
Una visión común y cuatro propuestas para impulsar el desarrollo productivo de Chile

**Hernán Cheyre
Guillermo Larraín
Gonzalo Rivas
Klaus Schmidt-Hebbel**

Julio 2016

Los autores agradecen el valioso apoyo y las contribuciones de Alexander Hazbun.

Contenido

Resumen ejecutivo y conclusiones.....	4
1. Introducción.....	6
2. Estancamiento del crecimiento potencial y la diversificación exportadora...7	
3. Políticas de Desarrollo Productivo	10
3.1 El amplio abanico de políticas de desarrollo productivo	10
3.2 La realidad de las PDPs en Chile	15
4. Propuestas para un Marco de Políticas de Desarrollo Productivo en Chile .	17
4.1 Marco de referencia para el diseño de políticas eficientes.....	17
4.2 Propuestas específicas para fortalecer el impacto de las PDP en Chile	19
Propuesta 1. Catastro, evaluación y revisión de las PDP	19
Propuesta 2. Establecer procesos permanentes de diálogo y concertación público- privadas a nivel sectorial.....	20
Propuesta 3: Creación de una Oficina Nacional de la Competitividad (ONC)	21
Propuesta 4: Modernización de la gobernanza y funcionamiento de Corfo y Conicyt.....	21
5. Referencias	22

Los autores de este documento tenemos la convicción de que Chile requiere abordar de manera más decidida los retos para el mejoramiento de su productividad. En particular, nos interesan aquellas políticas que se ocupan del desarrollo productivo que puedan sostenerse y proyectarse en el tiempo. Nuestro objetivo ha sido buscar un máximo denominador común para esas políticas que sean de aceptación transversal¹. El resultado es un conjunto de principios y criterios de acción que constituyen un marco de referencia para la política productiva y de innovación en Chile.

Estamos conscientes de que el abanico de desafíos que enfrenta Chile para continuar en una senda de progreso es muy amplio y no se limita al campo de las políticas de desarrollo productivo, pero creemos que ellas forman parte integral de la solución.

Quienes suscribimos esta propuesta no concordamos en todos los aspectos de lo que consideramos debiera ser el aporte y el contenido de las políticas de desarrollo productivo en Chile. Pero sí creemos que definir un espacio común de acuerdos puede contribuir a la definición de políticas que permanezcan en el tiempo y tengan posibilidad de rendir frutos, sin perjuicio de los énfasis que cada gobierno quiera darle a su gestión.

Esperamos que nuestro aporte sea el inicio de un diálogo que nos permita avanzar hacia políticas sólidamente fundadas y de amplio apoyo.

¹ Las posiciones originales de cada autor están bien reflejadas en Atria, Larrain, Benavente, Couso y Joignant (2013), Cheyre (2013), Rivas (2010) y Schmidt-Hebbel (2015)

Resumen ejecutivo y conclusiones

El anhelo compartido por todos los chilenos de progresar y traspasar el umbral del desarrollo está en jaque. La economía chilena ha venido perdiendo dinamismo por razones que van más allá de fenómenos coyunturales internos o externos.

Sobre la base de este diagnóstico - ampliamente apoyado por especialistas y que la opinión pública percibe - este documento plantea un marco de referencia para una visión común que impulse el desarrollo productivo del país.

A partir de la premisa de que el máximo potencial de desarrollo económico de un país se alcanza bajo el marco institucional de una economía de mercado, integrada al mundo y que se desenvuelve en un régimen efectivo de competencia y que cuenta con mecanismos institucionales que permitan la inclusión social y el bienestar compartido, no se puede desconocer la existencia de imperfecciones y trabas que dificultan que ese máximo potencial se pueda alcanzar en forma automática, lo cual puede dar pie a algún tipo de intervención estatal en los casos que haya distorsiones.

De esta forma, es necesario y recomendable que el Estado intervenga de manera inteligente para corregir el efecto adverso provocado por tales distorsiones. Sin embargo, las intervenciones estatales tienen costos, de manera que estos deben considerarse al analizar el impacto de las políticas de desarrollo productivo en corregir fallas de mercado.

Reconocemos que las políticas industriales asociadas al desarrollo productivo han evolucionado después de un largo proceso de aprendizaje. Es así como el debate en torno a políticas de desarrollo productivo (PDP) son hoy de un espectro más amplio, con un enfoque renovado y realista que usa virtuosamente las fortalezas del aparato público y los incentivos privados. No proponemos en este documento el desarrollo de políticas industriales a la antigua usanza.

Bajo la premisa de que se deben balancear costos y beneficios públicos y privados acarreados por un proceso de este tipo, postulamos que un marco de referencia común debe considerar los siguientes nueve componentes:

- i. No reemplazar al mercado en su rol de asignador de recursos
- ii. Disponer de un marco institucional adecuado
- iii. Contar con un sistema de rendición de cuentas efectivo
- iv. Limitar temporalmente las intervenciones lo justo para generar una actividad económica autosustentable
- v. Evaluar periódicamente el impacto de las intervenciones
- vi. Asignar los recursos fiscales bajo condiciones de transparencia y no arbitrariedad
- vii. Exigir cofinanciamiento por parte de beneficiarios
- viii. Explicitar los costos de las intervenciones
- ix. Sopesar costos y beneficios de las intervenciones

Las categorías de PDP que se privilegian en este documento operan a nivel de incentivos específicos y de generación de capacidades, en contraste con políticas generadoras de rentas artificiales para los sectores que se pretende promover.

Existe mayor consenso entre nosotros respecto de la promoción de políticas que no distinguen entre sectores productivos - también llamadas políticas “horizontales” - comparado con políticas que privilegian un sector específico, o “verticales”. Ello no obsta a que bajo determinadas circunstancias -ya sea por una necesidad específica o por la limitación de recursos públicos-, sea inevitable generar algún tipo de selectividad.

En este punto se concentró la mayor parte de nuestro debate.

La discusión no resuelta del todo se refiere a casos en que hubiera que actuar selectivamente. Tal decisión de selectividad ¿debe tomarla alguna entidad estatal, o debe diseñarse un procedimiento que permita arribar a una selección natural que sea el resultado del funcionamiento del mercado? Si bien hay situaciones donde el problema se puede resolver a través de mecanismos concursables que generen espacio para conocer la disposición a pagar de los sectores potenciales beneficiados, hay otras circunstancias en las que ello no resulta posible.

Ante esta dificultad, identificamos algunos criterios básicos orientadores:

- i) definir precisamente el objetivo buscado
- ii) contar con un mecanismo institucional que asegure la transparencia en las decisiones, conformando instancias público-privadas que cuenten con representantes que puedan permanecer en esa posición con un horizonte superior al de un período de gobierno
- iii) privilegiar el apoyo público a proyectos que impacten el desarrollo de un sector en su conjunto, más que a empresas individuales.

Finalmente, planteamos cuatro líneas de acción específicas que contribuirían al crecimiento de la productividad, y respecto de las cuales parece posible la generación de un acuerdo transversal que les de sostenibilidad en el tiempo. Estas son:

- a) Revisar y evaluar periódicamente las PDP implementadas en el país, con miras a racionalizarlas y dar impulso a aquellas que sean más efectivas.
- b) Establecer procesos permanentes de diálogo y concertación público-privados a nivel sectorial, con miras a establecer iniciativas concretas de políticas públicas que permitan superar las barreras identificadas.
- c) Crear una Oficina Nacional de la Competitividad (ONC), al alero del Ministerio de Economía, que articule y gestione al interior del Estado iniciativas que surjan de los diálogos público-privados o de otras fuentes.
- d) Modernizar los gobiernos corporativos y el funcionamiento de CORFO y CONICYT, introduciendo consejeros independientes elegidos por el Sistema de Alta Dirección Pública.

1. Introducción

El crecimiento económico es crucial para sostener los mayores niveles de bienestar que demanda la ciudadanía. Lamentablemente, en los últimos años, la economía chilena ha perdido dinamismo. Particularmente preocupante es la magra evolución de la productividad, así como el escaso avance hacia la producción de bienes y servicios de mayor valor y conocimiento incorporado.

Partimos de la base de que el máximo potencial de desarrollo económico de un país se alcanza bajo el marco institucional de una economía de mercado, integrada al mundo, ordenada financieramente, y bajo condiciones de competencia en los mercados internos. Sin perjuicio de lo anterior, no desconocemos la existencia de imperfecciones y trabas que, en diversos ámbitos, dificultan que ese máximo potencial se alcance en forma automática. Cuando ello ocurre, es necesario y recomendable que el Estado intervenga para corregir el efecto adverso provocado por tales distorsiones, pero sin dejar de tomar en cuenta que las intervenciones estatales también conllevan riesgos, costos y consecuencias no intencionales, de manera que las intervenciones deben adoptarse tomando en consideración estos factores.

Para apoyar el emprendimiento y la innovación, así como para mejorar la productividad, es fundamental contar con políticas públicas coherentes y que generen un entorno institucional compatible con este propósito. En esa línea cabe hacer mención a aspectos tan generales y amplios como el respeto a los derechos de propiedad, la libertad de entrada a los mercados en un marco de efectiva competencia, y la existencia de un marco regulatorio adecuado en los diversos ámbitos, que permitan minimizar las distorsiones que impiden un mejor funcionamiento de la economía.

A la hora de definir una política eficaz para fomentar el desarrollo productivo del país, el debate de fondo es relativo al ámbito y alcance de la intervención estatal. Detrás de estas posiciones subyacen posturas antagónicas entre partidarios de políticas industriales más activas, con selectividad de sectores, y partidarios de políticas más neutrales de corte transversal.

Chile ha implementado en el pasado -y lo sigue haciendo hoy en día- políticas de desarrollo productivo. Sin embargo, esto ha sido sin la necesaria consistencia, coordinación y acuerdo para que ellas logren una madurez suficiente para generar procesos de aprendizaje, escalabilidad e impacto. Las intervenciones que buscan apoyar modificaciones de la estructura productiva que sean sostenibles en el tiempo requieren de plazos largos para tener efectos, por lo cual es fundamental la estabilidad básica de las reglas del juego. La falta de continuidad en estas intervenciones públicas no sólo impide generar impactos efectivos, sino que redundan en malgasto de recursos y no contribuye a un horizonte de mayor certidumbre para los actores. De ahí se desprende la importancia de definir un marco de acción lo más ampliamente compartido, que permita acordar los objetivos, los medios de intervención y los criterios de evaluación de las acciones públicas que se enmarcan bajo el rótulo de Políticas de Desarrollo Productivo (en adelante PDP).

El objetivo de este documento es proponer una visión común que permita impulsar el desarrollo productivo del país, buscando el máximo denominador común entre economistas que tienen diferencias, pero que comparten ciertos criterios básicos que condicionan el tipo de políticas que se debe aplicar para apoyar el proceso de desarrollo económico y social del

país. Esperamos que estos principios y criterios de acción puedan constituirse en un marco de referencia para las PDP en Chile.

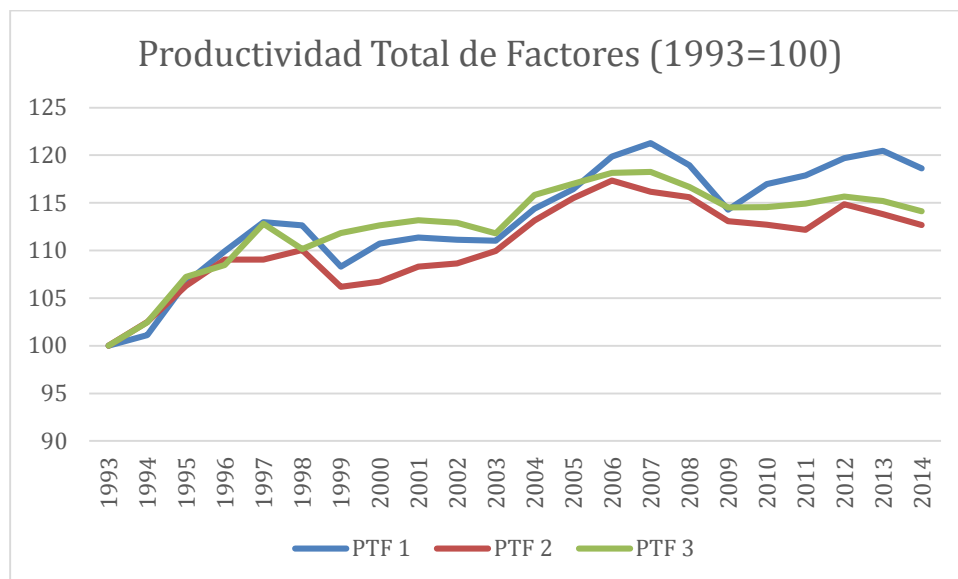
2. Estancamiento del crecimiento potencial y la diversificación exportadora

Diversos estudios han mostrado que -desde mediados de los años 80 y particularmente en los años 90-, en respuesta a un conjunto de reformas que fortalecieron y perfeccionaron el funcionamiento de los mercados, así como al compromiso con la estabilidad macroeconómica, Chile se benefició de significativos aumentos de productividad, producto de una sustancial mejora en la asignación de recursos entre sectores y de su exitosa inserción internacional, tanto comercial como financiera. En particular, los sectores de recursos naturales con ventajas comparativas experimentaron un fuerte desarrollo. Los acuerdos de libre comercio brindaron un impulso adicional a su crecimiento. Asimismo, el incremento en la inversión extranjera involucró importantes transferencias de tecnología y *know-how*, tanto en los sectores transables como en los no transables, aportando así al incremento en la productividad nacional.

Sin embargo, en los últimos años se ha constatado una clara merma en la productividad como fuerza impulsora de nuestro crecimiento. El gráfico 1 muestra tres estimaciones de la evolución reciente de la Productividad Total de Factores (PTF) para la economía de Chile desde 1990 hasta 2014. Como se aprecia, todas ellas coinciden en que la productividad tuvo una fuerte expansión durante la década de los 90, pero a partir de los años 2000 su contribución al crecimiento ha sido significativamente menor.

Gráfico 1

Evolución Productividad Total de Factores PTF de Chile



Fuente PTF 1: Informe Productividad ICARE-CLAPES UC

Fuente PTF 2: Informe UAI – CORFO

Fuente PTF 3: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos Acta Resultados del Comité Consultivo del PIB Tendencial Agosto de 2015

Por otra parte, estudios recientes del Banco Interamericano de Desarrollo muestran que el sector de servicios (el principal de nuestra economía), muestra grandes brechas de productividad respecto de su equivalente en Estados Unidos (que se toma como referencia). El bajo nivel de productividad de este sector afecta negativamente nuestra competitividad y es parte de la explicación de los bajos niveles de ingreso que tiene un segmento muy importante de nuestra población.

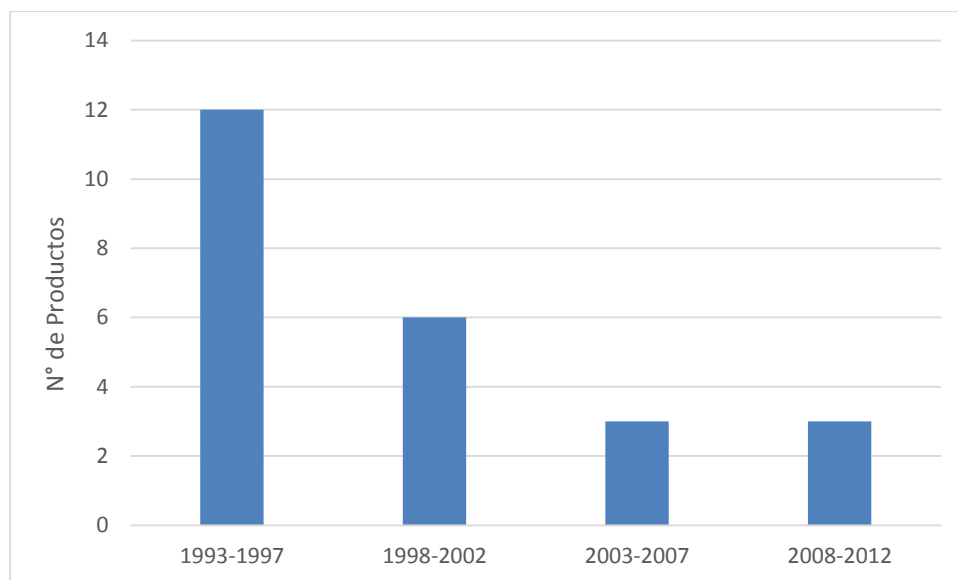
Los signos de estancamiento de nuestro dinamismo también se aprecian en el comportamiento de nuestras exportaciones, las cuales para una economía pequeña y abierta al mundo son un factor fundamental de crecimiento. En particular, los sectores donde hemos basado el crecimiento de nuestras exportaciones enfrentan límites para su expansión, tanto por factores naturales como sociales. En efecto, la disminución en las leyes de los minerales, los obstáculos naturales y de relación con las comunidades para continuar extendiendo la producción forestal o el freno impuesto por las enfermedades al incremento en el volumen de la crianza de salmones, son expresiones de estas limitantes. Las crecientes exigencias en materia de sustentabilidad medioambiental, y el incremento de la conflictividad por la competencia sobre el uso de los recursos en los territorios, representan asimismo limitaciones obvias para el patrón de crecimiento que Chile ha tenido hasta ahora, particularmente en un marco donde el impacto del cambio climático global se empieza a sentir con fuerza en nuestro país. Es el caso de la disponibilidad de recursos hídricos.

Nuestra capacidad así como las condiciones para generar nuevos rubros exportadores competitivos también se han ido reduciendo. Por ejemplo, el Gráfico 2 presenta la cantidad de nuevos bienes que hemos agregado a nuestra canasta exportadora considerando los productos que han logrado superar la barrera de US \$ 1 millón de ventas anuales al exterior.

El declive que se aprecia desde fines de los años '90 es evidente.

Gráfico 2

Cantidad de nuevas exportaciones de bienes, donde se exportó al menos MM USD\$1



Nota: Los rubros exportadores registrados no incluyen servicios, ni tampoco se registran posibles cambios en la calidad de un bien.

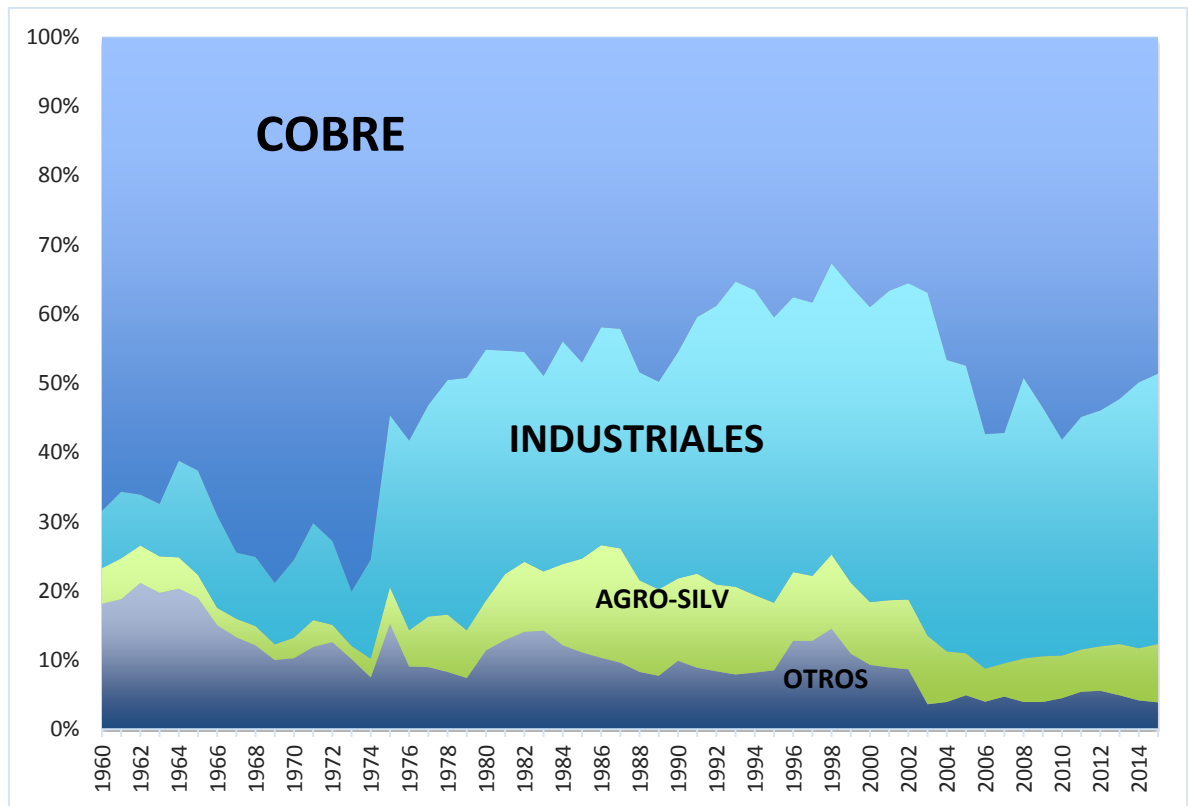
Fuente: Lauterbach (2015)

La escasa agregación de nuevos productos redonda en que la composición de nuestras exportaciones no muestre cambios significativos en las últimas décadas, al punto que en 2010 (en el apogeo del boom de *commodities*) el aporte del cobre fue similar al que realizaba en 1974.

Chile continúa dependiendo de las exportaciones de cobre de manera abrumadora. Como muestra un estudio reciente (Pedersen, M. 2015), esta dependencia hace que las variaciones en el precio del metal rojo aún tengan efectos muy fuertes en el desempeño de nuestra actividad económica.

Gráfico 3

Composición de las exportaciones chilenas (1960-2014) en porcentaje



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central.

No es el objetivo de este documento realizar un diagnóstico detallado de la evolución de la economía nacional en los últimos años. Diversos factores pueden estar influyendo en su comportamiento, incluyendo los de tipo macroeconómico –especialmente la evolución del tipo de cambio real-, institucionales y estructurales. Lo que nos interesa es simplemente mostrar que hay signos evidentes de pérdida de dinamismo que deben preocuparnos. Más aún, cuando ellos se observan en dos aspectos clave para nuestro desarrollo, como son la productividad y las exportaciones.

3. Políticas de Desarrollo Productivo

3.1 *El amplio abanico de políticas de desarrollo productivo*

Las PDP han sido un tema controversial, dado que muchas veces se las asocia a proteccionismo, conductas rentistas de las empresas beneficiadas, malgasto de recursos públicos en apuestas poco fundadas, entre otros. Sin embargo, el debate ha ido evolucionando desde un enfoque de fuertes posiciones (a favor o en contra, sin punto medio) hacia un enfoque de matices. Estos matices tienen mucho que ver con privilegiar políticas de incentivos y de generación de capacidades, en contraste con políticas generadoras de rentas artificiales para los sectores promovidos. En buena medida, una visión pragmática, que privilegia la eficiencia en el uso de los recursos y la

eficacia en el logro de los objetivos, ha desplazado las aproximaciones más ideológicas.

A partir de la premisa de que el máximo potencial de desarrollo económico de un país se alcanza bajo el marco institucional de una economía de mercado, integrada al mundo y que se desenvuelve en un régimen efectivo de competencia, no se puede desconocer la existencia de imperfecciones y trabas que dificultan que ese máximo potencial se pueda alcanzar en forma automática, y que dan pie a algún tipo de intervención estatal.

Las principales distorsiones que se presentan en esta materia pueden agruparse en tres categorías:

- i) Generación de externalidades positivas asociadas al desarrollo de ciertas actividades, lo que hace socialmente conveniente un impulso adicional al que se obtiene únicamente a partir las fuerzas del mercado.
- ii) Existencia de asimetrías de información y problemas de coordinación que dificultan una interacción fluida entre agentes económicos, para lograr que se lleven a cabo ciertas actividades que los benefician a todos.
- iii) Carencia de bienes públicos requeridos para generar un entorno adecuado para el desarrollo de ciertas actividades

Las PDP como tales no son un conjunto homogéneo, sino que incluyen muy diversos tipos de acciones posibles. Es importante tener presente esta distinción, pues muchas de ellas suscitan un amplio acuerdo entre economistas provenientes de muy diversas escuelas de pensamiento, mientras que otras no. Una reciente publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (Crespi et al., 2014), propone distinguir cuatro tipos de intervenciones de apoyo al desarrollo productivo.

Ellas se presentan en un cuadro de doble entrada en el cual se distinguen como categorías ordenadoras la verticalidad² u horizontalidad³ de las políticas, por un lado, y, por otro, si las intervenciones generan insumos públicos u operan a través de mecanismos de mercado (Cuadro 1).

² Atributo de privilegiar un sector determinado.

³ Atributo de no distinción entre sectores

Cuadro 1

Tipología de cuatro Políticas de Desarrollo Productivo

	Horizontales	Verticales
Inputs Públicos	I Bienes públicos de uso multisectorial Por ejemplo, legislación sobre libre competencia.	III Bienes públicos de uso de un sector Por ejemplo, establecimiento de controles fitosanitarios
Intervenciones de mercados	II Intervenciones que afectan precios o costos disponibles para empresas de cualquier sector Por ejemplo, franquicia tributaria para capacitación	IV Intervenciones que afectan precios o costos disponibles para empresas de un sector determinado Por ejemplo, beneficio tributario para inversiones en un sector específico, con exclusión de los demás

Fuente: elaboración propia basada en el Gráfico 2.1 de Crespi et al (2014)

Existe amplio consenso respecto de la validez de las políticas horizontales, ampliamente practicadas en Chile. Mayor discusión generan las políticas sectoriales o verticales, particularmente aquellas que operan a través del otorgamiento de beneficios o intervenciones a las empresas de un sector previamente definido (Cuadrante IV). Las intervenciones verticales, históricamente, han generado mayor debate, por lo que es necesario tratarlas con especial atención dentro del marco de acción compartido del cual trata este documento.

Este esquema de PDP nos parece una buena base para estructurar la discusión.

3.1.1 PDP horizontales y verticales y sus diferencias

Horizontales

Las políticas horizontales no buscan beneficiar a ningún sector o industria en particular, y existe un amplio acuerdo sobre su importancia para mitigar fallas de mercado, de gobierno y sistémicas que frenan o impiden un mayor desarrollo económico.

Dentro de estas podemos distinguir dos tipos: de bienes públicos y de intervenciones de mercado.

Las primeras se visualizan en el primer cuadrante de la matriz, y se caracterizan por buscar mejorar el entorno general en que se desenvuelven los agentes productivos. Ejemplos en esta línea incluyen el perfeccionamiento de leyes y normativas para regular adecuadamente el funcionamiento de los mercados, los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación, el desarrollo general de la

infraestructura, así como también medidas para facilitar la creación de nuevos negocios, entre otras.

El consenso en torno a su aporte, ha permitido generar importantes avances en este ámbito de la política pública chilena. En cualquier evaluación, esta es el área en que sin duda el país puede mostrar mayores logros, incluso en términos comparativos con el resto de la comunidad internacional. Sin perjuicio de ello, aún persisten desafíos muy significativos en la provisión general de bienes públicos para el desarrollo productivo, particularmente en materia de formación de recursos humanos a todo nivel.

El segundo tipo de intervenciones horizontales, alojado en el segundo cuadrante, consiste en intervenciones que buscan superar fallas que afectan el resultado del funcionamiento de los mercados, a través de mecanismos de financiamiento. Algunos ejemplos son la implementación de exenciones tributarias o subsidios a la capacitación de mano de obra, a la promoción de exportaciones, a la innovación, al desarrollo del capital de riesgo, etc.

Este tipo de intervenciones debieran operar sin exclusión de sectores, tipos de empresas u origen de las mismas, pues lo que se busca es superar fallas del funcionamiento del mercado, particularmente de los mercados de factores, que alejan el resultado de su operación del óptimo social. De esta forma, el acceso a un apoyo para desarrollar una innovación, por ejemplo, se justifica por la potencial presencia de externalidades que no pueden ser internalizadas por la empresa que la acomete, lo cual puede producirse en cualquier sector y con independencia del tamaño de la firma afectada. Es el mérito del caso y no la pertenencia a un sector o grupo determinado, el que justifica el acceso a un apoyo público. De ahí que, en general, los recursos fiscales que se comprometan en iniciativas de este tipo deberían ser asignados a través de mecanismos concursables, o bien a través de procedimientos de ventanilla abierta, con criterios claramente definidos para poder acceder a ellos.

Verticales

A pesar de la mayor dificultad histórica que ha habido entre políticos y especialistas en lo relativo a este tipo de políticas, son las del tercer cuadrante –esto es, las que se preocupan de proveer bienes públicos que generen condiciones habilitantes, o mejoren las actuales, para el desarrollo de sectores específicos- las que cuentan con mayor apoyo relativo. Ejemplos de ellas son la priorización de becas para ciertas carreras universitarias, la imposición de controles fitosanitarios, la promoción del turismo en el exterior, inversiones en I+D para sectores específicos como la agricultura o biotecnología, la mejora de infraestructura logística específica para ciertos sectores, entre otras.

En general, los esfuerzos dirigidos a mejorar la coordinación entre agentes privados y públicos, así como la articulación de sus esfuerzos, son parte central de este tipo de políticas, pues es a través de ese diálogo e interacción continua que se logran identificar los espacios relevantes de intervención. De hecho, una revisión reciente de experiencias de desarrollo de nuevos sectores exportadores en América Latina muestra que la solución de problemas de coordinación fue la principal contribución efectuada por parte de la política

pública (Sabel, Ch. 2012).

En Chile han existido variados casos de PDP que han tenido impactos significativos en el desarrollo de nuevos sectores productivos competitivos, entre los que cabe mencionar la industria de la salmoneicultura y de los mitílidos, la viticultura y la industria olivícola, por nombrar algunos ejemplos. Con todo, no existe en el país una tradición sistemática de trabajo concertado entre el sector público y el privado en torno a desafíos sectoriales, y la propia coordinación del sector público es muy deficiente.

Dado que la energía y capacidades del sector público son limitadas, este es un tipo de PDP en que inevitablemente es preciso generar algún tipo de selectividad. La discusión radica en si la selectividad debe realizarse a priori por parte de alguna entidad estatal, o bien debe llevarse a cabo por medio de una selección natural que surja del funcionamiento del mercado. Debemos reconocer que no existe un procedimiento que permita hacer esta selección de manera precisa. Un mecanismo concursable, abierto a cualquiera, tiene la ventaja de que permite revelar la disposición de las contrapartes a participar, pero tiene el inconveniente de que sesga el proceso hacia los grupos mejor organizados. Por el contrario, una decisión exclusiva del sector público corre el riesgo de un excesivo voluntarismo y de falta de permanencia en el tiempo. Por otra parte, la atención de las autoridades suele ser capturada por los sectores mejor organizados y de mayor nivel de influencia, lo cual no necesariamente va asociado a los ámbitos en que tiene mayor sentido actuar con PDP.

Asumiendo las dificultades de la elección, es posible identificar algunos criterios para orientar este proceso. Un primer elemento a considerar es la definición precisa del objetivo que busca obtenerse a través de las intervenciones. En segundo lugar, es preciso disponer de un mecanismo institucional que asegure la transparencia en las decisiones. En tercer lugar, en el caso de estas PDP el acceso a apoyos públicos debe orientarse a proyectos que tengan impacto en el desarrollo del sector como conjunto, y no en empresas individuales.

En lo que respecta a las políticas verticales del cuarto cuadrante –estímulo dirigido o reservado a empresas de sectores específicos-, claramente representan el mayor desafío tanto en poder generar un consenso alrededor de ellas, como en lograr una implementación exitosa. Lo anterior radica en que, al intervenir apoyando el desarrollo de empresas individuales en un sector particular, existe no sólo un considerable riesgo de fracaso: también surge el tema de qué explicaría que una entidad estatal disponga de más y mejor información de la que tiene el propio mercado para embarcarse en una expansión del sector. A ello se suman los riesgos que tiene el Gobierno de fomentar comportamientos rentistas de parte de las firmas o caer en malas prácticas asociadas a la generación de favores financieros o de otra índole.

Con todas las limitaciones ya enunciadas, hay casos en que iniciativas de este tipo pueden ser de mucha importancia para lograr mayores capacidades de frontera y masas críticas, si el proceso de emprendimiento es bien llevado. Este tipo de intervenciones puede justificarse cuando se requiere una inversión clave para el despliegue de un sector. Considerando que en este caso puede

ser una empresa individual la beneficiaria directa del apoyo, o varias empresas que pertenezcan a un determinado sector, es preciso definir con mucha rigurosidad la externalidad que se busca promover a través de la intervención. En este sentido, adherimos a lo que expresa el BID cuando señala que este tipo de intervenciones deben ser usadas con mucho cuidado y de manera excepcional en comparación con las políticas propias de los restantes cuadrantes.

3.2 La realidad de las PDPs en Chile

En el Cuadro 2 se dan ejemplos las distintas políticas públicas e iniciativas realizadas en Chile dentro del esquema propuesto por el BID respecto a PDP. Estas políticas abarcan programas de ciencia y tecnología, programas de Corfo y temas regulatorios, entre otros. Aunque ciertamente muy relevantes para el desarrollo productivo, los ejemplos no incluyen bienes públicos o derechos fundamentales para el funcionamiento de la economía y la sociedad, como los relacionados con ámbitos como la justicia, la salud o la educación.

La evaluación sistemática de la efectividad de las distintas políticas en este ámbito puede ser una de las mayores deficiencias de la institucionalidad actual. Existen evaluaciones a nivel desagregado y puntual, pero sin métricas o criterios comunes. También existen mecanismos de evaluación de medio término y finales de los programas, pero usando criterios principalmente cualitativos. Adicionalmente, cada cierto tiempo la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda realiza evaluaciones de los distintos programas.

En relación a los distintos niveles de PDP, se puede plantear que a nivel de políticas horizontales se han establecido importantes avances que han permitido mejorar el capital humano y las condiciones requeridas para impulsar con mayor fuerza la innovación y el emprendimiento, pero aún no se han generado los resultados necesarios para ser la base de un cambio estructural para Chile. De ahí que haya importantes desafíos en términos de políticas horizontales por cubrir.

Cuadro 2
Ejemplos de políticas en los cuatro cuadrantes de PDP

	Horizontales	Verticales
Inputs Públicos	<p>I Bienes públicos de uso multisectorial Ejemplos de políticas chilenas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de empresas en un día y ventanilla única • Tribunal de libre competencia • Organización sistema notarial y de conservadores de bienes raíces 	<p>III Bienes públicos de uso sectorial Ejemplos de políticas chilenas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa de control fitosanitario (SAG) • Programas tecnológicos de especialización (CORFO) • Mesas de trabajo sectoriales público-privadas • Programa Ingeniería 2030 • FONDAP de Conicyt
Intervenciones de mercados	<p>II Intervenciones que afectan precios o costos disponibles para empresas de cualquier sector Ejemplos de políticas chilenas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incentivos tributarios a gastos en I&D (Corfo) • Programa de desarrollo de proveedores (Corfo) • Franquicia tributaria para capacitación (Sence) • FONDEF y FONDECYT (Conicyt) • Startup Chile (Corfo) • Becas Chile (Conicyt) 	<p>IV Intervenciones que afectan precios o costos disponibles para empresas de un sector determinado Ejemplos de políticas chilenas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsidio actividades forestales, DL701 • Programa Atracción Inversión extranjera de alta tecnología (Corfo) • Apoyo a industrias de inversiones en servicios globales (Corfo)

Fuente: Elaboración propia en base a Crespi, G. et al (2014)

Desde el punto de vista de esfuerzos verticales, se pueden destacar ciertos casos exitosos, como el apoyo a la instalación de la fábrica de contenedores refrigerados Maersk en San Antonio, en atención a su impacto en empleo y desarrollo de la zona. El rol articulador que ejercieron organismos públicos en materia de capacitación de trabajadores y de factibilidad del proyecto fue de vital importancia para la decisión de inversión de esta transnacional. En esta misma línea cabe hacer mención al surgimiento de algunos sectores nuevos, como los casos de la industria del salmón y de aceite de oliva, y la atracción de inversión extranjera en el ámbito de servicios globales. Aunque sin duda se trata de ejemplos exitosos, son casos puntuales ocurridos en un período largo de tiempo, así como relativamente menores desde el punto de vista de su impacto en las exportaciones totales.

Todos estos antecedentes permiten resaltar la necesidad de contar con una estructura de soporte que brinde una intencionalidad y consistencia de largo plazo en los esfuerzos por aumentar la productividad y desarrollo del país. Aunque hay iniciativas

de gran reconocimiento e impacto -como es el caso de *Startup Chile*- que traen al país talento emprendedor desde el extranjero posicionándonos mejor en las redes globales de emprendimiento y se complementan con otras políticas, es difícil que se logre un impacto relevante para el país en el mediano plazo.

4. Propuestas para un Marco de Políticas de Desarrollo Productivo en Chile

4.1 *Marco de referencia para el diseño de políticas eficientes*

Sin perjuicio de la lógica subyacente a la necesidad de definir políticas globales, así como de contar con instrumentos de apoyo específicos que permitan sortear los efectos negativos que surgen de las trabas y distorsiones que dificultan -en forma espontánea- que se alcance un desarrollo socialmente óptimo de los distintos sectores y actividades productivas del país, debe haber ciertos criterios generales que orienten la modalidad y el alcance de la intervención estatal.

En concordancia con el marco conceptual sugerido por el trabajo del BID (Crespi et al, 2014), planteamos que, antes de proceder a una intervención estatal, se deberá responder a las siguientes tres preguntas:

- (A) ¿Por qué, en este caso, el mercado no es capaz de alcanzar el objetivo deseable por sí solo?
- (B) ¿Es la intervención de política propuesta el instrumento apropiado para corregir la falla de mercado identificada?
- (C) ¿Tiene el país las instituciones requeridas para la implementación exitosa de esta propuesta específica de PDP?

En la medida que estas tres preguntas sean respondidas afirmativamente en forma copulativa, sería procedente intervenir a través de una política específica. Es decir, para intervenir es necesario que exista una razón clara, un diseño apropiado y las capacidades adecuadas.

Bajo la premisa de que se deben equilibrar los costos y beneficios que un proceso de este tipo acarrea -para que las correcciones de las “fallas de mercado” no sean neutralizadas por nuevas “fallas de Estado”- las PDP pueden jugar un rol catalizador en facilitar la transformación de nuestra economía a favor de actividades de mayor valor agregado y complejidad, en atención a la presencia de trabas y distorsiones como las ya descritas. Para esto es fundamental acordar previamente un conjunto de criterios que nos permitan orientar la modalidad y alcance de una definición de PDP, que actúe como marco de referencia. Nosotros proponemos los siguientes nueve criterios.

Criterio nº1: [No reemplazar al mercado en su rol de asignador de recursos](#)

El primer principio que nos parece necesario establecer es que las intervenciones públicas no deben pretender reemplazar al mercado, sino que estimular un proceso de descubrimiento y aprendizaje por parte de los actores empresariales. Las iniciativas que se propongan deben apuntar a lograr un mejor funcionamiento de los mercados, estableciendo “puentes” que permitan comunicar aquellos caminos

que están cortados o que presentan serias trabas para que pueda existir un libre tránsito, y no a suplantar su rol como mecanismo asignador de recursos en la economía.

En este sentido, las PDP reconocen el rol clave de los mercados para su éxito, y el trabajo colaborativo/complementario que debe ser realizado por parte del Gobierno.

Criterio nº 2: Disponer de un marco institucional adecuado

Un segundo principio relevante es que toda intervención pública de fomento productivo conlleva el riesgo de ser aprovechada de mala forma, generando corrupción y/o actividades rentistas (*rent-seeking*). Ciertamente, no es esta la única forma en que se pueden generar estas distorsiones, y de hecho la política pública muchas veces se justifica para evitar un comportamiento rentista de los actores.

Sin embargo, reconocer que existe siempre un peligro latente de apropiación particular de recursos públicos (de manera directa o indirecta) es crucial para un buen diseño de intervenciones que buscan estimular el desarrollo de la actividad económica en una dirección determinada.

Criterio nº 3: Contar con un sistema de rendición de cuentas efectivo

El tercer principio es el de la rendición de cuentas (*accountability*) de las políticas, en términos de implementación, monitoreo y evaluación. Este principio tiene una importancia equivalente a la correcta definición de la PDP. La robustez del proceso de rendición de cuentas permite poner término a una intervención fallida o corregir su curso, si es necesario, a partir de un análisis riguroso de los costos y beneficios efectivos de su implementación.

Criterio nº 4: Limitar temporalmente las intervenciones lo justo para generar una actividad económica autosustentable

Salvo en el caso de externalidades permanentes, las medidas de apoyo deben tener un horizonte de temporalidad claramente definido, minimizando así los riesgos de que los grupos beneficiarios desarrollen actividades de rentismo y captura. Esto significa evitar o minimizar la probabilidad que el Estado se convierta en el sostén de actividades que no logran ser competitivas por sí mismas. Los programas o iniciativas pueden ser permanentes, pero no así los beneficiarios.

Criterio nº 5: Evaluar periódicamente el impacto de las intervenciones

Toda herramienta de apoyo deberá contar con métricas de evaluación, para medir la efectividad del instrumento de intervención para alcanzar los objetivos propuestos.

Criterio nº 6: Asignar los recursos fiscales bajo condiciones de transparencia y no arbitrariedad

Los criterios que definen la selección de un beneficiario, el tipo y el volumen de apoyo otorgado, deben ser claros y conocidos. Asimismo, el apoyo debe estar abierto a cualquiera que cumpla con las condiciones que se establezcan.

Criterio nº 7: Exigir cofinanciamiento por parte de beneficiarios

Con el propósito de favorecer aquellas actividades con mayor potencial de mercado,

y de inducir un compromiso de recursos por parte de los beneficiarios, los programas de apoyo deberán exigir una participación de recursos privados que sea consistente con un apoyo estatal decreciente en el tiempo.

Criterio nº 8: Explicitar los costos de las intervenciones

Los costos de las intervenciones deben ser explícitos y deberán realizarse con la menor carga fiscal posible.

Criterio nº 9: Sopesar costos y beneficios de las intervenciones

Como marco de referencia global para todos los puntos anteriores, es fundamental tener en cuenta que, así como hay beneficios asociados a la remoción de distorsiones y a la corrección de “fallas de mercado”, hay también costos asociados a un proceso de este tipo, así como “fallas de Estado”, los cuales deben sopesarse.

4.2 Propuestas específicas para fortalecer el impacto de las PDP en Chile

Considerando el marco conceptual recién expuesto, a continuación se propone un conjunto acotado de acciones para fortalecer el impacto y la eficiencia de las PDP en el país. No se trata de una lista exhaustiva, pero ella representa un buen punto de partida para un esfuerzo que debe sostenerse en el tiempo.

La elaboración de estas propuestas recoge, asimismo, la convicción que el grueso de la ganancia que se puede obtener por la vía de la aplicación de políticas de apoyo al desarrollo productivo se concentra en aquellas de carácter horizontal o que generan bienes públicos sectoriales. Ello, sin perjuicio de que excepcionalmente se puedan requerir incentivos de mercado sectorialmente acotados o dirigidos a empresas particulares.

Propuesta 1. Catastro, evaluación y revisión de las PDP

A fin de lograr mayor eficiencia e impacto en las PDP, se propone:

- Consolidar esfuerzos en un número acotado de programas relevantes, de manera de ofrecer mayor continuidad en el tiempo de los esfuerzos y mayor concentración en pocos programas.
- Establecer evaluaciones e iteraciones permanentes de modo de permitir procesos de aprendizaje para calibrar las políticas y poder ajustarlas en el tiempo.
- Concentrar la ejecución de las PDP en las agencias especializadas que existen para esos efectos.
- Revisar continuamente la mejor práctica internacional en la aplicación de PDP efectivas, refrendadas por evaluaciones periódicas.

Para avanzar en la dirección recién indicada, se propone que el Ministerio de Economía encargue a la Comisión Nacional de Productividad una revisión exhaustiva de los programas e instrumentos existentes. Estas revisiones debieran hacerse de manera periódica incluyendo recomendaciones tanto sobre la mantención o expansión de agencias, programas e instrumentos, como sobre la posibilidad de cerrar o ajustar los que no funcionan adecuadamente o tienen un impacto menor.

El marco conceptual expuesto en la sección anterior puede ayudar en elaborar dicha revisión. El informe debiera ser entregado formalmente a las Comisiones de Hacienda y Economía del Congreso Nacional, y puesto en conocimiento de la ciudadanía.

Propuesta 2. Establecer procesos permanentes de diálogo y concertación público-privadas a nivel sectorial

En los últimos años se han producido diversas experiencias de diálogo y colaboración público-privada a nivel sectorial. Sin embargo, por lo general se ha tratado de iniciativas que no permanecen en el tiempo. Su trabajo termina con la elaboración de propuestas, sin que existan mecanismos establecidos de seguimiento y de actualización.

El encuentro permanente de actores, incorporando empresas, trabajadores, sector público, academia y organizaciones de la sociedad civil, es un mecanismo que contribuye a perfeccionar las políticas públicas relevantes, así como también a generar acciones colectivas cuya definición e implementación suelen involucrar altos costos de coordinación⁴.

Estudios sobre PDP exitosas coinciden en identificar el apoyo a superar fallas de coordinación como una de las variantes más exitosas de intervención pública. Por otra parte, la experiencia de elaboración de agendas sectoriales impulsada por CORFO muestra que para los actores privados las intervenciones de política más relevantes son aquellas que favorecen la generación de bienes públicos sectoriales tales como la elaboración de normas y estándares o planes conjuntos de formación de personal técnico.

En consecuencia, proponemos que se establezca un sistema de apoyo a la constitución de esquemas de colaboración público-privada basados en las siguientes características:

- Asignación de apoyo público mediante un proceso concursable en el que se evalúen propuestas de trabajo que involucren actores públicos y privados. Estas propuestas deben considerar objetivos muy claros y evaluables de manera simple. El no cumplimiento de estos objetivos debe ser causa de cese del apoyo obtenido.
- Los programas de trabajo deben ser plurianuales y el apoyo podrá ser renovado de acuerdo a una evaluación de las partes.
- Cofinanciamiento efectivo y creciente de parte de las empresas o gremios participantes, para llegar a ser al menos igualitario al del sector público al cabo de la segunda ronda de financiamiento.

Cabe subrayar que la existencia de este tipo de esquemas de colaboración en un sector no debe ser tomada como una ventaja para que empresas o instituciones relacionadas con dicha actividad tengan un acceso privilegiado a los recursos públicos que entregan otras PDP. El acceso a otros instrumentos de apoyo debe seguir basándose en el mérito específico de las propuestas que se presenten a esas ventanillas.

⁴ Aparte de favorecer un respaldo más robusto de las acciones acordadas, la participación ampliada de actores ayuda a evitar la captura del sector público por parte de alguna de las partes interesadas.

Propuesta 3: Creación de una Oficina Nacional de la Competitividad (ONC)

Con el propósito de poder actuar con agilidad en la tarea fundamental de remover obstáculos y trabas al funcionamiento de los mercados en las distintas industrias, se propone crear una Oficina Nacional de la Competitividad (ONC), al alero del Ministerio de Economía.

Esta oficina debería encargarse de articular, gestionar y agilizar diversas iniciativas con este propósito, alimentándose de las necesidades que surjan de las mesas de trabajo público-privadas sectoriales, así como de otras entidades gubernamentales.

El Ministro de Economía debería ejercer el liderazgo en el aparato gubernamental en la gestión y ejecución de medidas orientadas al objetivo descrito, como parte de las labores propias de esta cartera en el fortalecimiento de la libre competencia⁵.

Propuesta 4: Modernización de la gobernanza y funcionamiento de Corfo y Conicyt

Se propone introducir cambios en los gobiernos corporativos de estas agencias, incorporándose en sus consejos directivos a representantes del sector privado elegidos por el sistema de Alta Dirección Pública (ADP), y cuya duración en el cargo no coincida en todos los casos con el ciclo político asociado a los cambios de gobierno.

Asimismo, se propone modificar la normativa que regula los aportes que estas instituciones efectúan a terceros por la vía de subsidios, de tal manera de poder operar con la flexibilidad requerida en el financiamiento de proyectos que, por su naturaleza, pueden ir cambiando en el tiempo.

⁵ Esta Oficina Nacional de la Competitividad que se propone no debe confundirse con la Comisión Nacional de Productividad, la que tiene por objetivo evaluar el impacto en productividad de distintas iniciativas y políticas públicas propuestas por el Gobierno, pero ciertamente se complementan.

5. Referencias

Atria, F., G. Larrain, J.M. Benavente, J. Couso y A. Joignant (2013), *El Otro Modelo: del orden neoliberal al regimen de lo público*, Editorial Debate

Cheyre, H. (2013) *Construyendo un país de emprendedores*, Ediciones LyD

Crespi, G. et al. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, Inter-American Development Bank. Washington, D.C.

Fontaine, J.A y J. Quiroz, y K. Schmidt-Hebbel: “Superando la trampa del ingreso medio: cómo crecer más”, en Grupo Res Publica Chile: 95 Propuestas para un Chile mejor, Santiago, 2013. (ver <http://95propuestas.cl/pdf/libro-95-propuestas.pdf>)

Lauterbach, R. (2015). “Chile y la complejidad de sus exportaciones”, *Serie Documentos de Trabajo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo* No. Santiago.

OECD (2013). *OECD Economic Surveys: Chile 2013*, OECD Publishing.

Pendersen, M.(2015). “The Impact of Commodity Price Shocks in a major Producing economy: The case of Copper and Chile”, *Documento de Trabajo* No. 753, Banco Central de Chile. Santiago.

Rivas, G. (2010): “¿Cuándo y cómo intervenir? Criterios para guiar las intervenciones de apoyo al desarrollo productivo” *Notas Técnicas IDB-TN-160*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Sabel, Ch. et al. (2012): *Export Pioneers in Latin America*. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Schmidt-Hebbel, K. “Manufactura Competitiva y Global para 2030: ¡A reindustrializar Chile!”, ASIMET, Santiago, 2015.