

EL LIBRO AZUL

FUNIDES

Autor: Javier Morales

La Alianza Oscura

Adjunto se presenta un capítulo del Libro Azul que no fue publicado debido a que la Junta Directiva de FUNIDES no la aprobó. El capítulo expuesto fue escrito por **Javier Morales**, empleado/socio minoritario de AIM (firma de inversión en la cual Adolfo Arguello y Federico Sacasa son socios).

Conflictos de interés: los diversos papeles de Adolfo Arguello y Federico Sacasa:

1. Socios de AIM
2. Miembros de la Junta Directiva de FUNIDES
3. Miembros de la directiva de CCAA (organización que administraba los fondos de FUNIDES)
4. Contrataron a Javier Morales (su socio/empleador) para redactar el capítulo sobre la innovación / crecimiento económico en Nicaragua con fondos de la donación. USAID no tuvo objeción ya que era parte del esquema.

Su Motivación: Sacasa y Arguello pretendían capitalizarse a través de FUNIDES con el esquema expuesto en el capítulo adjunto, donde pretendían convertir su firma de inversión AIM en la agencia receptora de las inversiones entrantes a Nicaragua.

Sus patrocinadores: Estados Unidos no tenía objeción alguna mientras estos señores sirvieran sus intereses en el gobierno entrante. Sacasa y Arguello no contaron con el escenario que transcurrió:

1. Que su partido no ganara las elecciones y que Estados Unidos dejara de considerarlos socios importantes. Peor aun, el embajador Trivelli culpó a Arguello por perderle las elecciones.
2. Que FUNIDES no formara parte de su juego corrupto y mal intencionado para Nicaragua – proponer estrategias que no beneficiaran al país tal como la que se expone en este capítulo. En esencia, no esperaban que FUNIDES fuera un organismo serio y objetivo comprometido con Nicaragua.

El Resultado: Después de perder las elecciones, ser culpado por Estados Unidos y no poder representar los intereses de Estados Unidos en FUNIDES (CAFTA y Energía) por el compromiso serio que la organización había tomado, no les quedó otra más que serles serviles a los deseos de Estados Unidos. Esto inició un sabotaje contra FUNIDES a través de CCAA –donde en alianza con USAID violaron leyes, falsificaron documentos y obviaron sus responsabilidades ante el personal de la organización –consistente con la falta de compromiso con Nicaragua que ya habían demostrado con sus actos.

INDICE AMPLIADO

Prólogo.....	XX
Resumen Ejecutivo.....	7
Capítulo I. La visión de Nicaragua en azul.....	14
Capítulo II. El mapa del tesoro: cómo identificar las barreras al crecimiento.....	25
Capítulo III. Sistemas de innovación: rompiendo la primera barrera al crecimiento	65
1. Introducción.....	65
2. Del diagnóstico al diseño.....	65
3. Advertencias a la ingenuidad: Sistemas vs. Miopía.....	66
4. Pilares fundamentales del programa.....	67
5. Reglas de juego del programa.....	69
6. Una propuesta para Nicaragua.....	75
7. Conclusión.....	79
8. Bibliografía.....	80
Capítulo IV. Beneficios para todos: necesidades básicas del nicaragüense.....	82
Capítulo V. Escapando de trampas mortales: el pobre puede salir de la Pobreza.....	98
Capítulo VI. Reglas que ayudan a crecer: Nicaragua y sus instituciones.....	116
Capítulo VII. Heredando oportunidades: Nicaragua y el medio ambiente.....	130

Capítulo III. Sistemas de innovación: rompiendo la primera barrera al crecimiento

1. Introducción

El diagnóstico de crecimiento hecho en el capítulo anterior provee el punto de partida para el diseño de políticas encaminadas a alcanzar los objetivos planteados en el capítulo inicial. En particular, el diagnóstico de crecimiento buscaba entender por qué el país no crece económicamente. El diagnóstico precisamente conduce a una explicación: Los problemas de funcionamiento del libre mercado, combinado con la baja calidad institucional mantienen artificialmente baja la ganancia o retorno esperado de invertir en capital humano, físico y tecnología. Los insumos anteriores son tautológicos a la productividad, es decir, si no se acumula capital y tecnología (especialmente tecnología), no hay aumento de productividad, y esto último es crecimiento económico.

El paso lógico luego de entender el problema es diseñar las políticas para eliminar las barreras encontradas. Esto es precisamente de lo que se trata este capítulo. Específicamente, se presenta el diseño de la política para eliminar la barrera de los problemas de mercado. Capítulos posteriores estudiarán más a fondo el problema institucional. En la parte 2 se estudia lo que podría ser una política que busca reparar el problema desde un punto de vista parcial. Sin embargo, existen otros factores que hacen que la visión parcial sea ingenua y condenada al fracaso. La sección 3 advierte sobre esto y presenta una primera vista a lo que es una visión de sistema del problema. Esta visión funciona como timón para el diseño adecuado de la política. Los pilares fundamentales de la política óptima desde un punto de vista de sistemas son presentados en la parte 4. La sección 5 se enfoca en las reglas específicas que deben estar incorporadas en el programa para vencer las fallas de mercado. Juntando todo lo anterior en la sección 6 se hace la propuesta específica para Nicaragua. La parte 7 concluye el capítulo.

2. Del diagnóstico al diseño

El estado social del país es desalentador. El diagnóstico del capítulo anterior refleja la multiplicidad de problemas detrás del desastre social actual. Tales problemas han reducido los retornos a experimentar y consecuentemente el proceso de búsqueda de actividades productivas es raquítico.

Específicamente, la fallas de mercado causa que el retorno privado a la experimentación tecnológica sea menor que el retorno social. La gran utilidad del diagnóstico realizado previamente es que el problema queda expuesto. Buscar la medicina correcta resulta ser mucho más sencillo y probablemente más efectivo, pues se apunta a eliminar la raíz del problema. En este caso particular, si el retorno privado está por debajo del retorno social, la política óptima es diseñar un sistema de premios o incentivos (no necesariamente monetarios) a la experimentación privada, para así elevar la rentabilidad privada e igualarla con la social.

En principio esto no es difícil. Cuando existen problemas de coordinación, la solución lógica es que una tercera parte coordine a los emprendedores del sector privado, ya sea físicamente, es decir reuniéndolos y explicando las ventajas del surgimiento de actividades complementarias, o con incentivos, por ejemplo, elaboración de estudios de factibilidad o co-financiamientos.

Si el problema es el temor a la fuga de información descubierta, las medidas a tomar pueden incluir el financiamiento inicial a nuevas actividades, o apoyo técnico y la oferta de alianzas estratégicas especializadas, de tal forma que la creación de tecnología que surja de ello pueda ser incluso distribuida sin que signifique un temor para el emprendedor.

Estas soluciones puede que sean las mejores, o “primer mejor”, como es también conocida a la política que optimiza localmente. Sin embargo, la realidad no es tan sencilla. Estas soluciones están pensadas desde un punto de vista parcial. Es necesario incorporar la visión del sistema socio-económico-político nicaragüense para ver qué efectos secundarios podría tener la implementación de políticas como las descritas anteriormente. Afortunadamente, el diagnóstico del capítulo anterior incluye esa visión de sistema.

3. Advertencias a la ingenuidad: Sistemas vs. Miopía

¿Qué puede salir mal si se pone en marcha un programa de incentivos a nuevas actividades como el recién descrito? Probablemente todo.

En un entorno con alta corrupción y debilidad institucional como fue visto en el capítulo anterior, un programa de incentivos para nuevas actividades crea también incentivos perversos. Algunos miembros del sector privado buscarán aprovecharse de los incentivos disponibles tentando a los funcionarios a cargo para que los recursos terminen en sus negocios.

Una solución a este problema es aislar totalmente al organismo a cargo de asignar los incentivos del sector privado. Sin embargo, esto es también incorrecto. El sector privado es quien tiene la mejor información respecto a cuáles son las mejores oportunidades productivas o la próxima nueva actividad en la que el país tiene ventaja comparativa.

Surge un problema. Por un lado la organización no privada¹ a cargo de reparar las fallas de mercado tiene que mantenerse a distancia del privado, para evitar el manejo corrupto de los recursos a usarse como incentivos. Por otro lado, tiene que mantenerse en estrecho contacto con el sector privado, pues es este quien tiene que dirigir la búsqueda de actividades productivas.

Aún hay más. El tamaño sí importa. Las fallas de mercado crean trampas de pobreza, es decir círculos viciosos que se alimentan inercialmente. El diseño del programa tiene que tener la escala suficiente para vencer la inercia de la trampa de pobreza. Eso significa que los recursos respaldando el programa tienen que ser significativos. A su vez esto refuerza el problema de la captura de incentivos por el sector privado pues mientras más grande el programa más se puede capturar y más grande es el incentivo perverso para practicar corrupción.

El programa tiene entonces que encontrar un delicado balance con el sector privado. Si es demasiado el sector privado puede capturar los recursos y la asignación es ineficiente; si es muy poco, el programa pierde la valiosa información en manos de los emprendedores privados.

Una forma de balancear las relaciones es a través del diseño de elementos de vigilancia y disciplina. En términos generales, el programa debe contener “zanahoria y garrote”. Zanahoria es sinónimo de incentivos al sector privado para lograr la coordinación o para compensar por la fuga de información. Garrote es el elemento disciplinario, a ser usado con determinación en caso de que existan comportamientos inadecuados dentro del programa. Estos puntos de análisis son el inicio del diseño estratégico del plan de incentivos.

4. Pilares fundamentales del Programa

Bajo los puntos tratados anteriormente, existen tres pilares fundamentales sobre los cuales la política de fomento a nuevas actividades tiene que descansar.

Liderazgo: El programa tiene que romper con el círculo vicioso creado por las fallas de información y coordinación. La pobreza está tan incrustada en el entorno nicaragüense que un programa pequeño no lograría romper la trampa de pobreza. La intervención en baja escala, con incentivos esporádicos no logra elevar la tasa de retorno al punto en que el círculo vicioso se vuelve virtuoso. Una intervención a gran escala es la oportunidad para eliminar los problemas de coordinación e información.

No obstante, un programa grande requiere el apoyo de multitudes de actores. Para ello, se requiere liderazgo capaz de crear consenso y proveer el capital político y social para llevar adelante el programa. Es obvia la necesidad del respaldo del gobierno, ya sea como impulsor del programa o como suplidor de habilidades o

¹ Tiene que ser no-privada, porque precisamente el sector privado no puede resolver el problema de la falla de mercado.

recursos complementarios al programa. El presidente de la república se convierte en pieza fundamental como elemento atractor de consenso y apoyo. Para este programa el presidente tiene que dejar atrás la confrontación política y centrarse en el objetivo de romper las barreras al crecimiento, por un lado y la igualdad de oportunidades por otro. Romper las barreras de las fallas de mercado es más fácil y con resultados más rápidos que implementar un cambio institucional profundo, como se evidencia de las experiencias de crecimiento de los últimos 50 años².

La historia enseña que el liderazgo y percepción de la importancia del crecimiento económico es clave para la consecución de este último. Muchos países exitosos con tasas de crecimiento económico superiores al 5 por ciento por persona mencionados en el recuadro del capítulo primero iniciaron planes en los que sus respectivos gobiernos pasaron de una actitud de confrontación política a centrarse en alcanzar crecimiento económico sostenido³.

Otras organizaciones importantes que pueden agregar liderazgo al programa son los organismos internacionales, especialmente los donantes, los cuales tienen mucha influencia en las decisiones de política económica en el país. El liderazgo dentro del sector privado tiene que influir en la aceptación del modelo a implementar. Sin embargo, este liderazgo es consecuencia del liderazgo fuera del sector privado, pues precisamente el sector privado no puede romper con las fallas de coordinación e información.

Estructura de Fomento y Coordinación: El segundo pilar estratégico para el programa de fomento es la estructuración de una unidad especializada en las tareas de fomento a las nuevas actividades. Esta unidad, que se llamará dentro de este documento como la **Administradora de Fomento o AFO**, es la que cargará la responsabilidad del trabajo técnico y de coordinación entre las partes necesarias para conseguir el fin específico. Adicionalmente, la AFO tiene que funcionar como una institución de discusión en la que el sector privado pueda traer propuestas y a su vez la AFO pueda comunicar al sector privado las necesidades de nuevas inversiones bien focalizadas. El trabajo de filtración de proyectos, y decisiones acerca de esquemas de incentivos, seguimiento de avance y en general la política de “zanahoria y garrote” se diseña y ejecuta desde esta unidad.

Mecanismos de Rendición de Cuentas: Con tan baja calidad institucional, la AFO, encargada del diseño de incentivos al fomento y creación de nuevas ideas y conocimiento podría quedar muy expuesta a los sobornos del sector privado para otorgamientos de premios innecesarios y por ende al fracaso del plan. Por lo tanto, la AFO debe ser creada bajo una red de elementos de vigilancia óptimos, para asegurar su eficiente funcionamiento. Para tal fin, debe constituirse una institución paralela que vigile al AFO (comité de transparencia o “vigilante”) con la potestad de pedirle cuentas y la capacidad de hacer denuncias públicas. El vigilante puede estar formado por elementos de la sociedad civil, ONG, empresarios, y miembros del gobierno, cuya misión será supervisar si las decisiones tomadas dentro del AFO son de acuerdo a lo estipulado en su creación.

² En Hausmann et al. (2005), se encuentra que episodios de crecimiento sostenido por al menos 8 años han sido relativamente frecuentes, y sus causas primordiales, al menos al corto plazo no son de orden institucional profundo, sin embargo para lograr tasas sostenibles sí parecen ser necesarias reformas más profundas. Un ejemplo de esto es la India, cuyo éxito, de acuerdo a Rodrik and Subramanian (2004), radica en un enfoque pro-negocios, en vez de pro-libre mercado, donde pro-negocios significa hacer que los negocios existentes tuvieran una tasa de retorno mayor.

³ Por ejemplo, en Rodrik (1994) se narra que en Corea del Sur, el presidente Park tomó el poder en 1961 por un golpe de estado, igual que su predecesor Syngman Rhee, sin embargo, la atención de Park se centró desde un inicio en la recuperación económica mientras que Rhee quería alcanzar la consolidación nacional y objetivos políticos. En Taiwán, durante los 50s el gobierno se preocupó sólo de la reconquista de China. En los 60s el gobierno concentró sus energías en un sistema de incentivos al sector privado y a la inversión. China a inicio de los 80s introdujo mecanismos de mercado dentro de la economía e India en similar período se coordinó con el sector privado para que este se desarrollara a plena potencia

Nótese sin embargo, que el AFO debe ser lo suficientemente independiente como para que sus decisiones no sean revertidas por el comité de transparencia, pues de otra forma la intervención del AFO quedará por debajo de lo óptimo. Adicionalmente, otros mecanismos de vigilancia de adentro hacia fuera deben establecerse: informes anuales y semestrales presentando la racionalidad de las decisiones, uso de fondos, cumplimiento de metas, sitio en Internet con amplia información sobre el funcionamiento del AFO, conferencias de prensa cuando decisiones importantes son tomadas, y similares en la búsqueda de transparencia. Más sobre esto adelante.

5. Reglas de Juego del programa

Existen algunos lineamientos específicos que el plan tiene que contener para conseguir el éxito. Estos lineamientos se desprenden inmediatamente del análisis del capítulo anterior, y se describen a continuación:

Dentro del pilar de liderazgo:

- a. *Respaldo de principales actores nacionales:* La presidencia, ONG, Instituciones financieras internacionales, sector privado, y asociaciones políticas (en lo posible) deben respaldar esta iniciativa para así recibir los aportes necesarios, pecuniarios y no pecuniarios para conseguir el éxito.
- b. *Importancia máxima dentro del plan de gobierno:* El liderazgo gubernamental debe traducirse en acciones específicas de apoyo. De nada sirve discursar acerca del apoyo y luego recibir negativas de parte de algún ministerio. Esto no significa que los ministerios van a abandonar sus planes estratégicos. El apoyo a solicitar deberá tomar en cuenta el rezago para incluir nuevas acciones dentro de los planes ministeriales. Sin embargo, algunas solicitudes no pecuniarias probablemente sí pueden ser respondidas sin mucho atraso y es aquí donde se debe manifestar la importancia del plan para el ejecutivo.

Dentro del pilar de Estructura de Fomento y Organización:

- c. *Incentivo dirigido a nuevas actividades:* Ambos problemas, las fallas de información y las fallas de coordinación reducen la cantidad de proyectos empresariales novedosos. Por lo tanto, el incentivo tiene que estar dirigido a actividades no existentes o incipientes en el país.
- d. *Incentivo dirigido a actividades y no a sectores:* Existe una tendencia actual en el país de dirigir apoyo a sectores como turismo, ganadería, camarón, y otros en agrupaciones denominadas clusters. Este tipo de apoyo es incorrecto dado los problemas detectados. En primer lugar, la falla de mercado afecta actividades de una forma específica, y dentro de un sector no todas las actividades requieren el mismo tipo de incentivo. Por ejemplo, dentro del sector de camarón, las granjas de camarón puede que necesiten empresas que les ofrezcan conocimientos técnicos para evitar enfermedades, mientras que el camarón de alta mar requiere de regulación respecto a la tasa de extracción de camarón del océano (ver capítulo 7). El turismo aventura puede requerir mejores caminos para acceder a los destinos exóticos demandados, mientras que el turismo de negocios necesita hoteles con comodidades de alto nivel. En segundo lugar, al otorgar incentivo a sectores existe el riesgo de ayudar por igual al empresario bueno y al malo. Entonces el incentivo a la larga podría permitir la existencia de empresas improductivas.
- e. *Actividades incentivadas con potencial de imitación y complementación:* El problema de las fallas de información es que una nueva actividad tiene la posibilidad de ser imitada, y el problema de coordinación es que una nueva actividad necesita otras actividades complementarias. Entonces, parte de las características que se deben buscar en las actividades a fomentar son precisamente la imitabilidad y la complementariedad de estas. La imitabilidad se observa por ejemplo, por el tamaño potencial del mercado, mientras que la complementariedad se observa en los vínculos que la nueva actividad pueda tener con otras actividades potenciales y existentes.

- f. *Comunicación abierta entre sector privado y AFO:* Este nexo es vital. El primero conoce mejor las actividades de potencial productivo; el segundo puede distinguir las de mayor impacto social. Sin este vínculo, el programa está condenado al fracaso.

Dentro del pilar de Rendición de Cuentas:

- g. *Comité de Supervisión:* Este comité se encargará de supervisar el trabajo de la AFO. La supervisión no sólo es en términos financieros, es decir si no hubo manejo indebido de fondos, sino la validez de las decisiones que se toman dentro de AFO. Las asignaciones de incentivos puede que sean discutibles en algunos casos y la supervisión del comité sobre la AFO crea un incentivo para que AFO tome dentro de lo técnicamente posible la mejor decisión. Este comité sin embargo, no debe tener la capacidad para vetar las decisiones de la AFO.
- h. *Errores son aceptables:* El proceso para incentivar nuevas actividades es un proceso de búsqueda, de descubrir las actividades en las que Nicaragua tiene ventaja comparativa. Por definición la búsqueda está llena de incertidumbre y los éxitos no están garantizados. Es más, la inexistencia de errores, definidos como apoyo a actividades que no resultan ser productivas, es un indicativo que el programa no se encuentra en la escala que debería para romper el círculo vicioso. Esto no significa que errar es parte del objetivo del programa, sino más bien que los errores aparecerán y esto no significa que el programa no está funcionando.
- i. *Criterios claros para continuar apoyo:* El peligro de corrupción no sólo está en la etapa de escogencia de proyectos. Una vez que un proyecto está recibiendo ayuda existe el peligro que esta ayuda se continúe sin importar si el emprendedor se desempeña eficientemente. Para romper ese esquema perverso, se tienen que crear criterios de desempeño esperados de parte de los emprendedores manejando el proyecto. Por ejemplo, producción anual, cantidad de exportaciones, utilidades, trayectoria del costo de producción, entre otras a discutir. El no cumplimiento con los criterios establecidos después de un tiempo prudente, debe conducir a la finalización del flujo de incentivos hacia el proyecto. Esta herramienta sirve para filtrar al tipo de emprendedor o al tipo de proyecto o a ambos. Es decir, el proyecto puede ser bueno, pero pobremente manejado, o el proyecto puede resultar ser improductivo, a pesar de todo el esfuerzo del emprendedor. En el primer caso es necesario transferir la propiedad del proyecto a otro emprendedor; en el segundo caso lo óptimo es retirarse del proyecto.
- j. *Tiempo límite de apoyo:* Finalmente, es necesario dejar claro que los incentivos hacia nuevas actividades no pueden durar por siempre. Cuando se descubre una actividad productiva y la información se filtra, la industria se crea, crece y los recursos se aprovechan mejor. Llega un punto en que se vence la falla de mercado y los incentivos dejan de tener validez. Es más, continuar más allá de este punto significa que el empresario logró capturar el incentivo, es decir el plan se corrompió. Para evitar esto, los planes de incentivos tienen que dejar claro que el apoyo es por un tiempo limitado a definir.

Recuadro III.2: Descubriendo nuevas actividades con ventaja comparativa: La camaronicultura

En 1994 con inflación en dos dígitos, inestabilidad política, desordenes sociales callejeros, grupos armados en el norte, conflictos por la propiedad en su máximo esplendor y muchos otros “incentivos a la innovación” se inició la práctica del cultivo del camarón, una actividad nunca antes ejercida en el país. Durante los siguientes cuatro años, y en medio de un entorno igualmente negativo o peor, esta actividad creció 1.5 veces, el número de granjas se ubicó encima del centenar y el valor en exportaciones superó rápidamente a muchos productos considerados tradicionales, hasta colocarse en la lista de los diez rubros que más divisas generan al país.

La camaronicultura es una muestra clara de lo que sucede cuando se crean incentivos a la innovación. Ignorando el desastre social y económico del país, se ubicó a una velocidad exorbitante como una actividad líder en la economía. Esta actividad estaba bloqueada por fallas de coordinación e información y por ello su rentabilidad era muy baja a la vista del privado. Consecuentemente no lograba emerger. La intervención del gobierno, que se narra a continuación logró romper con las barreras que obstaculizaban su creación. Lo que sucedió después es lo que tenía que pasar. Nicaragua tiene ventaja comparativa en la camaronicultura y su producción aumentó velozmente. El programa que se propone busca crear un proceso sistemático y definido que promueva descubrimientos de esta naturaleza, que permitan usar los recursos disponibles de una forma cada vez más eficiente.

La historia es como sigue. En 1975 el gobierno japonés financió las primeras investigaciones del camarón en pequeñas lagunas y jaulas flotantes⁴. Dos intentos de iniciar la actividad se dieron en 1977 y 1978, pero fallaron por problemas técnicos y por el clima político que finalmente desembocó en el derrocamiento del gobierno de Somoza en 1979. Otros intentos de parte de algunas villas del área del golfo de Fonseca se dieron durante el período 1980-85, pero todos fallaron. Fue hasta 1987 que con el apoyo de INPESCA (el instituto de pesca del gobierno) que la camaronicultura empieza a funcionar, aunque a una escala muy baja, en pequeñas cooperativas. El año siguiente, un estudio de factibilidad financiado por la FAO, mostró que la camaronicultura en áreas esteras de la costa del pacífico podría transformarse en una actividad productiva muy importante⁵. El área de estudio fue el occidente del país, en el sistema de esteros del golfo de Fonseca.

Empezando la década del 90, la camaronicultura era aún intensiva en mano de obra y en el uso de técnicas artesanales. No fue sino hasta 1994 que el gobierno interviene directamente en la actividad en tres diferentes formas. Primero, se forma un programa de entrenamiento para emprendedores existentes en el área del golfo de Fonseca. Esto es hecho conjuntamente con universidades nacionales y organismos internacionales⁶. Segundo, el gobierno realizó concesiones de tierras a inversionistas nuevos y existentes. Esto incrementó la práctica de la camaronicultura y permitió a lo emprendedores alcanzar la escala necesaria para reducir costos al juntarse muchos de ellos en cooperativas. Finalmente, se aprobaron nuevas leyes para el fomento de la inversión extranjera directa (IED), que trajo tecnología moderna y actividades complementarias⁷

⁴ Ver Jory (1998).

⁵ Ver FAO (1988).

⁶ Por el gobierno las instituciones era: AdPESCA, MARENA, MAGFOR e INATEC. Por los donantes internacionales estaban PRADEPESCA, Misión China, PROGOLFO, DANIDA, USAID. Entre las ONG figuraban TRABANIC, FENIPESCA, URCOOCAM. Finalmente, estaba CAF por el sector privado y la Universidad Centroamericana. Ver Cato et al. (2004).

⁷ La nueva ley de inversión extranjera establecía básicamente cuatro puntos. Primero, repatriación del capital extranjero directo tres años después de la entrada del capital (reducción de barreras a la movilidad del capital). Segundo, permiso para enviar al exterior los ingresos netos generados por el capital registrado. Tercero, ágil, adecuada y efectiva compensación en caso de expropiación por razones de utilidad pública o interés social. Finalmente, beneficios impositivos podían negociarse dependiendo de la actividad. Ver U.S. Department of State (1996).

Estas acciones e incentivos fueron suficientes para vencer las externalidades de información. La información necesaria para iniciar la actividad fue creada fuera del sector privado, pues la incertidumbre y el miedo a que la información se filtrara a otros impedía dar el primer paso.

Sin embargo una duda se mantiene. ¿Cómo las fallas de coordinación fueron eliminadas? La camaronicultura requiere no sólo cultivo de buena calidad, sino también laboratorios para certificar la calidad, plantas procesadoras para congelar el producto, instalaciones para el tratamiento de aguas para prevenir enfermedades en las piscinas, y exportadores para poner el producto en el exterior, entre otras. El gobierno participó en la coordinación con ONG y sector privado para que las actividades complementarias surgieran simultáneamente. Por ejemplo, en 1994 el gobierno creó al CETREX o Centro de trámites para las exportaciones, cuya función era guiar y ayudar operativamente a posibles exportadores. Adicionalmente, compañías extranjeras iniciaron operaciones en el país, algunas de ellas integradas verticalmente con plantas de distribución en Estados Unidos, lo que facilitó el proceso de exportación, especialmente para pequeñas cooperativas. Por ejemplo, CAMANICA, subsidiaria de Sailbrand Import LLC y a su vez afiliada a Eastern Fish Company, una de las más grandes importadores de camarón de cultivo en el mundo, inició operaciones en ese mismo año. Cuenta con sus propios laboratorios y plantas procesadores.

Sin embargo no todo ha sido felicidad. El apoyo técnico ha decrecido considerablemente a partir de 1997. Además, aún hay problemas de coordinación que detienen el desarrollo total de la actividad. Por ejemplo, la falta de infraestructura pública es generalizada. La falta de caminos detiene la expansión hacia esteros más adecuados porque no son accesibles. La ausencia de agua potable y servicios de alcantarillas hace a los productores de camarón vulnerables a que las larvas de camarón contraigan enfermedades.

La camaronicultura sobrevivió la destrucción del 25 por ciento del área cultivada por el paso del huracán Mitch en 1998⁸, la plaga de la mancha blanca, que afectó al 75 por ciento de la producción total en 1999⁹, y la reducción de entrenamiento técnico después de 1997. Todo esto se hizo con un acceso raquítico a financiamiento de parte del sistema bancario¹⁰. Hoy en día el camarón sigue creciendo, firmemente posicionado dentro de los diez productos más exportados del país.

Dos lecciones se extraen de la experiencia del camarón de cultivo. Primero, las nuevas actividades emergen sólo cuando el sector no-privado actúa para remover las fallas de mercado. Segundo, una vez que las fallas de mercado han sido removidas la nueva actividad es capaz por sí misma de vencer futuros problemas, pues su capacidad para generar retornos ha sido evidenciada y eso es incentivo suficiente para no abandonar su práctica.

6. Una propuesta para Nicaragua

Las reglas descritas anteriormente son sólo una guía para estructurar la política operativa de fomento a las nuevas actividades bloqueadas por las fallas de mercado. [En esta sección se presenta una propuesta operativa para Nicaragua. La política se divide en tres secciones: La estructura, los procesos e incentivos, y la rendición de cuentas y sostenibilidad.](#)

Es necesario mencionar que esta propuesta no es única. Como se detallará en el capítulo 6, los principios institucionales o reglas de juego son una guía de cómo operar, pero el plan operativo final no es único. Este plan puede alimentarse con propuestas que se mantengan dentro de los lineamientos o reglas de juego presentados.

Estructura

⁸ Ver Saborio (2002).

⁹ Ver Saborio (2000).

¹⁰ Ver Cato et al. (2004).

a) Financiamiento: La AFO necesita pensar en las fuentes de financiamiento iniciales. La comunidad internacional ha respondido positivamente durante los últimos quince años y potencialmente es la fuente más importante, especialmente si la AFO resulta ser una ONG. El financiamiento inicial tiene que ser sólo como capital semilla y la AFO debe buscar su autosostenimiento financiero. Una idea de sostenibilidad es presentada en la parte tercera dentro de esta parte del capítulo.

b) Posicionamiento: La AFO no tiene necesariamente que estar dentro del gobierno. La condición importante es que tiene que ser una institución fuera del sector privado, para corregir los problemas de mercado que el propio sector privado no puede. La idea de dejar a la AFO fuera del gobierno tiene sus ventajas, por ejemplo los procedimientos para el otorgamiento de incentivos serían más rápidos, y la probabilidad de captura de fondos por parte del sector privado sería menor, sin embargo, la desventaja es que el gobierno prestaría menos atención al proyecto y su involucramiento en la provisión de servicios públicos sería menor, servicios públicos que podrían ser claves para el éxito de los proyectos a financiar.

Este punto adverso se disminuye si se consigue involucrar dentro del plan al presidente de la república. Esto crearía el liderazgo y la participación gubernamental, al menos al nivel de proveedor de servicios públicos, que aumentaría la probabilidad de éxito del plan.

c) Arquitectura Organizacional: ¿Quiénes tienen que formar parte de la AFO? La estructura organizativa se puede dividir en tres niveles. En primer lugar está el consejo directivo, a cargo de las decisiones de asignación de incentivos entre proyectos novedosos con alto potencial productivo. En el consejo directivo recae la responsabilidad del desempeño de la AFO. Los candidatos a integrarlo son miembros del gobierno y del sector privado del más alto nivel. El hecho de incluir miembros del gobierno y sector privado permite establecer un canal de comunicación entre el sector privado, gobierno y AFO o gobierno y sector privado en caso de que el AFO sea parte del sector público.

A nivel operativo, el AFO debe poder hablar el mismo lenguaje del sector privado, por lo que su personal debe ser especializado en negocios, economía, ciencias, y tecnología, o tener la posibilidad de consultar expertos en dichas áreas que sean capaces de analizar debidamente los planes de negocios que serán recolectados por la institución. Los expertos pueden pertenecer al gobierno, ser contratados, o ser parte de alianzas estratégicas nacionales o internacionales como se detalla a continuación. Los economistas, por su parte, estarán a cargo, entre otras cosas de evaluar en términos sociales las propuestas recibidas, por impacto sobre el círculo vicioso provocado por las fallas de mercado.

Finalmente, el comité de supervisión y vigilancia, tiene que mostrar la suficiente independencia del consejo directivo o del AFO operativa como para hacer su función de vigilante. Sus integrantes tienen que estar interesados en proteger su integridad y profesionalismo para ser parte de la supervisión de la AFO. Por ejemplo, elementos de la sociedad cooperante, sociedad civil, académicos y sector privado mismo, podrían ser idóneos para seguirle la pista al trabajo del nivel tecnocrático del AFO y su consejo directivo.

Procesos e Incentivos

a) Postulación: El proceso inicia un proceso de postulación para financiamiento a nuevas actividades abiertas a cualquier emprendedor. Los emprendedores del sector privado entregan durante ese período sus planes de negocios o algún otro formato de descripción de la nueva actividad. El período de postulación podría incluso ser permanente, y sólo el proceso de escogencia ser trimestral o semestral. La recepción de ideas sobre nuevas actividades no debe ser restringida a emprendedores nacionales. Recuérdese que se buscan ideas que sean imitadas una vez que se descubre que tienen potencial productivo. Por lo tanto, mientras más ideas sean postuladas mayor es la probabilidad de descubrir el próximo éxito productivo. Si la idea de un emprendedor extranjero resulta exitosa, el AFO se encargará de que el nuevo conocimiento se filtre y así quien realmente resulta ganando es el país.

Los proyectos recibidos pasan a discusión y análisis. El equipo técnico de la AFO evalúa las ideas en base a rentabilidad privada y social, es decir la posibilidad de que la idea pueda ser copiada sin menoscabo a la rentabilidad y la cantidad de vínculos con otras actividades. Por ejemplo, la posibilidad de ser copiada implica que el mercado para el nuevo producto sea significativo. El mercado más grande para Nicaragua es obviamente Estados Unidos. Este mercado se ha ampliado mucho más recientemente con la firma del DR-CAFTA. Sin embargo no se puede obviar la existencia de otros mercados mundiales.

Si ambas tasas -social y privada- coinciden, no hay necesidad de intervención no-privada, y la recomendación en ese caso sería que el emprendedor busque capital privado. **De ser así, la AFO podría servir como un centro de coordinación entre proyectos de inversión privados y fuentes de financiamiento, y efectivamente crear un mercado de capital de riesgo. Si la rentabilidad social del proyecto es mayor que la privada, entonces sí hay motivo para intervención directa.**

La alianza estratégica con el sector privado se tiene que usar en esta etapa. Los proyectos para los cuales la rentabilidad social es mayor que la privada, son discutidos con representantes del sector privado, (pequeños, medianos y grandes). La opinión del sector privado es crucial, pues al final son ellos los que conocen más de cerca las oportunidades existentes en el entorno productivo nicaragüense. Luego de un análisis social-económico los ganadores del proceso son anunciados.

b) Factibilidad: Las actividades que resulten escogidas de este proceso pasan a la etapa de estudio de factibilidad. Esta etapa es más intensiva en inversión y la AFO puede sacar a relucir su liderazgo, y capacidad de coordinación. La AFO por ejemplo, puede crear alianzas con instituciones extranjeras o nacionales no-privadas como universidades, centros de investigación, empresas, ONG y gobiernos extranjeros. En base a estas alianzas se puede solicitar la ayuda de expertos para la elaboración de los estudios de factibilidad, o si es necesario la implementación de centros demostrativos de las ideas propuestas, para ver in-situ su funcionalidad y rentabilidad. Expertos nacionales pueden viajar a otros países para ver cómo se han implementado proyectos similares o se puede invitar a empresarios que se han desarrollado exitosamente en otros países en ramas similares a lo que se desea implementar. Los proyectos que pasen exitosamente esta etapa están listos a ser implementados a gran escala.

El estudio de factibilidad debe arrojar los proyectos más rentables en términos sociales, es decir aquellos que tengan la capacidad de romper más efectivamente las fallas de información y coordinación. Al finalizar esta etapa se debe tomar ventaja de la capacidad de coordinación del AFO para conseguir la escala de implementación necesaria para romper las barreras a la implementación.

c) Coordinación: Como paso siguiente, la AFO debe vender los proyectos al sector privado. Por vender se entiende convencer a posibles inversionistas (nacionales o extranjeros) para que entren a ejecutar los proyectos seleccionados.

El estrecho contacto entre la AFO y el sector privado, además del liderazgo embebido en todo el programa debería facilitar el mercadeo de los proyectos seleccionados. Después de todo, las ideas vinieron del sector privado, y a la altura de esta etapa dichas ideas han tomado mucha más forma, y se cuenta con estudios de factibilidad que indican la rentabilidad de las actividades seleccionadas.

El incentivo para invertir incluye la información acumulada en la etapa de factibilidad, apoyo técnico y empresarial durante la ejecución del proyecto, y –en lo posible– proporcionar las necesidades de bienes públicos que emanan de estos proyectos (caminos, disponibilidad de agua, electricidad, manejo de desechos, entre otros) y co-financiamiento del proyecto¹¹.

¹¹ Otra opción es llevar a cabo el proyecto sin intervención privada y luego ponerlo a la venta.

La coordinación de inversionistas no implica necesariamente el desembolso de fondos de parte de estos. Una alternativa es que el emprendedor ofrezca otros insumos complementarios al proyecto y trabajar en sociedad. Por ejemplo, un inversionista puede ofrecer tierras para el cultivo de una nueva especie, y otros el financiamiento en efectivo. Lo importante es vencer la falla de coordinación proveniente del bajo nivel de innovación en la economía, que reduce significativamente el retorno a la inversión. La AFO tiene que ser creativo en esta etapa y proponer esquemas de coordinación que aprovechen los recursos del sector privado aparte de efectivo.

La función de coordinación de la AFO a nivel internacional es igual de importante. Como antes se dijo, los inversionistas o emprendedores de quienes se discute pueden ser extranjeros, pues lo que se necesita es alcanzar una masa crítica de actividad para vencer los rendimientos crecientes a la actividad.

Sin embargo, la función fundamental de los emprendedores e inversionistas extranjeros es el de servir de fuente de tecnología de alta productividad. La Inversión Extranjera Directa (IED) que se desea atraer tiene que funcionar no sólo como generadora de empleos, que es su rol actual, sino también como centros de generación de ideas y de actividades complementarias para que otras actividades novedosas surjan. Por ejemplo, para el camarón de cultivo, la IED fue fundamental. La primera planta procesadora y productora de hielo fue precisamente construida por inversionistas extranjeros. Esto aceleró la creación de granjas camaroneras y la rentabilidad de la actividad subió.

Las actividades complementarias pueden ser incentivadas a través de regímenes similares a los de zona franca, y así conseguir que la IED sí tenga un impacto que fluya al resto del mercado. Por ejemplo, si se necesitan tostadoras para un nuevo cultivo como el cacao, entonces se pueden hacer propuestas a compañías tostadoras de calidad internacional y negociar con su dirigencia para que instalen una en el país. No es una simple invitación; se está ofreciendo un mercado de producción con potencial¹², pues la falla de coordinación estaría en proceso de superarse. Esto debería ser un incentivo importante para dichos inversionistas extranjeros.

La función de coordinación se extiende al sector público. Probablemente, muchos de los proyectos a ejecutar requerirán servicios o bienes públicos complementarios. En este caso, la AFO debe convencer al gobierno de la importancia y el impacto social de los proyectos a ejecutar, para que provea los bienes o servicios complementarios.

Rendición de Cuentas y Sostenibilidad

a) Transparencia en relación emprendedor-AFO: Recursos en abundancia fluirán hacia los proyectos escogidos. Se tiene que asegurar que el emprendedor está haciendo las tareas acordadas previamente en el contrato de apoyo y alcanzando las metas y criterios establecidos. Para ello, el emprendedor debe mantener el proyecto continuamente abierto para la supervisión de la AFO o quien esta designe como competente. Esto debe incluir la contabilidad y otros indicadores de importancia a determinarse conjuntamente. Esta condición proveerá la información de retroalimentación necesaria para evaluar de una forma fluida primero si el proyecto está rindiendo los frutos esperados y segundo si el emprendedor se comporta como acordado.

b) Transparencia en relación AFO-población: En segundo lugar, como parte de la estrategia de transparencia, toda la información acerca de decisiones, desembolsos, estudios, resultados, supervisiones y análisis tienen que mantenerse a disposición del público en general. Esta condición es vital para evitar corrupción dentro del programa. De esta forma, la población en general sirve como un vigilante extra, con capacidad de denunciar malos manejos de los fondos para las nuevas actividades.

¹² Esta sería una importante diferencia con la entidad gubernamental Pro Nicaragua, que mercadea al país como un centro de outsourcing.

c) Sostenibilidad: Un punto final es como mantener financieramente a la AFO. Inicialmente se dispone de financiamiento externo o proveniente del presupuesto de la república. Este capital semilla no va a durar para siempre así que para lograr un programa de largo plazo tiene que crearse un mecanismo de autonomía financiera. Una opción para conseguir la sostenibilidad es el mercadeo del conocimiento almacenado en la AFO. Cuando una nueva actividad productiva es descubierta, y se consigue romper la falla de mercado con una masa crítica de emprendedores y actividades complementarias, otros emprendedores buscarán como entrar. La AFO está en una posición de mucha ventaja para ayudar a estos segundo grupo de emprendedores a entrar a practicar la nueva actividad. Ofreciendo este conocimiento y servicios similares, la AFO puede conseguir el efectivo necesario para alimentar el crecimiento de sus operaciones.

7. Conclusión

La intervención no-privada es una necesidad para resolver los problemas de fallas de mercado. No obstante, la intervención debe considerar no solamente la falla en sí, y buscar una solución de conjunto, en base a un análisis de sistema.

Para el caso de Nicaragua es fundamental tomar en consideración que el país presenta otros problemas que podrían entorpecer una política enfocada sólo en los problemas de mercado. En específico, la corrupción y la baja calidad de la burocracia podrían hacer fracasar una política bien intencionada.

Desde ese punto de vista, el programa presentado ataca el problema de la falla de mercados con el diseño de incentivos a la inversión en nuevas actividades –que son las que están bloqueadas en el mercado. Simultáneamente, se presentan mecanismos para controlar comportamientos sub-óptimos de parte de los encargados del programa. En términos generales, el programa es una política de “zanahoria y garrote”, es decir, premios para el desempeño positivo y castigos para el comportamiento ineficiente.

El diseño de la Administradora de Fomento o AFO, se realiza en base a los principios institucionales que buscan elevar las inversiones de parte de los emprendedores en búsqueda de actividades altamente productivas. En base al diagnóstico del capítulo anterior, y el presente, se diseña su organización con su respectiva unidad de supervisión, y unidad de liderazgo para alcanzar la escala requerida. Adicionalmente, se estipula los incentivos a entregar, desde técnicos, hasta financieros y de coordinación, para conseguir la implementación de una idea realmente productiva y de alto retorno social.

8. Bibliografía

Cato, James, Steven Otwell and Agnés Saborío. 2004. "Nicaragua's Shrimp Subsector: Developing a Production Capacity and Export Market during Rapidly Changing Worldwide Safety and Quality Regulations" Agriculture and Rural Development Discussion Paper, World Bank.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). 1988. "Asistencia Técnica para la elaboración de un plan de desarrollo de la cría de camarón de mar: Informe Técnico" TCP/NIC/6579.

Hausmann, Ricardo, Lant Pritchett and Dani Rodrik. 2005. "Growth Accelerations" NBER Working paper No. W10566.

Jory, Darryl. 1998. "The Shrimp Farming Industry in Nicaragua: Current Status and Perspectives" *Aquaculture Magazine*, 87-92.

Rodriguez-Clare, Andrés. 2004. "Clusters and Comparative Advantage: Implications for Industrial Policy" Inter-American Development Bank.

Rodrik, Dani. 1994. "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich" NBER Working paper No. 4964.

Rodrik, Dani and Arvind Subramanian. 2004. "From Hindu Growth to Productive Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition" CEPR Discussion papers No. 4371.

Saborío, Agnés. 2000. "Shrimp Farming, Nicaragua: 1999" Centro de Investigación de Ecosistemas Acuáticos (CIDEA), Universidad Centroamericana.

Saborío, Agnés. 2002. "Shrimp Farming, Nicaragua: 2001" Centro de Investigación de Ecosistemas Acuáticos (CIDEA), Universidad Centroamericana.

Secretaría de Coordinación y Estrategia. 2004. "Plan Nacional de Desarrollo Operativo 2005-2009", Presidencia de la República de Nicaragua.

U.S. Department of State. 1996. "Nicaragua Country Commercial Guide" Office of the Coordinator for Business Affairs.