

Política industrial activa. Mitos y Realidades en el Chile del Bicentenario

José Miguel Benavente H.*
Daniel Goya L.†

Primer Borrador[#]
Septiembre 2011

Introducción

Existe un amplio consenso respecto a lo que se necesita para que Chile llegue al nivel de ingreso de los países desarrollados y pueda mantenerse como tal en forma sostenida en el tiempo. Entre estos factores podemos mencionar la incorporación de la innovación como un agente fundamental en la mejora de la productividad agregada, diversificar la economía hacia sectores que hagan uso intensivo del conocimiento y disminuir la dependencia de unos pocos commodities. En lo que no hay acuerdo es sobre el cómo lograr este objetivo. En particular, sobre el rol que cabe al Estado en facilitar y estimular este cambio estructural, y más específicamente, respecto al uso de política industrial como herramienta para lograrlo.

Lo primero es aclarar de qué se habla al decir “política industrial”. Si bien el concepto puede parecer genérico, y referirse en general a las políticas públicas orientadas al fomento de la industria, la verdad es que el término está comúnmente asociado a políticas *selectivas*. Esto viene del uso del concepto en Japón, donde eran indisociables las ideas de política industrial y selectividad. En este país asiático, y otros que lograron altas tasas de crecimiento por períodos de varias décadas, logrando el ansiado *catch-up* con los desarrollados, el Estado tuvo una injerencia importante en el desarrollo industrial, dando preferencia al desarrollo de sectores específicos con una amplia gama de medidas (aranceles y subsidios, pero también regulación de la entrada y salida de firmas a la industria, planificación de la infraestructura, difusión de mejores tecnologías, por nombrar algunas medidas).

Entonces, al hablar de política industrial, se habla siempre de políticas selectivas. Esta selectividad puede apuntar a sectores en los cuales ya se ha hecho evidente que el país posee una ventaja comparativa -por ejemplo en Chile el cobre- o a sectores en los que esta ventaja comparativa puede estar latente, pero no haberse manifestado, como los servicios globales hace unos 10 años, o el salmón a comienzos de los 80s.

La estrategia promovida por el CNIC se basa en el uso de instrumentos de política horizontales (neutros, iguales para todas las industrias) y verticales (orientados a

* Escuela de Negocios, Universidad Adolfo Ibáñez.

† Escuela de Ingeniería Industrial, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Ensayo escrito como consecuencia del debate acaecido al interior del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) durante su última sesión ordinaria de Agosto del 2011. Los argumentos han sido ordenados para ser discutidos en el panel sobre Crecimiento Económico y Política Industrial en el marco de la Universidad del Invierno organizada por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED). Todos los comentarios (y errores) son de responsabilidad de los autores y no representan ni al CNIC ni al CED. Comentarios a este primer borrador muy preliminar, son muy bienvenidos.

sectores específicos) con un cierto grado de selectividad ex-ante. La posición actual del gobierno es descartar la selectividad, especialmente ex-ante.

Antes de discutir los argumentos a favor y en contra de la política industrial y de la selectividad, es necesario detenerse a pensar cuáles son realmente las políticas neutras. La idea detrás de la nueva apuesta de CORFO es que el mercado es el mejor asignador de recursos –incluyendo el aspecto dinámico inherente al crecimiento económico- y los emprendedores privados son, sin lugar a duda, los que mejor saben qué sectores tienen potencial. Esta iniciativa privada conduciría al país al crecimiento de la manera más eficiente posible. Es por esto que las políticas públicas no debieran discriminar entre sectores productivos, ya que al hacerlo, se distorsionan las señales de precios y el mercado pierde eficiencia (además de los conocidos riesgos de malas decisiones del gobierno, captura de las autoridades, por mencionar algunos). El problema es que es muy difícil encontrar políticas que sean realmente horizontales. Veamos algunos ejemplos.

Un incentivo tributario a la I+D, por ejemplo, implícitamente favorece a los sectores *donde se realiza I+D*, especialmente a los sectores donde su uso sea más intensivo. Es evidente que los subsidios a la innovación (*ex-ante* neutros), son utilizados más por algunos sectores que por otros, muchos recursos van a la minería, pero pocos a la industria textil, por ejemplo (*ex-post* resulta que son selectivos). Un tratado de libre comercio no es una simple eliminación de aranceles, contiene una gran cantidad de cláusulas asociadas a sectores específicos, por ejemplo proteccionistas de la agricultura, otra vez una política aparentemente neutra tiene claros sesgos sectoriales. La depreciación acelerada favorece a los sectores intensivos en capital, las políticas cambian a los sectores transables, la construcción de un camino a las empresas de una cierta zona geográfica, y así sucesivamente: prácticamente todas las políticas asociadas con el desarrollo industrial son asimétricas con respecto a distintos tipos de sectores económicos. El punto es el grado de asimetría, y el hecho de que la autoridad reconozca o no su existencia.

Algo que ha provocado enorme confusión al hablar de política industrial, es que los gobiernos no suelen reconocer que aplican política industrial (selectiva). Primero que todo, la política industrial *no es sinónimo de aranceles y sustitución de importaciones*. Política industrial es todo lo que hace un Estado para promover el desarrollo industrial, y en los casos de transformaciones estructurales exitosas, se ha incluido explícitamente el fomento de sectores específicos, en mayor o menor medida. Por las últimas tres o cuatro décadas, el concepto de “política industrial” cayó en desgracia entre académicos y diseñadores de políticas, siendo asociado a barreras al libre comercio y a la planificación central. No obstante, países pobres y ricos –algunos fuertes impulsores del libre mercado– han seguido haciendo uso de políticas industriales (incluyendo selectividad ex-ante), evitando cuidadosamente el uso de este concepto o de términos como “selectividad” o políticas “verticales”. Y algo todavía más importante, es difícil encontrar países que hayan alcanzado el desarrollo sin haber utilizado política industrial, especialmente selectividad ex-ante.

El primer caso emblemático es el Reino Unido. Chang (2003) documenta cómo se aplicaron diversas políticas para desarrollar el sector textil desde Edgardo III en el siglo XIV. Las políticas tuvieron éxito, se logró el desarrollo de un fuerte sector textil, que para el siglo XVIII representaba la mitad de las exportaciones británicas, financiando la

revolución industrial. El argumento de la necesidad de protección de las “industrias nacientes” desarrollado Friedrich List (claramente selectividad ex-ante), se inspira en las ideas de Alexander Hamilton, el primer secretario de comercio de los Estados Unidos. En el siglo XVIII en Alemania¹ existían “fábricas modelo” para producir efectos de demostración y actuar como “consultoras”, en sectores como municiones, refinado de azúcar, y metales. En Japón existieron fábricas similares a comienzos del siglo XIX en sectores como la construcción naval, textiles y minería, algunas de las cuales siguieron siendo subsidiadas luego de ser privatizadas (Ibid.).

Ya en el siglo XX, la política industrial saltó a la palestra con el con el desarrollo industrial de Japón después de la segunda guerra, y el de los “tigres asiáticos”², que a diferencia del supuesto “jaguar” latinoamericano, alcanzaron el desarrollo. Estos países utilizaron complejos sistemas de políticas industriales, similares a los usados en los siglos anteriores, pero mejorados. En Europa, Finlandia, Noruega y Austria también hicieron uso de políticas selectivas durante el siglo XX (Ibid.).

Hay muchos ejemplos de cómo siguió presente la política industrial durante estas últimas décadas, pese a ser una idea supuestamente desterrada. Quizás el ejemplo más improbable y decidido es que se aplicaron en Chile en 1974. El decreto ley N° 701 sobre “fomento forestal” fue el núcleo de estas políticas, que incluyeron grandes subsidios, la entrega de crédito subsidiado, y el desarrollo de capital humano especializado para el sector (Rossi, 1995).

Otro ejemplo notable es Brasil, que a través del BDNES, su banco de desarrollo, fomenta el desarrollo de la biotecnología, la industria farmacéutica, de tecnologías de la información, y de alimentos con créditos subsidiados. En Brasil hay casos muy exitosos de sectores que fueron desarrollados a partir de iniciativas públicas, como la industrial del etanol y la gigante aeronáutica EMBRAER.

El uso de políticas sectoriales para impulsar el crecimiento en China, es uno de los argumentos que se plantean en Europa para fomentar la discusión al respecto y revivir la competitividad del continente (Aghion et al., 2011). En la actualidad China, Estados Unidos, y Europa tienen fuertes programas de incentivos para el desarrollo de industrias “verdes”, lo que al mismo tiempo genera empleo, reduce la contaminación, y les permiten mantenerse en la carrera por consolidarse en este sector, que claramente tiene un enorme potencial de crecimiento en el mediano y largo plazo.

En Estados Unidos el Instituto Nacional de Salud (NIH) jugó un rol fundamental en el nacimiento del sector biotecnológico, y los gastos de investigación en defensa han tenido grandes spillovers hacia otros sectores productivos (Internet es el ejemplo más evidente) (Chang, 2003).

En general han sido muy importantes los procesos de cooperación público-privada, como el modelo sueco desarrollado primero para la irrigación y las líneas férreas en el siglo XIX, que generó un sistema de cooperación a largo plazo clave en el desarrollo de empresas como Ericsson. Luego los “tigres asiáticos” harían famoso un sistema de cooperación similar (Chang, 2003). Sabel (2010) describe dos casos en Latinoamérica. Uno es el de las vacunas veterinarias en Uruguay, que si bien nacieron como una

¹ En el Reino de Prusia, para ser más precisos.

² Taiwán, Corea del Sur y **Singapur***, la excepción es Hong Kong.

iniciativa pública, se consolidaron con la cooperación entre el sector público y el privado. Otro es el de la expansión de la soya en Brasil a otros climas y suelos, lo que se logró mediante la colaboración entre EMBRAPA (agencia pública de investigación agropecuaria) y los privados. También participaron agencias de extensión y se entregaron créditos subsidiados.

En ningún caso se propone copiar las estrategias de ninguno de estos países. La política industrial exitosa debe adecuarse tanto al contexto local como global en cada momento, lo importante es resaltar la importancia que ha tenido en los casos de desarrollo exitosos. Claro que hay ejemplos fallidos, donde los gobiernos han invertido grandes cantidades de recursos sin lograr desarrollar sectores competitivos. Pero cierto grado de fracaso es esperable y parte del proceso, un solo caso exitoso puede pagar por todos ellos y más³. Además, muchas veces las políticas que tuvieron malos resultados no fueron diseñadas de manera apropiada, como se mostrará en este documento los argumentos teóricos a favor de las políticas selectivas son muy fuertes, y hay ideas muy claras sobre cómo deben hacerse para maximizar los beneficios y minimizar los riesgos.

Argumentos teóricos a favor

Hay fuerte argumentos teóricos a favor de la política industrial, bastante similares a los argumentos que justifican la intervención para fomentar la innovación.

Externalidades de información y tecnológicas

Las patentes se justifican debido al problema de apropiabilidad que surge de la naturaleza de bien público del conocimiento. Al ser posible copiarlo a costo cero, se desincentiva la creación de nuevo conocimiento. Los retornos sociales y privados difieren, por lo que se provee en una cantidad menor al óptimo social. Exactamente el mismo argumento aplica para la exploración de nuevos sectores económicos: el primer emprendedor que se arriesga con un sector nuevo, envía una importante señal a todos los potenciales futuros entrantes, al mostrar si el sector es rentable o no. Esta es una *externalidad de información*, sólo el primero tiene que correr el riesgo asociado a experimentar con un sector nuevo, por lo que es esperable que se produzca un nivel de experimentación menor al óptimo. Las nuevas exportaciones revelan tanto los costos de producción como la existencia de demanda (Agosín y Bravo-Ortega, 2009). Ya en 1962 Kafka adelantaba este argumento, diciendo que al no tener conocimiento sobre una industria, los inversionistas sobreestiman sus riesgos y los trabajadores los problemas de cambiarse a ese sector.

Un argumento muy asociado con este, y que justifica la intervención selectiva ex-ante, es el hecho de que puede haber sectores en que el país tenga ventaja comparativa, pero esta no se haya manifestado. En Chile además del ejemplo del sector forestal, hay otros dos casos emblemáticos: el salmón y los arándanos. Ambos sectores surgieron como el resultado de experimentos durante los años 80 de la Fundación Chile⁴, una institución público-privada, en la cual el gobierno tiene una gran influencia en la nominación de su presidente y directores (Agosín et al., 2009). En la actualidad salmónes y truchas corresponden al 7% de las exportaciones no-cobre, y la celulosa y productos forestales

³ Un ejemplo muy gráfico de esto es la Fundación Chile, que ha sido exitosa en crear nuevos sectores de exportación y al mismo tiempo ha sido rentable.

⁴ En el caso de los arándanos, a partir de experimentos del INIA.

al 14% aproximadamente. Los arándanos son el segundo producto de exportación a Estados Unidos después del cobre (DIRECON, 2011). La Fundación Chile no sólo ha exitosamente descubierto ventajas comparativas que privados no habían descubierto, sino que incluso ha sido rentable, y ha tenido enormes retornos sociales, basta pensar en la importancia de esos dos sectores en exportaciones y empleo.

El que ciertos sectores produzcan más externalidades positivas que otros (particularmente en aprendizaje tecnológico) es otro argumento que justifica el apoyo selectivo entre sectores. Por ejemplo, el desarrollo de biotecnología puede tener importantes externalidades para el sector agroalimentario, que al no ser capturadas totalmente por los privados, inhibe el desarrollo de un sector que en el largo plazo podría ser determinante para la competitividad nacional. El efecto sobre la economía civil que tienen muchas veces los gastos en investigación militar son otro ejemplo.

Esto se relaciona también con las externalidades de información que limitan la exploración de nuevos sectores: un sector puede generar aprendizaje útil para otros sectores, incluso para sectores que todavía no se han manifestado, facilitando su desarrollo.

Aghion (2009) argumenta que una conclusión que puede obtenerse de muchos estudios sobre el crecimiento, es que las historias exitosas son procesos graduales, donde distintos sectores van experimentando con nueva tecnología uno después del otro, debido a externalidades de aprendizaje. Desarrolla un modelo para mostrar el efecto de estas externalidades entre sectores, en el que muestra que el equilibrio de libre mercado no es óptimo ya que no se invierte lo suficientemente lejos de los sectores ya activos, lo que limita la evolución de las ventajas comparativas en el tiempo.

En otras palabras, la acumulación de infraestructura, experiencia y capital humano hacen que exista dependencia de la historia en las direcciones en que se innova, como muestran Aghion et al. (2010). Esto podría guiar la innovación en una dirección que no es la óptima para el desarrollo nacional a largo plazo, algo que puede evaluarse de mejor forma con un profundo esfuerzo de colaboración público-privada. Los mercados han dado claras muestras de que sus expectativas sobre el futuro pueden ser erróneas.

Volviendo a los ejemplos del salmón y los arándanos, ¿porqué los emprendedores privados no habían desarrollado estos sectores? Una razón puede ser simplemente falta de información y conocimiento técnico. No se sabía, por ejemplo, que los arándanos podían adaptarse muy bien a las condiciones del país. Otra explicación de porqué un sector con potencial no se desarrolla son los problemas de coordinación.

Problemas de coordinación

Para que surja un nuevo sector productivo, es necesaria la confluencia de una serie de factores: empresas, proveedores, capital humano especializado, infraestructura, instituciones públicas, etc. Estos problemas de coordinación no pueden resolverse por el mecanismo de precios, ya que al no existir el sector, *no existen tampoco los precios*. Por ejemplo, mientras no haya un sector biotecnológico fuerte, los estudiantes que ahora están decidiendo sobre carreras universitarias no pueden saber cuál sería su ingreso futuro en este campo.

Otra externalidad relacionada con los problemas de coordinación es la capacitación de empleados. Si las habilidades que obtienen mediante la capacitación son transferibles a otras empresas (precisamente lo que es deseable al pensar en la diversificación de la economía), habrá divergencia entre los retornos públicos y privados y por tanto insuficiente capacitación desde un punto de vista social.

Agosín y Bravo-Ortega (2009) comentan la importancia que tuvo el programa Chile-California, financiado por la Fundación Ford, para el desarrollo del capital humano que posteriormente permitió el desarrollo del sector frutícola chileno.

También es conocido el problema de la mala conexión entre empresas privadas y universidades, y el hecho de que Chile es uno de los países con peores índices de confianza interpersonal, lo que atenta contra la colaboración entre empresas, dificultando una coordinación exitosa.

El sistema financiero, si bien en Chile está bastante bien desarrollado para su nivel de ingresos, todavía presenta insuficiencias, de las cuales la falta de capital de riesgo es la más importante para la diversificación económica. Las fallas del mercado de capitales son ampliamente conocidas, el punto aquí es que corresponden a uno más de los factores que dificultan la coordinación necesaria para el avance tecnológico, y especialmente para el surgimiento y desarrollo de nuevos sectores. El problema va más allá de la existencia o no de capital e instituciones, la cultura chilena sigue siendo aversa al riesgo y poco comprensiva con los fracasos. Esto se manifiesta en los que debiesen ser “capitalistas de riesgo”, que sin embargo suelen limitar su financiamiento a proyectos con bajos grados de incertidumbre.

Otro problema de coordinación son los bienes club, bienes y servicios que son solo atingentes para las empresas de un sector pero ninguna individualmente está dispuesta a pagar por ellos. En este caso se justifica económicamente su provisión en parte con recursos públicos. Pero es necesario tener mecanismos de coordinación entre los participantes para descubrir estas necesidades. Algunos de estos bienes pueden tener largos tiempos de maduración, como ciertas formas de infraestructura o el desarrollo de capital humano especializado. Esta demora es otro argumento que justifica la selectividad ex-ante, ya que estos bienes deben empezar a desarrollarse antes de que el sector se manifieste en plenitud. Finlandia, por ejemplo, planifica su infraestructura de manera de maximizar su competitividad. Kharas et al. (2008) ejemplifican en Chile con el turismo: el desarrollo de infraestructura y los proyectos privados necesariamente deben estar coordinados para tener éxito.

En general, la acumulación de capacidades de producción y enlaces necesarios, incluso en sectores con cadenas de valor cortas, es un proceso arduo y que suele tomar años. En algunos casos de “re-inversiones” de productos establecidos, como el caso del vino chileno de exportación, esto puede tomar una década o más (Sabel, 2010). Es necesario explorar no sólo qué hacer y cómo, sino los nichos del mercado mundial que presentan oportunidades.

Es claro que las dificultades de coordinación son muchas y de diversos tipos, y que al no existir muchos de los precios que serían necesarios para entregar todas las señales que el mercado necesitaría para lograr la coordinación, es necesario intervenir. Un trabajo realizado por el BID en distintos países de América Latina, muestra además que

la solución de los problemas de coordinación resulta en la solución de los problemas de externalidades de información descritos anteriormente (Sabel, 2010).

Okuno-Fujiwara (1988) presenta un modelo donde el mercado puede llegar a un óptimo “malo” (sin producir un cierto producto de exportación) por problemas de coordinación. Plantea que el Estado podría solucionar el problema mediante una intervención reiterada para facilitar el intercambio de información. Pack y Saggi (2006) desechan la posibilidad de intervención con el argumento de que es “difícil creer” que los encargados de las políticas puedan hacer esto de manera efectiva.

Ventaja del primer entrante y recursos limitados

Incluso suponiendo que a la larga todos los sectores con potencial serán descubiertos por el mercado, y que los problemas de coordinación se superarán (quizás con políticas verticales ex-post), se sigue justificando el uso de políticas selectivas ex-ante debido al tiempo que permiten ganar. El sector de servicios globales, por ejemplo, ha tenido un despegue importante desde que el CNIC lo definió como un sector prioritario. Si bien es posible que el sector hubiera surgido de todas formas, las políticas selectivas ex-ante aceleraron su surgimiento.

Esta aceleración del proceso de desarrollo y maduración del sector toma especial importancia al considerar la competencia entre países. Si dos países tienen potencial en un mismo sector, pero uno aplica políticas verticales ex-ante y el otro no, el que las aplica tendrá todas las ventajas que entrega ser el primer entrante, ventajas que se han hecho cada vez mayores con la globalización, y como advierten Kharas et al. (2008), Chile corre el riesgo de perder terreno contra competidores internacionales. Uno de los argumentos de Aghion et al. (2011) para impulsar la discusión sobre políticas selectivas en Europa, es el hecho de que China y otros países las aplican, lo que les entrega una ventaja competitiva sobre los países que no lo hacen.

¿Qué hubiera pasado si Fundación Chile no experimenta con los salmones? Tal vez otro país con potencial similar al de Chile lo hubiera hecho antes, desarrollando una importante ventaja en términos de aprendizaje, productividad y posicionamiento en los mercados frente a Chile, para el momento en que eventualmente el sector se desarrollara de manera espontánea.

Por último, la selectividad ex-ante se justifica por la escasez de recursos: si los recursos para fomentar el desarrollo industrial son limitados, es necesario seleccionar y apoyar a un grupo reducido de sectores, de otra forma, los recursos se diluyen y en ninguno de los sectores se alcanza la masa crítica necesaria para contrarrestar las distintas fallas de mercado y los problemas de coordinación existentes.

Una de las principales conclusiones del trabajo de Agosín et al. (2009) es que existen un número excesivo de programas públicos, por lo que ninguno alcanza la magnitud necesaria para tener un efecto. Esto no es solo válido para los programas horizontales de la CORFO, sino que es todavía más importante al pensar en políticas selectivas. Si se quiere realmente impulsar un sector para que sea competitivo mundialmente y ayude a diversificar la economía local, los recursos destinados deben ser capaces de resolver todos los problemas de coordinación e interiorizar las múltiples externalidades.

Selectividad en el margen

Lin y Monga (2010) distinguen entre dos tipos de políticas selectivas: aquellas consistentes con las ventajas comparativas del país, y aquellas que “desafían” a las ventajas comparativas⁵. El tipo de selectividad ex-ante que ha promovido el CNIC son principalmente del primer tipo. Específicamente, se trata de selectividad ex-ante *en el margen*. Es decir, apoyar sectores para los cuales pueden observarse ciertos indicios de que el país tiene una ventaja comparativa, que puede estar latente y no haberse manifestado totalmente. En este punto efectivamente hay una línea borrosa entre *ex-ante* y *ex-post*. ¿En qué momento se hace evidente que el país tiene ventaja comparativa en un sector? Es posible buscar indicadores objetivos al respecto – tal como el análisis de los mapas basados en los trabajos de Hausman y Rodrik, de manera de poder tomar una decisión e impulsar el sector *antes* de que se manifiesta, pero que esta decisión *no sea una apuesta ciega*, sino que esté basada en datos objetivos y un análisis hecho por terceros independientes. A esto correspondió el trabajo del Boston Consulting Group para el CNIC, a diferencia de la sustitución de importaciones de décadas anteriores, donde no hubo un esfuerzo por estudiar las capacidades locales.

En resumen, por externalidades de información (no se conocen los costos ni mercados de los potenciales productos), de conocimiento (algunos sectores producen aprendizaje que es útil para otros), y por problemas de coordinación (que incluyen crédito limitado, problemas de capacitación de mano de obra avanzada y la necesidad de bienes públicos), no se experimenta lo suficiente en la búsqueda y el desarrollo de sectores nuevos. La economía puede tener ventajas comparativas latentes, pero debido a las distintas externalidades y los problemas de coordinación, los privados no las encuentran. Los gobiernos están en una buena posición para, en colaboración con los privados y con terceros independientes, buscar los sectores donde el país tenga una ventaja no explotada, y que sean los mejores para promover el desarrollo y la diversificación de la economía a largo plazo. Los recursos limitados con que se cuenta para promover el desarrollo industrial y la dura competencia con otros países, refuerzan la necesidad de apostar por un número limitado de sectores en los cuales haya evidencia objetiva de su potencial, de manera de entrar rápido al mercado internacional, lo que a su vez permitirá impulsar la competitividad de estos nuevos sectores.

Argumentos en contra

Los argumentos en contra de la selectividad (especialmente ex-ante) son principalmente dos: el Estado lo haría pésimo al seleccionar sectores, y el hacerlo se presta para la captura de las autoridades, la corrupción, y la búsqueda de rentas. Si bien estos son riesgos muy reales, son argumentos a favor de un buen diseño de políticas más que en contra de la selectividad (Aghion, 2011). No se justifica asumir a priori que son problemas insalvables que hacen que todo tipo de política industrial selectiva deba ser descartada.

Con respecto al primer problema, es cierto que en principio los encargados de las políticas públicas no tienen porqué estar mejor informados que los privados o ser

⁵ Entre estas últimas hay de dos tipos: las políticas que defienden sectores decadentes, donde los países han perdido su ventaja comparativa (el sector automotriz en EEUU, por ejemplo), y aquellas que apuntan a crear sectores que no existen, y para los cuales ni siquiera existen indicios que hagan pensar que el país podría tener una ventaja comparativa.

mejores que ellos al identificar sectores con potencial, pero para el diseño exitoso de políticas selectivas tampoco es necesario suponer que las personas a cargo son omniscientes.

Lo primero es que la decisión no tiene que ser necesariamente discrecional, sino que puede basarse en datos objetivos y opiniones independientes, como muestra el trabajo del CNIC. Otro punto a recordar es que la existencia de fracasos no implica que la política sea mala: este es precisamente uno de los problemas culturales que inhibe el emprendimiento en Chile. Es esperable que haya fracasos, tal como tienen los privados al elegir, pero lo importante es que el resultado neto sea positivo. Para esto es importante que existan reglas claras para evaluar y condicionar el apoyo sectorial.

Uno de los papers más citados en contra de la selectividad es el de Pack y Saggi (2006). Argumentan, con una larga lista de cosas que deben conocerse para tomar buenas decisiones, que nadie podría tener toda esa información. Efectivamente, ni el gobierno ni los privados tienen toda la información necesaria para tomar decisiones perfectas, pero eso no implica que los privados elijan bien y los gobiernos mal.

Siguiendo el argumento de Lin y Monga (2010), la conclusión de que los gobiernos son malos para “elegir ganadores” es que hubo casos de estrategias de desarrollo inconsistentes con las ventajas comparativas. Pero también hay ejemplos de cómo burócratas actuaron contra las señales del mercado y crearon industrias competitivas y robustas, como el sector automotriz japonés, el acero en Corea del Sur, o EMBRAER en Brasil. Chang (2010) plantea que lo importante es que el Estado puede mirar las cosas con una perspectiva nacional y de largo plazo, mirando más allá que los distintos privados de manera individual, considerando por ejemplo las posibles externalidades. Rodrik (2004) destaca la necesidad de un “proceso interactivo de cooperación estratégica” entre el sector público y el privado, que sirva tanto para obtener información de oportunidades de negocio y trabas a su desarrollo, como para generar políticas públicas que respondan a estas.

Sobre la posible captura y problemas de corrupción y búsqueda de rentas, la magnitud de estos problemas depende primero la calidad del servicio público y la cultura local, pero en gran medida, lo determinante es el diseño de las políticas. Hay mucha experiencia y conocimiento sobre cómo deben diseñarse las políticas públicas para minimizar estos problemas. Por ejemplo, eligiendo a qué sectores apoyar con ayuda de terceros independientes, con cláusulas de término de la ayuda definidas a priori y de manera muy objetiva, etc.

Como se plantea en el informe de la independiente Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo (liderada por Michael Spence) (2008), hay una gran heterogeneidad en los niveles de competencia de los gobiernos, y en el peso que pueden llegar a tener los intereses especiales, pero los que se oponen al uso de políticas selectivas dicen que nunca vale la pena correr el riesgo.

Particularmente en el caso de Chile, con una institucionalidad bastante robusta, y disponibilidad de experiencia y capacidad técnicas en el desarrollo de buenas políticas públicas, ambos argumentos en contra de la selectividad se ven reducidos significativamente. La discusión sobre política industrial muchas veces se da en el contexto de países con instituciones débiles y corrupción rampante. En estos casos,

efectivamente el riesgo puede ser demasiado grande, pero en un país que ha demostrado capacidad de diseño de políticas, parece ser mayor el riesgo de no actuar.

Por otro lado, en la discusión de política industrial y selectividad es común encontrar argumentos falaces, que no se fundan en la teoría ni en observaciones empíricas, sino en simples generalizaciones o asimilaciones que no corresponden. Por ejemplo, la política industrial muchas veces se postula como incompatible con el libre comercio. Si bien históricamente los aranceles fueron parte importante de las políticas selectivas, hoy en día se plantean otro tipo de instrumentos. La política industrial tampoco es incompatible con la competencia en el mercado. Si bien hay ejemplos históricos donde industrias o empresas fueron absolutamente aisladas y protegidas de la competencia, esto no significa que la política industrial deba ser así. De hecho, los casos de política industrial más exitosos son aquellos en que se estimuló la competencia.

La política industrial no es equivalente a “elegir ganadores”, ni tampoco son razonables dicotomías como “sustitución de importaciones versus orientación exportadora” o “público versus privado”, que tienden a confundir y asociar la política industrial con un resultado negativo (Wade, 2010).

Uno de los papers más citados por los opositores a la política industrial es el de Baldwin (1969), pero los autores que lo citan parecen olvidar que el argumento de Baldwin no es contra la política industrial, sino *contra los aranceles* como forma de proteger a las industrias nacientes⁶. De hecho, Baldwin concluye su paper diciendo que “lo que se necesita para manejar los problemas especiales de las industrias nacientes es una medida de política mucho más directa y selectiva que los no-discriminatorios aranceles de importación”.

También es común escuchar que los países asiáticos que han hecho uso intensivo de políticas selectivas hubieran tenido aún mejores resultados de no hacerlo. Pese a que es imposible demostrar su falsedad, este argumento es insostenible. Estos países tuvieron tasas de crecimiento por sobre el 7% anual por más de tres décadas. Para lograr esto *pese al impacto negativo de las políticas selectivas*, se necesitaría una explicación muy poderosa, explicación que nadie ha podido encontrar (Chang, 2010).

Pack y Saggi (2006) plantean que el objetivo ideal de las políticas industriales es el desarrollo de tecnologías de propósito general, algo que no es planteado por ningún proponente de las políticas selectivas.

Un último argumento “falaz” es el decir que la selectividad es simplemente imposible bajo las reglas actuales del comercio internacional, específicamente las regulaciones de la Organización Mundial de Comercio. Si bien estas reglas prohíben el uso de instrumentos específicos, no prohíben la selectividad en sí.

En suma, los argumentos teóricos en contra de la selectividad son los riesgos de malas elecciones y de captura de las autoridades. Ambos pueden reducirse significativamente con políticas bien diseñadas.

⁶ Esto llega al punto de que muchas veces se omite la palabra “aranceles” del título de su paper.

También se argumenta que no existe evidencia a favor de la política industrial, pero como se discutió más arriba, existe evidencia, sólo que la mayor parte de esta no es del tipo preferido por los economistas. Algunos ejemplos son el histórico sector textil británico, el automotriz japonés, las tres grandes de la aviación civil (Boeing, Airbus y EMBRAER) y en Chile, el sector forestal y el salmonero, por nombrar algunos.

Evidencia empírica

Con respecto a la evidencia econométrica, si bien hay resultados mixtos (Hall, 2005), hay cierto predominio de la evidencia negativa. La evidencia empírica más contundente a favor de la política industrial parece ser la de Nunn y Trefler (2010), que muestran que la protección arancelaria selectiva dirigida a sectores que requieren mayor capital humano puede tener un efecto causal positivo en la productividad de todos los sectores. [*Otros resultados empíricos a favor de la selectividad se muestran en Aghion et al. (2011) y Hausmann et al. (2005).*]. La evidencia también muestra que las políticas selectivas tienden a ser complementarias y no sustitutas con el gasto privado (Hall, 2005).

Pero la evidencia empírica en contra de las políticas selectivas tiene una serie de problemas graves. En primer lugar, la mayoría no logra identificar efectos causales de la política industrial, por lo que deben ser tomados con precaución. Más allá de eso, hay al menos tres problemas empíricos importantes que deben mencionarse. Lo primero es que estos estudios no logran captar todas las dimensiones de la política (por ejemplo, consideran los montos de subsidios, y no otras medidas complementarias). Segundo, no consideran el plazo necesario para que las medidas tengan efecto. Cuando la política industrial apunta a crear nuevos sectores exportadores, sus efectos no necesariamente van a ser visibles en unos pocos años, a veces tardan décadas. Tercero, al considerar que una industria fue beneficiada, no se estudia si la selección de esa industria fue realizada de acuerdo a parámetros técnicos apropiados, o fue el resultado de la captura de las autoridades y la presión de grupos económicos importantes. En el segundo caso, no habría porqué esperar que la política tenga efectos positivos. Harrison (1994), hace una crítica detallada al trabajo de Krueger y Tuncer (1982), uno de los trabajos empíricos más citados en contra de la selectividad.

Otro punto importante es el introducido por Rodrik (2007), donde mediante un modelo que considera el grado de fallas de mercado y el costo de intervenir, muestra que el encontrar un efecto negativo de la política industrial en un estudio empírico que compare distintos sectores, puede tener otra interpretación. En los sectores en que se interviene con más fuerza sería precisamente donde hay más problemas, por lo que bajo ciertas condiciones puede parecer que la política tiene un efecto negativo, cuando realmente está bien enfocada y está teniendo un efecto positivo, pero como resultado de actuar con más fuerza en los sectores más afectados, parece para el investigador que la política estuviera produciendo resultados negativos. En este modelo se asume que se están midiendo los resultados en el momento adecuado. Se tendría el mismo problema si se mide antes de que las políticas hagan efecto, ya que estas serían más fuertes en sectores que no mostrarían ningún rendimiento positivo.

Pero existe un problema mucho más amplio que los temas metodológicos. Durante generaciones, los economistas han sido formados bajo una visión tremendamente simplista de la tecnología. Es vista como disponible para todos, y bajo información

perfecta las empresas simplemente eligen la que les corresponde de acuerdo a los precios de productos y factores de producción. Es mucho más informativo el enfoque de las capacidades tecnológicas, basado en el trabajo de Nelson y Winter (1982), que considera que la tecnología no es perfectamente transmisible, que existen procesos de aprendizaje, y en general, que hay que intentar abrir la “caja negra” y entenderla (Lall, 2000). No es posible modelar esto bajo una perspectiva puramente neoclásica, y es difícil, si no imposible, considerar todos los aspectos relevantes en un estudio econométrico. Las políticas selectivas han sido el objeto de muchos estudios de casos y análisis históricos, con conclusiones en general favorables a la intervención estatal. Si bien este tipo de evidencia no es fácilmente generalizable, no es razonable tampoco descartarla de plano por no ser el tipo de evidencia preferida por los economistas. En pocas palabras, la evidencia histórica dice que sólo es posible el desarrollo con la ayuda de políticas selectivas.

Lin y Monga (2010) plantean que muchos economistas se han centrado en estudiar las políticas fallidas. La razón detrás de esto es probablemente el sesgo en contra del tema instalado en el ámbito académico durante las últimas décadas. Si bien tanto los proponentes como los opositores de las políticas industriales introducen el sesgo de sus creencias previas a sus estudios, ya sea econométricos o de casos, la visión ampliamente dominante ha sido la de que la política industrial es mala, por lo que es esperable que la evidencia negativa esté sobrerrepresentada. Pero junto con la vuelta de la política industrial a la discusión de políticas públicas, más economistas han comenzado a considerar estas políticas en base a sus méritos más que a prejuicios históricos, y cada vez son más los que apoyan el uso de políticas selectivas. Una muestra es que incluso el Banco Mundial cambió su posición al respecto, como muestran las publicaciones de su vicepresidente Justin Yifu Lin.

Si bien otro problema es que faltan estudios serios de costo-beneficio (muchas veces las evaluaciones no incluyen los costos de los programas), en muchos de los casos de éxito este balance es evidente a primera vista. En Chile, por ejemplo, la Fundación Chile ha sido rentable privadamente al experimentar, y al mismo tiempo ha generado un enorme retorno social, al crear nuevos productos de exportación. Pocas personas podrían plantear seriamente que las políticas sectoriales aplicadas en los “tigres asiáticos”, que indujeron el cambio estructural que los convirtió en lo que son hoy, haya tenido un efecto neto negativo.

Finalmente es imposible demostrar quién tiene la razón, debido a que no existe el contrafactual necesario para saber a ciencia cierta si la selectividad fue responsable de los casos exitosos no solamente produjo problemas. Pero es un hecho que la mayoría de los países desarrollados hicieron uso en su momento de políticas selectivas ex-ante.

Lineamientos de diseño

El resultado de que las políticas selectivas hayan sido descartadas de plano por gran parte de la comunidad académica ha resultado en una falta de discusión sobre cuáles son las mejores políticas y cómo deben implementarse, pero eso está cambiando y cada vez es más abierta la discusión sobre política industrial, incluyendo políticas selectivas ex-ante.

Reconociendo el gran riesgo que representan la selección equivocada de sectores y las posibilidades de captura y corrupción, es fundamental que las políticas selectivas se diseñen pensando en minimizar estos riesgos al mismo tiempo que maximizando sus resultados.

Sin entrar en detalle, algunos de los factores importantes para un buen diseño de políticas selectivas son los siguientes:

- La selectividad funciona mejor si se estimula también la competencia: las políticas industriales y de competencia (por ejemplo, mejorar las condiciones de salida de las empresas) son complementarias (Sabel, 2010; Aghion, 2011).
- Es fundamental orientarse a los mercados internacionales (Lall, 2000; Rodrik, 2007).
- La selección de sectores a apoyar debe basarse en las ventajas comparativas del país, ya sean manifiestas o latentes (Lin y Monga, 2010).
- Debe existir cooperación público-privada de manera permanente, tanto en la forma de consejos de deliberación como en contacto entre las agencias ejecutoras y los privados (Chang, 2010; Rodrik, 2004).
- El liderazgo político es fundamental (Rodrik, 2004; Chang, 2010; Lall, 2000).
- La selectividad no debe ser *demasiado* enfocada (a empresas particulares por ejemplo), ya que esto facilita el lobbying (Aghion 2011; Chang, 2010).
- El grado de selectividad que puede aplicarse depende de las capacidades de la burocracia y el nivel de accountability (Lall, 2000)
- Se necesitan buenos mecanismos de monitoreo, condicionar el apoyo al cumplimiento de objetivos concretos (como exportaciones), definir a priori cuándo terminará el apoyo, etc. Los objetivos deben definirse con consulta a privados y a terceros independientes, y debe haber cierto grado de flexibilidad (Lall, 2000; Chang, 2010, 2010; Rodrik, 2004).
- Las políticas selectivas con un cierto grado de descentralización funcionan mejor (Sabel, 2010; Aghion et al., 2011 lo muestran con datos)
- En el diseño de las políticas debieran participar no sólo economistas, sino practicantes (políticos, oficiales públicos y representantes privados) y académicos de otras áreas (como ciencias política) (Chang, 2010).
- Son fundamentales los mecanismos de transparencia y accountability, como en toda política pública (Rodrik, 2004)
- Comprender que es parte del resultado óptimo que exista una cierta tasa de fallas (Hausmann y Rodrik, 2003).

Comentarios finales

Revisando la historia reciente de la política económica chilena podríamos mencionar que la única institución que ha hecho explícito su apoyo a algunas políticas industriales no neutrales ha sido el Consejo Nacional de Innovación (CNIC). En particular, los ejes centrales de la estrategia propuesta por el CNIC son tanto las políticas horizontales como aquellas verticales ex-post. Pero también la selectividad ex-ante, planteada también al alero del Consejo como un impulso marginal para ayudar al surgimiento de sectores con ventaja comparativa latente.

Como se ha argumentado en este ensayo, estas políticas tienen un potencial enorme, con un costo relativamente bajo si las políticas están bien diseñadas, y como se intentó mostrar, hay fuertes argumentos teóricos a favor de su uso y evidencia histórica de sus resultados. Más aún, el no usarla es entregar una enorme ventaja a los países que sí lo hagan.

Es necesario sincerar una serie de temas en la discusión sobre políticas selectivas. Lo primero es que hay fuertes argumentos teóricos a favor, y que los argumentos en contra son débiles si las políticas se diseñan de manera apropiada. También es necesario reconocer la correlación histórica entre selectividad y desarrollo, el que la distinción entre políticas verticales y horizontales es difusa y el que muchos países han seguido haciendo uso de políticas selectivas ex-ante pese a que en el discurso se opongan, incluyendo Chile.

El reconocimiento de que los argumentos a favor pueden ser más fuertes que los argumentos en contra es necesario para centrar la discusión donde corresponde: en el diseño de las políticas. Y el reconocer que la selectividad ex-ante está presente es igual de importante: si se maquillan políticas selectivas como neutrales, se deja la puerta abierta a la corrupción, y es también mucho mayor el riesgo de que las políticas que se apliquen no sean las mejores, al diseñarse a puerta cerrada, de manera discrecional, sin una discusión abierta y transparente. O sea, al desarrollar políticas selectivas sin reconocerlo, como ocurre en muchos países desarrollados y en desarrollo, se cae en una tremenda contradicción: se amplifica el riesgo de que se presenten justamente en los problemas que se esgrimen para no aplicarla; la posibilidad de elegir mal los sectores a apoyar, y el riesgo de captura de las autoridades, corrupción, y búsqueda de rentas. Si se piensa que estos riesgos existen, es fundamental discutir las políticas selectivas de manera transparente y lograr un buen diseño para estas. Un punto central será definir claramente en qué momento una ventaja comparativa se ha manifestado lo suficiente como para considerar que las políticas verticales son ex-post, y ya no ex-ante.

La gran mayoría de los emprendimientos e intentos de innovación privados resultan en rotundos fracasos. Pero esto no detiene ni el emprendimiento ni la innovación, porque los privados tienen incentivos apropiados para desarrollarlas. Pero el Estado, particularmente el chileno, no tiene los incentivos apropiados para desarrollar el tipo de políticas industriales necesarias para dar el salto al desarrollo. Un trabajo para la Comisión Spence (Kharas et al., 2008) analiza el “Crecimiento Chileno a través de los ojos del Este asiático”. Una de sus principales conclusiones es que hace falta un compromiso *intertemporal*, y el uso de horizontes de tiempo más largos. Las políticas industriales son un gran ejemplo del problema de *inconsistencia dinámica*: el sistema político incentiva el desarrollo de políticas cuyos resultados son observables en el corto plazo, e inhibe el desarrollo de políticas que pueden ser costosas en el corto plazo y sólo tener dividendos en el largo plazo. Kharas et al. (2008) advierten que el país puede estar perdiendo terreno en la competencia internacional –donde las políticas selectivas están volviendo a tener un rol central– y proponen una separación clara entre diseño de políticas e ideología, y abandonar el “tabú” en contra de las políticas verticales.

La política industrial no es un tema menor. Puede que junto con la reforma educacional, sean los dos aspectos fundamentales en determinar si Chile logra o no convertirse algún día en un país desarrollado. La teoría económica y toda la historia del desarrollo industrial apoyan también el uso de políticas selectivas ex-ante. Chile, considerando sus

condiciones institucionales y su capacidad de diseño de políticas públicas, puede darse el lujo de desarrollar políticas industriales de calidad de manera madura y responsable, y de esta forma acelerar la transformación cualitativa que requiere su economía para llegar al desarrollo. Descartar la selectividad de plano sería un mayor fallo del gobierno que cualquiera de los posibles fallos asociados con las políticas selectivas.