

# Combatando el Estancamiento



• Manuel Agosin

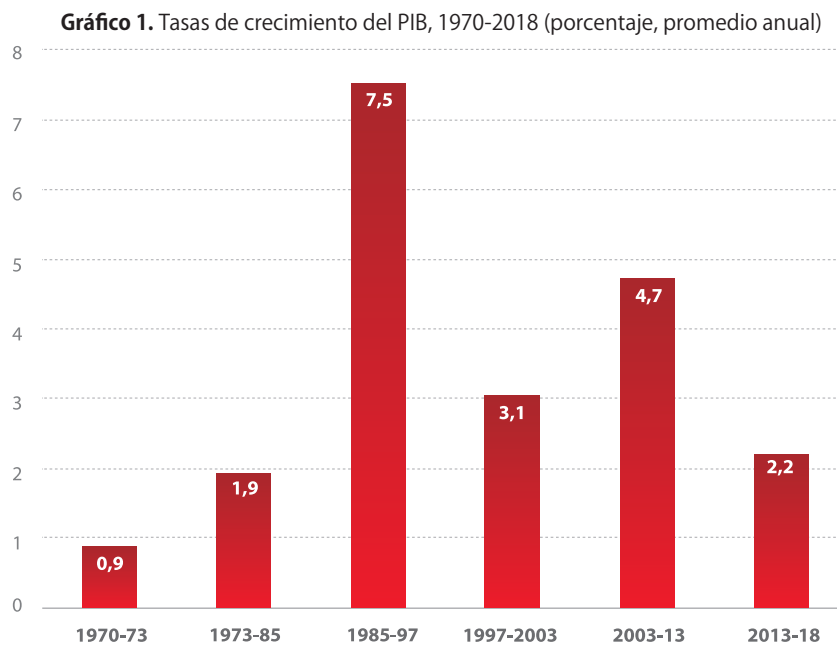
## 1. El difícil momento actual

Chile está en una encrucijada. Ni el pasado gobierno de la Nueva Mayoría ni el actual de Chile Vamos ha logrado impulsar un crecimiento dinámico y sostenido que asegure que el país alcanzará el desarrollo económico con igualdad de oportunidades que ambos conglomerados políticos han prometido. Postulamos que existe un conjunto de políticas de desarrollo productivo adecuadas para enfrentar los desafíos del siglo XXI que pueden sacarnos de nuestro estancamiento. En este ensayo las describimos y analizamos. Abordamos las políticas de diversificación productiva que apoyarían este fin.

Luego de la "edad de oro" de la economía chilena (1985-97), cuando se logró una tasa de crecimiento anual del 7,5%, hemos regresado a un crecimiento parecido al histórico antes de la dictadura (véase gráfico 1). Caben pocas dudas de que Chile está

experimentando una desaceleración de su crecimiento potencial. Así lo han estimado las autoridades del Ministerio de Hacienda y del Banco Central. Esta fuerte desaceleración es atribuible a la caída en la inversión post súper ciclo de los commodities (a partir de 2013) y una nula expansión de la productividad total de factores (PTF)<sup>1</sup>. Ambos fenómenos se relacionan con la escasa diversificación de las exportaciones hacia bienes de mayor productividad y que podrían atraer mayores inversiones.

En contraste con las tendencias más recientes, el alto crecimiento de la economía durante 1985-1997 coincidió con una diversificación productiva y exportadora notables. Entre 1990 y 1997, las exportaciones totales aumentaron en términos nominales a una tasa de 8.9% anual, mientras las exportaciones no-cobre lo hicieron a una tasa de 11.3%. En 1997, estas últimas llegaron a representar casi dos tercios de las exportaciones totales. Las dificultades para continuar diversificando la



Fuente: Cálculos del autor, en base a datos del Banco Central de Chile.

<sup>1</sup> Este autor no le da la importancia que le atribuyen otros al bajo aumento de la PTF, que es, como decía Denison, "una medida de nuestra ignorancia", y un síntoma de estancamiento, más que una causa de la desaceleración económica post 1998.

producción y las exportaciones han sido determinantes en la desaceleración económica que ha experimentado el país desde 1998.

El buen desempeño de las exportaciones no cobre se debió en parte a políticas económicas que las impulsaron, incluso durante el predominio de las llamadas políticas “neoliberales” de la dictadura militar. Por ejemplo, el subsidio que se le dio a la forestación y reforestación a los comienzos del gobierno militar (DL 701) tuvieron como resultado un eventual fuerte aumento de las exportaciones de madera, papel y celulosa. Y las inversiones que hizo Fundación Chile a fines de los setenta en el salmón de cultivo redundaron en un fuerte crecimiento de las exportaciones de salmón a partir de mediados de los ochenta.

Aunque las nuevas exportaciones continuaron aumentando hasta 2008, en la década más reciente las exportaciones no-cobre en su conjunto han estado estancadas. En términos de volumen, las exportaciones de cobre crecieron a una tasa de 0.7% al año, mientras las exportaciones no-cobre lo hicieron a una magra tasa de 1.6% anual. El gráfico 2 da cuenta de la evolución de los valores de las exportaciones de cobre y de otros productos a precios de 2013 en el período 2008-2018. Para que Chile pueda retomar un crecimiento de tendencia de alrededor del 5%, las exportaciones no cobre tendrán que volver a crecer a tasas parecidas a las que se registraron antes de la crisis de 2008-2009.

## 2. ¿Qué son las políticas de desarrollo productivo en el siglo XXI?

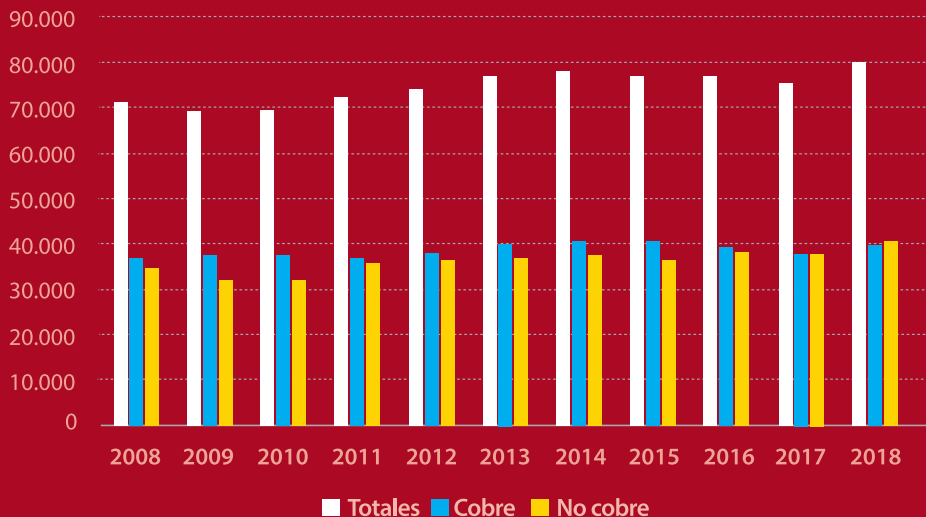
Designaremos “política de desarrollo productivo” a aquellas políticas que buscan ampliar ventajas comparativas hacia bienes

y servicios que el país no está aún en condiciones de producir competitivamente, pero que, dadas las dotaciones de recursos del país, tienen una probabilidad de llegar a ser competitivas en los mercados mundiales en períodos razonables de tiempo. Si fuese fácil producir competitivamente bienes y servicios nuevos para el país, no habría necesidad alguna de apoyar este proceso y las fuerzas del mercado se encargarían de descubrir este potencial latente y de desarrollarlo. Pero no lo es, y por dos motivos. Lo que no se produce en el país generalmente no se lo hace porque no se conocen sus técnicas productivas o la demanda internacional que pudiese haber para bienes que no se exportan. Y alguien tiene que ser el pionero en introducir su producción al país o en adaptarla para poder exportar el bien a mercados más exigentes. Luego, otros pueden copiar las técnicas de producción y de comercialización del bien en cuestión, porque estas tecnologías y el conocimiento de redes de comercialización no son patentables. Por lo tanto, el pionero no puede apropiarse de todos los beneficios de su inversión en conocimiento<sup>2</sup>. Cuatro importantes “auto descubrimientos” en Chile fueron la madera acerrada y la fruta a mediados de los setenta, y el salmón de cultivo y el vino a partir de mediados de los ochenta.

Estos ejemplos nos muestran que, una vez que un descubrimiento ocurre, éste puede dar origen a una industria de gran tamaño en un período relativamente corto. Y que los pioneros no logran apropiarse de los resultados de sus inversiones en descubrimiento, que deben compartir con aquellos que no han realizado dichas inversiones. Esto sugiere que los beneficios sociales de apoyar el descubrimiento de nuevos sectores pueden ser de un orden de magnitud importante.

Existe otro motivo para prestar atención a la política de

Gráfico 2. Valores de las exportaciones, 2008-2018 (cifras a precios de 2013)



Fuente: Elaboración del autor, basada en cifras del Banco Central de Chile.

2 El trabajo clásico que modela este proceso es el de Ricardo Hausmann y Dani Rodrik, “Development as Self-Discovery”, *Journal of Development Economics*, 72 (2003): 603–633.



desarrollo productivo. Toda nueva industria requiere del concurso a su desarrollo de proveedores de insumos, trabajadores con destrezas específicas, recursos financieros para actividades no probadas (y generalmente demandados por empresas con escaso historial crediticio), una infraestructura apropiada, servicios públicos y marcos regulatorios específicamente diseñados para estas industrias. Muchos de estos insumos son no transables (o sea, no pueden importarse). Ejemplos de estos últimos son las cadenas de frío para poder exportar bienes perecibles, los muelles portuarios que puedan manejar exportaciones especializadas en volúmenes importantes, los profesionales y técnicos que se especialicen en el rubro, la reglamentación que se necesita para poder exportar a mercados con altas exigencias de calidad y de control sanitario y fitosanitario. A este problema se lo conoce en la literatura como el de “fallas de coordinación”. Tanto el problema de “auto descubrimiento” como las “fallas de coordinación” hacen particularmente complejo diversificar la estructura productiva de un país.

Podemos clasificar los instrumentos de política económica para superar estos problemas en dos dimensiones: (1) si son de naturaleza horizontal (H) o vertical (V); y (2) si para implementarlos se necesitan intervenciones en el mercado (M) o la provisión de bienes públicos (P).

Los instrumentos horizontales tratan de subsanar fallas de mercado que están generalizadas en la economía y que no son privativas de sectores específicos. Un ejemplo es mejorar el acceso al crédito para pequeñas y medianas empresas (PYMEs). Las intervenciones verticales se enfocan en sectores particulares. Generalmente, han sido consideradas como más problemáticas, puesto que, si se implementan interviniendo en los mercados con subsidios o impuestos, se estaría favoreciendo a algunos sectores y no a otros, simplemente por decisión de la autoridad.

La provisión de bienes públicos busca solucionar directamente las fallas de coordinación ya mencionadas, haciendo el Estado el trabajo de coordinador directamente o impulsando a asociaciones de privados para que lo realicen. La existencia de Comisiones de Productividad y Competitividad de carácter mixto público-privado que han proliferado en muchos países responde a la necesidad de coordinar las inversiones de privados y las agencias del Estado que proveen servicios públicos indispensables para que exista y se desarrolle una industria.

Es importante reconocer que Chile ha hecho uso de políticas de intervención en el mercado direccionadas a sectores específicos (un ejemplo fueron los ya mencionados subsidios a la forestación del DL 701), y muchas más políticas de intervención en el mercado direccionadas a fallas horizontales de mercado (los subsidios a la capacitación del SENCE o los subsidios a la innovación entregados por CORFO, por ejemplo).

Indudablemente, la clasificación de políticas como de naturaleza “horizontal” o “vertical” tiene algo de arbitrario. Como se argumentará más abajo, existe espacio para promover actividades híbridas, o intermedias, que excluyen a algunas industrias y que apoyan a un conjunto de otras, sin pronunciarse a priori sobre las que específicamente harán uso de algún incentivo o servicio.

Como podemos ver, la política de desarrollo productivo no ha estado ausente de nuestro país. Sin embargo, todo lo obrado ha adolecido de tres grandes defectos: (1) muchos instrumentos y poca evaluación de sus resultados; (2) pocos recursos para cada instrumento, con el resultado que las políticas implementadas no dejaron una huella en los niveles o el crecimiento del PIB; y, (3) al contrario de lo que ha sucedido en países más exitosos que Chile, la ausencia de un consenso político nacional que transforme a las políticas de desarrollo productivo en una política de Estado<sup>3</sup>. Esto

<sup>3</sup> De acuerdo con Dan Breznitz, *Innovation and the State*, Yale University Press, New Haven, 2007, pág. 148, Irlanda ha sido persistente en sus políticas de desarrollo productivo, las que han sido apoyadas tanto por gobiernos de corte liberal-reformista como conservador. El autor llama a estas políticas “intervencionismo neoliberal”, porque combinan una adhesión al mercado con una fuerte injerencia del estado en la atracción de inversiones extranjeras a sectores de alta tecnología.

último ha redundado en que cada cambio de gobierno desde que comenzó la alternancia política con el primer gobierno del Presidente Piñera haya representado un cambio radical de política en lugar de construir sobre los éxitos ya alcanzados.

### 3. ¿Cuál es el camino a seguir?

Indudablemente que el rol principal del Estado es el de suministrar insumos públicos que de otro modo no estarían disponibles. El papel de coordinador de acciones entre distintas reparticiones del sector público, entre empresas privadas, y entre entidades públicas y privadas, sólo puede desempeñarlo una agencia pública de alto nivel. Este rol incluye eliminar trabas burocráticas a actividades, coordinar a distintas agencias públicas, redactar las regulaciones, diseñar los proyectos de ley que sean necesarios y servir como un foro donde los privados y el sector público puedan concertar sus acciones<sup>4</sup>.

Desde la dictadura en adelante, los gobiernos han privilegiado las políticas horizontales en sus intervenciones en los precios de mercado a través de subsidios a actividades que se consideraba que tenían externalidades positivas. En cuanto a políticas que van más allá que las horizontales, consideramos que las más prometedoras ocupan un espacio intermedio entre horizontales y verticales: ellas se centran en características deseables (por ejemplo, nuevas exportaciones o tecnologías que no se aplican en Chile) y no necesariamente en sectores específicos. Estas intervenciones deberían funcionar de tal manera que las empresas, y los sectores a los que pertenecen, se autoseleccionen en la medida que cumplen con ciertos criterios. Asimismo, los beneficios deberían ser claramente transitorios, con cláusulas de extinción claras y que se cumplan, y contra resultados especificados de antemano.

Chile ya tiene experiencia con instrumentos de este tipo. Un ejemplo es el llamado "reintegro simplificado" (RS), que operó entre 1985 y 2003 y que representaba un moderado subsidio a nuevas exportaciones (estimado en un 6% del valor exportado). Este instrumento tenía dos virtudes: selección de beneficiarios de acuerdo a criterios claros (aquellos que exportaban en forma conjunta un valor inferior a un umbral) y una clara cláusula de extinción (el subsidio se perdía cuando las exportaciones sobrepasaban el umbral). Aunque hay evidencia

que este instrumento fue bastante efectivo en promover la diversificación exportadora<sup>5</sup>, en 2003, el Gobierno de Chile decidió desmantelarlo. Bien valdría la pena intentar revivirlo, asegurándose que cualquier subsidio cumpla con los atributos que tuvo el RS y con la normativa de la OMC.

Un ejemplo que califica para clasificarlo en la categoría intermedia que estamos discutiendo es el subsidio utilizado para la atracción de inversión extranjera directa por parte de empresas de alta tecnología<sup>6</sup>. Este programa, que comenzó a operar en 2001, consiste en ofrecer a empresas extranjeras que aporten nuevas tecnologías un subsidio por una sola vez. El principal componente es un subsidio dependiente del número de empleados calificados y no calificados que la empresa contrate. Los beneficiarios se comprometen a permanecer en el país por un mínimo de 10 años. Hasta el momento, un centenar de empresas se ha instalado bajo este régimen, sus exportaciones (de bienes y servicios) han sido verificablemente importantes y los costos fiscales han sido modestos, habiendo gastado el fisco unos \$150 millones entre 2001 y 2010. Ahora que sabemos que funciona, quizás sea el momento de escalarlo y redefinirlo para atraer a un conjunto de empresas más amplio y de otorgar el incentivo a empresas nacionales o a joint ventures entre extranjeros y nacionales. En lugar de eso, el programa, que todavía formalmente existe en el Ministerio de Economía, no está dotado de recursos.

Las "políticas intermedias entre horizontales y verticales, utilizando intervenciones en el mercado", tiene varias características interesantes: (1) aunque limitan el ámbito de industrias que pueden postular, no escogen sectores sino características deseables; (2) las empresas, e incluso los sectores específicos, se autoseleccionan, una vez que la autoridad establece los criterios; (3) los apoyos públicos son modestos; (4) y son otorgados por una sola vez o por períodos indefectiblemente acotados y contra condiciones especificadas de antemano y no negociables<sup>7</sup>.

Valdría la pena explorar algunas políticas verticales que podrían tener impactos importantes sobre el desarrollo futuro de la economía en su conjunto. El fomento a la industria de capital de riesgo es en sí una política de desarrollo productivo de corte vertical y que fue uno de los pilares de la política industrial de varios países (Taiwán, Finlandia e Irlanda).<sup>8</sup> Chile puede emular

4 En Chile, nos hemos ido dando cuenta de la importancia de este papel del Estado. En 2005 se creó el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad. La misión inicial de esta institución era actuar como el ente coordinador para la diversificación productiva y exportadora. Su autoridad provenía de la Presidencia. Sin embargo, su misión ha sido redefinida y no se la ha dotado de suficientes recursos para que pueda hacer bien su tarea.

5 Véase el trabajo de Manuel Agosin, Cristián Larrain y Nicolás Grau, "Industrial Policy in Chile", Serie Documentos de Trabajo N° 294, Departamento de Economía, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, marzo de 2009.

6 Véase Manuel Agosin y Juan José Price, "La Inversión Extranjera: ¿Hacia una Política Vertical? ", en Oscar Muñoz (editor), Desarrollo Productivo en Chile: La Experiencia de CORFO entre 1990 y 2009, CORFO-FLACSO, Santiago, 2009.

7 El hecho que la autoridad no escoja sectores o empresas no implica que los encargados de atraer inversión extranjera directa no sean proactivos en la atracción de empresas individuales. Lo que sí significa es que el reglamento del incentivo no permite tratos especiales para aquellas empresas a las cuales se acercan.

8 Véase Breznitz, op. cit

**Cuadro 1.** Políticas de desarrollo productivo con potencial

|             | H  | V  |
|-------------|--|--|
| P           |  | Alianzas público-privadas: identificando oportunidades y resolviendo el problema de coordinación.  |
| M           |  | Fortalecer a Fundación Chile; Fomento a la industria de capital de riesgo; Fomento al emprendimiento; Subsidios al capital humano para sectores específicos; |
| Intermedias | Políticas intermedias con estímulos transitorios y cláusulas de extinción para grupos de industrias que no existen en el país pero que tienen potencial. Ejemplos: Reintegro Simplificado y Programa de Inversión en Alta Tecnología |  |

Fuente: Elaboración del autor

estos exitosos ejemplos, encaminados a que el país “descubra” nuevas industrias que proyecten a su economía a las industrias del siglo XXI. Al mismo tiempo, Fundación Chile, que cumple una tarea similar, podría ser dotada de más recursos, asegurándose que su política de asociación con empresas del sector privado continúe y se fortalezca.

Otros importantes mercados que debiesen concentrar las miradas de nuestras autoridades económicas son aquellos para trabajo calificado y capital humano. La educación, tanto a nivel universitario como técnico, debería ser un campo privilegiado de las políticas de desarrollo productivo.

**4. A modo de conclusión**

Estas recomendaciones se resumen gráficamente en el cuadro 1.

En primer lugar, fomentar las alianzas público-privadas para identificar nuevas oportunidades y para resolver los cuellos de botella que impiden que se conviertan en realidad. Segundo, promover la industria de capital de riesgo y fortalecer ese rol que cumple Fundación Chile en el presente. Tercero, subsidiar la formación de capital humano para los sectores específicos

para conjuntos de industrias específicas, en particular en ciencia y tecnología para las industrias en las que el país ya cuenta con ventajas comparativas o podría desarrollarlas (agroindustria, minería, silvicultura, productos del mar, biotecnología).

Por último, no tenerle miedo a utilizar políticas transitorias de intervención en el mercado, con cláusulas claras de extinción, y que sean de naturaleza intermedia entre las de carácter horizontal y vertical. Ello implica elegir características deseables en lugar de sectores: productos nuevos, introducción de nuevas tecnologías y, especialmente, inversiones en nuevos sectores de exportación. Ellas rayan la cancha pero dejan mucho espacio para la autoselección de sectores por parte del sector privado.

SOBRE EL AUTOR



**Manuel Agosin**  
Académico Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile  
Ex Decano FEN, 2010-2018