Visto de esta manera, la mayoría de los problemas del mundo pueden atribuirse a incentivos distorsionados.

Pero un viejo proverbio advierte que no se debe ver cada problema como un clavo solo porque se sostiene un martillo. Aunque la economía puede capturar muchas de las sutilezas de los incentivos, ha desarrollado una paleta relativamente más estrecha con la que describir las capacidades y cómo crecen. Pero las capacidades claramente importan. Si alguien no está haciendo algo que nosotros, como sociedad, valoramos, puede ser porque no puede, no porque no quiera. Esta debilidad en la economía tiene implicaciones de gran alcance para nuestra comprensión del crecimiento y el desarrollo económicos, que se trata fundamentalmente de la acumulación social de capacidades productivas.

Mientras que los incentivos afectan las elecciones que uno hace entre las opciones a las que se enfrenta, las capacidades determinan qué opciones están disponibles. El crecimiento y el desarrollo económicos tienen que ver con la expansión de esas opciones y, por lo tanto, dependen fundamentalmente de políticas que catalicen o faciliten la acumulación de capacidades. Sin embargo, debido al enfoque exclusivo en los incentivos, los economistas y los legisladores terminan buscando solo clavos.

¹ Ricardo Hausmann, exministro de planificación de Venezuela y ex economista jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, es profesor de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de Harvard y Director del Harvard Growth Lab.

Por ejemplo, cuando se les pregunta qué se puede hacer para impulsar las exportaciones de un país, los economistas tienden a buscar desincentivos para exportar. Quizás el proteccionismo comercial está haciendo que las empresas prefieran el rentable mercado interno a los mercados de exportación más competitivos y riesgosos. Quizás los aranceles de importación están elevando los costos de los insumos, haciendo que las exportaciones sean menos rentables. Quizás las engorrosas políticas comerciales y los procedimientos aduaneros están agregando costos de transacción. O tal vez los altos costos de transporte se hayan convertido en un obstáculo. No es sorprendente que todos estos factores basados en incentivos estén incluidos en el Índice Doing Business del Banco Mundial y en el Índice de Facilitación del Comercio del Foro Económico Mundial.

Rara vez los economistas que estudian esta cuestión consideran si un país tiene las capacidades necesarias para producir los productos adecuados con la calidad adecuada. ¿Las políticas para reducir las protecciones comerciales y reducir los costos de transporte mejorarían esa capacidad? ¿O el aumento de la competencia en el mercado nacional impediría la industrialización y debilitaría la capacidad de negociar con empresas extranjeras? Sin una visión de cómo estas políticas afectan la acumulación de capacidades, ni siquiera pueden evaluarse adecuadamente.

De manera similar, cuando se le pregunta por qué gran parte del empleo en los países emergentes y en desarrollo se encuentra en microempresas, es decir, el sector informal, la respuesta obvia, como sostiene Santiago Levy de Brookings Institution, es que el gobierno, a través de impuestos y subsidios, ha hecho que sea ventajoso seguir siendo pequeño. Pero, ¿no puede explicarse el problema también por la falta de acceso de las microempresas a las capacidades necesarias para crecer, o por la falta de acceso de las grandes empresas a trabajadores distantes?

Para ampliar sus capacidades, y por lo tanto sus opciones, los países y las empresas deben aprender a hacer las cosas que aún no saben cómo hacer. Y, sin embargo, uno no puede aprender a hacer las cosas que no hace simplemente haciéndolas. No se puede adquirir experiencia haciendo cosas que no se hacen.

¿Cómo puede un país escapar de este enigma? Un primer paso obvio es incorporar personas o empresas que sí sepan cómo hacer estas cosas. Numerosos estudios han demostrado que la inmigración, las diásporas, la inversión extranjera directa e incluso los viajes de negocios son factores importantes en el crecimiento de las capacidades nacionales. Los formuladores de políticas deben preguntarse si los países están haciendo cosas (o no haciendo cosas) que puedan limitar (o mejorar) estos canales potencialmente transformadores.

Además, lo que importa no es solo la diversidad de habilidades individuales, sino también la disponibilidad local de proveedores o clientes, especialmente para insumos o productos que no se pueden enviar fácilmente. Nuevamente, estos factores dependen de la estructura del ecosistema empresarial existente que las empresas dan por sentado. Y ese ecosistema, a su vez, es un reflejo de la acumulación previa de capacidades, incluidas las adquiridas por el gobierno y

utilizadas para proporcionar bienes públicos y regulaciones específicas. Los mercados por sí solos no llevarán a un país a adoptar la electricidad, el tren de alta velocidad, las vacunas seguras y la banca móvil; Los gobiernos dispuestos y capaces deben intervenir para guiar el proceso.

En resumen, las capacidades existen en diferentes niveles, desde individuos y empresas hasta cadenas de valor y ecosistemas completos que comprenden entidades educativas, de capacitación, investigación, regulatorias y otras. Pero las capacidades no pueden ser coordinadas solo por los mercados, sobre todo porque existen muchas capacidades dentro de las organizaciones que no pertenecen al mercado.

La acumulación de capacidades debe estar en el centro de cualquier agenda de crecimiento y desarrollo, y los gobiernos deben estar dispuestos a participar en discusiones nacionales y regionales sobre metas apropiadas y estrategias efectivas. Hay muchos instrumentos que pueden usarse para desarrollar capacidades. Estos incluyen la protección comercial para industrias incipientes; exigir garantías (como los contratos para comprar vacunas COVID-19 antes de que se demuestre que funcionan); empresas de propiedad estatal (como en el sistema postal y los servicios públicos); políticas que empujan a los conglomerados nacionales a diversificarse; corporaciones nacionales de desarrollo (como Temasek de Singapur y Khazanah de Malasia), disparos a la luna (según lo propuesto por Mariana Mazzucato); y sistemas de innovación nacionales y regionales.

La contribución más importante de la economía al mundo ha sido la profundización de nuestra comprensión de los incentivos. Pero la falta de una comprensión equivalente de las capacidades puede llevarnos no solo a ver cada problema como un clavo, sino también a clavar a los países en desarrollo en la cruz de una falsa ortodoxia.