

## ¿Cómo atraer inversiones sin capacidad estatal?

LUIS E. KARAMANEFF

Las políticas de desgravaciones y ventajas impositivas para la relocalización de empresas son una constante en todo el mundo como una forma de promover el desarrollo económico en territorios desfavorecidos. A pesar de estos incentivos, muchos de los estados que los ofrecen no cuentan con una burocracia calificada ni vínculos estrechos con el sector privado que logre atraer inversiones que modifiquen o transformen sus estructuras productivas. De esta manera, dichas políticas no solo no alcanzan resultados significativos, sino que, en muchas ocasiones, los beneficios son aprovechados por empresas que, de la misma manera, se hubieran localizado en esos territorios.

Un caso particular de éxito en la captación de inversiones mediante políticas de desgravaciones fue el de la provincia argentina de San Luis que logró -en un periodo de diez años- transformar su estructura productiva de manera radical. Entre 1983 y 1991, la economía de la provincia creció un 227%, a una tasa anual promedio cercana al 30% y el sector industrial representa, hasta hoy, más del 50% de su Producto Bruto Geográfico (PBG). Esto aumentó tres veces su participación en la economía nacional y superó el promedio nacional de producto per cápita. A propósito de este caso, y dada la universalidad de este tipo de políticas, surge el interrogante sobre cómo un Estado que no cuenta con recursos burocráticos calificados ni enraizamiento con el sector privado logra atraer inversiones y transformar su estructura productiva

Los expertos señalan que, para desarrollarse, un estado necesita de una administración pública calificada y vínculos estrechos con el empresariado. De esta manera, con experticia y la información que obtiene sobre las necesidades del sector privado, un Estado puede orientar el proceso de desarrollo económico. Cuando no se cuenta con una administración con esas características, una alternativa es la estrategia de bypass burocrático que hizo la provincia de San Luis. La misma implicó delegar en intermediarios -estudios contables, jurídicos, asesores financieros- la búsqueda de inversores para que se relocalizaran en la provincia. Esto porque, dada su estrecha vinculación con el mundo empresario, los intermediarios dotan al proceso de fiabilidad, predecibilidad, mínimas garantías de competencia y compromiso del gobierno haciendo que las relocalizaciones luzcan menos riesgosas para el empresariado

Además, estos individuos u organizaciones no son retribuidos en forma directa por los gobiernos, sino que los incentivos económicos están dados por la venta de sus servicios específicos -contables, jurídicos y/o financieros- al empresariado cuando se relocalizan o bien, por el pago de comisiones ilegales. En términos materiales, estas retribuciones

suelen ser mayores a los potenciales ingresos de un salario de administración pública por lo que el interés en incorporarse -de manera formal- a la burocracia no es un incentivo (al menos no en una primera instancia). De esta manera, los incentivos para su involucramiento radican en el interés económico privado de estos grupos de intermediarios y las ganancias que obtienen de los procesos de relocalización.

A pesar de lo que señalan los expertos, los estados pueden adoptar estrategias de desarrollo que, en una primera etapa, no requieran de una administración pública calificada. La captación de inversiones mediante el uso de políticas de desgravaciones impositivas puede alcanzar buenos resultados con una combinación de decisión política y el uso pragmático de recursos disponibles fuera de la administración pública. En este sentido, el éxito del bypass radica en que las estructuras de intermediarios son, al mismo tiempo, políticas y operativas: pueden influir en las decisiones del empresariado sobre el destino de radicación de sus empresas, en las decisiones del gobierno sobre los sectores y/o empresarios a los cuales incentivar y, al mismo tiempo, proporcionar apoyo material e información sobre las condiciones económicas, políticas y/o productivas de la provincia o del sector involucrado.

### **La importancia de los intermediarios**

Dado que el bypass burocrático se hace a través de intermediarios, la importancia de estos agentes radica, por un lado, en su experiencia, dado que conocen por dentro la operatividad de las empresas privadas, pudiendo orientar de mejor forma la acción estratégica de los gobiernos. Ellos son poseedores del “know-how”, el conocimiento acumulado de procesos, criterios y estándares claves a la hora de pensar la posible relocalización de una industria. Por otro lado, estos individuos acarrean consigo un set de contactos o de capital social, esto es, otros individuos a quienes contactar, consultar o contratar en el futuro a la hora de recibir consejo oportuno y eficiente sobre cómo orientar la acción del gobierno ante el empresariado.

De esta manera, los lazos personales de los intermediarios constituyen una fuente de cohesión que permite reducir los costos de información y de transacción en el cumplimiento de determinados objetivos. Así, la centralidad de los vínculos externos sugiere que la eficacia del bypass surge no solo de la capacidad técnica de las redes informales, sino de la complejidad y estabilidad de sus interacciones con los agentes del mercado. En este sentido, es el acceso a la elite empresaria, el sentido de pertenencia común, la capacidad de ajustarse a los cánones, lo que configura una zona de interacción que, a su vez, es codificada y vendida como un servicio. Por lo tanto, resulta útil fijar una mirada sobre cómo determinados individuos se constituyen como piezas clave del mapa del poder en una sociedad. Para ello, se trata de encontrar los criterios relevantes para distinguir, dentro de las elites, aquellos grupos que se ocupan de conectar las esferas y, de esta manera, aumentar las probabilidades de obtener beneficios concretos de dichas conexiones.

Asimismo, dado que requieren contar con la aprobación de la dirigencia política para gestiones administrativas o para seguir operando con nuevas relocalizaciones, la preocupación de cada intermediario por lo que los funcionarios piensan de él conduce a una mayor adhesión a las normas de comportamiento. En este sentido, la importante fluidez vínculo de los intermediarios no es solo con los empresarios sino también con los líderes políticos. De esta manera, se genera un sentido de compromiso con el objetivo de radicar más inversiones y un "espíritu de cuerpo" que promueve y refuerza el buen rendimiento de este entramado. Por último, si la implementación del bypass burocrático se realiza sin la orientación política del gobierno -tanto en los objetivos de inversión como de transparencia- su implementación podría ser no solo ineficiente sino también permitir prácticas corruptas.

### **Conclusión**

El uso del bypass permite suplir no solo la falta de una burocracia calificada sino muy especialmente el enraizamiento -con el empresariado- del que carece un aparato estatal sin ningún tipo de tradición ni cercanía con el sector privado. De esta manera, el uso de redes informales le permite suplir burocracia y fluidez en el vínculo con el empresariado mientras que la autonomía es conservada por el gobierno al reservar la orientación general del proceso. Sin embargo, esto no implica que el estado no requiera luego la conformación de una administración pública calificada, sino que algunas funciones específicas son temporalmente suplidas ante la ausencia de determinadas capacidades.

En este punto, el factor clave para determinar el correcto funcionamiento del bypass está dado por su temporalidad: una vez radicadas, las densas redes de conexión sin una sólida estructura interna dejarían al Estado incapaz de resolver los problemas de acción colectiva, de trascender los problemas individuales, de trascender los intereses individuales de sus contrapartes privadas. Por lo tanto, el bypass no puede extenderse en el tiempo, sino que funciona como un instrumento eficiente para la búsqueda y atracción impulsar la acumulación de capital industrial y luego se transforma para abordar los problemas y oportunidades generados por el éxito de su funcionamiento. La llegada de las inversiones puede funcionar como un motor que pone en funcionamiento al Estado, creando o agilizando estructuras públicas capaces de brindar los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la nueva matriz económica.

En este punto, el uso del bypass burocrático promueve la creación de una ruta alternativa en la que se ve facilitada la coordinación entre la élite gobernante local, los potenciales inversores y -una vez radicados- el personal directivo de las empresas, los contratistas estatales y la clase empresarial que surge bajo el estímulo de la inversión pública y privada. En otras palabras, de manera temporal y con la dirección política de un gobierno autónomo, un bypass burocrático puede facilitar la conformación de un entramado de actores colectivos con la sustentabilidad política, social y económica necesaria para la transformación productiva de un estado sin administración pública calificada ni enraizamiento con el empresariado.

Para profundizar en el tema, se sugiere el clásico de [Evans sobre autonomía enraizada](#) y el de [Bypass burocrático](#)