

¿Debe haber una política industrial promovida por el Estado?

La oferta de fabricar autos chinos en Chile que hizo Baic Group a Corfo, provocó un fuerte debate en torno a si el Estado debe jugar un rol activo en fomentar determinados sectores de la economía.



Hernán Cheyre
Instituto de Emprendimiento
Universidad del Desarrollo



Eduardo Bitran
Vicepresidente
Ejecutivo de Corfo

Rol del mercado es insustituible

La historia de Chile revela con elocuencia que los períodos de mayor intervención del Estado en la economía, ya sea como empresario directo o a través de políticas proteccionistas a favor de determinados sectores, no fueron positivos para el país. Por el contrario, la evidencia muestra que los períodos de mayor prosperidad han sido aquellos en los cuales han prevalecido condiciones para que el emprendimiento pueda desplegarse con todo su potencial, en un marco de competencia en los mercados y de apertura e integración a la economía mundial.

Pero sin perjuicio del insustituible rol que juega el mercado como instrumento eficiente para asignar los recursos en la economía, ello no obsta a que haya espacio para que a través de la intervención del Estado se pueda corregir el efecto causado por elementos de fricción o imperfecciones que impiden que las fuerzas del mercado conduzcan en forma natural a una situación de óptimo. Caso típico es la presencia de externalidades en la producción de ciertos bienes o servicios, la existencia de asimetrías de información o problemas de coordinación entre distintos agentes, y la necesidad de proveer ciertos bienes públicos que el mercado por sí solo no va a producir.

Desde esta perspectiva, el ancla de las políticas de desarrollo productivo debe ser la creación de condiciones para que los mercados puedan operar en un marco de efectiva competencia. Y esto se refiere no solo a la forma como se comportan entre sí los actores ya instalados en las distintas industrias, sino que muy especialmente a la posibilidad de que los mercados puedan ser “desafiados” por nuevos entrantes que desean ocupar alguna parte del espacio que ostentan los operadores tradicionales. En esta línea se ubican políticas que van desde la facilidad para iniciar nuevos negocios y para poder finalizarlos si los resultados no fueron los esperados –elemento clave para elevar la productividad de un país–, hasta la eliminación de barreras legales y burocráticas que dificultan el desarrollo de la actividad emprendedora. La misma orientación deben seguir políticas regulatorias –entre ellas la tributaria y la laboral–, de manera de no cargar sobre las espaldas de los emprendedores una mochila excesivamente pesada que les impida desenvolverse y competir con éxito en un mercado globalizado. Las intervenciones específicas que apuntan a corregir fricciones también tienen un espacio, pero como complemento de lo anterior.

No cabe duda de que, en pleno desarrollo de una nueva revolución industrial, Chile deberá mutar hacia una nueva matriz productiva y de exportaciones, partiendo por agregar mayor valor en los sectores en los que el país ya posee ventajas, como lo son las áreas de recursos naturales. Pero para que este cambio sea sostenible en el tiempo, ello debe darse como consecuencia natural de las fuerzas del mercado viéndose incentivadas a evolucionar en esa dirección ante el conjunto de señales recibidas, realizando el Estado labores de “tender puentes” donde haya “camino cortados” en materia de carencias, brechas y fricciones. Lo que se debe evitar son los diseños constructivistas planificados a nivel central, por bien intencionados que sean, ya que ellos nunca van a lograr emular lo que el mercado puede lograr. Más que elegir sectores ganadores, lo que el Estado debe hacer es ayudar a conectar a los sectores con potencial para que puedan desenvolverse exitosamente, a través de instrumentos abiertos a todos, de carácter temporal, de manera de evitar riesgos de captura y la generación de actividades que nunca van a lograr ser autosustentables.

El Estado debe evitar la generación de actividades que nunca serán autosustentables.

Estado y la transformación productiva

El crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF) se redujo desde 2,3% anual en los '90, a 0,3% en los '00 y a -0,2% en los '10. La razón de estos malos resultados que cruzan a varios gobiernos es que los recursos naturales que fueron claves en los '90 (minería, pesca, acuicultura y forestal) redujeron su productividad por factores exógenos (reducción de ley del cobre, cambio climático) o endógenos (sobre explotación de recursos renovables). Es decir, Chile se quedó pegado con una estructura productiva primaria exportadora, con escasa innovación y restricciones evidentes a su crecimiento, sin lograr pasar a una fase de crecimiento sustentable más dependiente del capital humano, el conocimiento y con mayores niveles de inclusión social. Hay que generar dinámicas de innovación en torno a los recursos naturales, que permitan aumentar su productividad y sustentabilidad, y diversificar la estructura productiva con bienes y servicios sofisticados vinculados a éstos.

La emergencia de tecnologías disruptivas amenaza con dejar obsoletas las formas de trabajo y producción que conocemos. ¿Cómo enfrentamos la revolución digital y su impacto en la producción y los servicios? ¿Cómo nos subimos a las nuevas tendencias tecnológicas asociadas al desafío de la sustentabilidad y el cambio climático, y permitimos a su vez generar nuevas actividades económicas con un mayor componente de servicios sofisticados?

El enfoque de política de desarrollo productivo debe considerar iniciativas de carácter horizontal o neutras ex ante, orientadas a corregir externalidades e incertidumbres tecnológicas, tales como crédito tributario al I&D y a la inversión en capital humano. También debe abordar fallas de coordinación y desarrollo de bienes públicos que tienen un alto nivel de especificidad sectorial. Un ejemplo: en la era de la Internet de las cosas, el desarrollo y adaptación de estándares de interoperabilidad digital es clave.

Sin embargo, estos estándares son sector específicos, ¿por dónde partimos? Hay que ser selectivos ex ante. Partimos por minería, construcción y salud. Estos dos últimos muestran problemas de productividad y como el Estado tiene un rol clave como comprador de servicios, se impulsó la transformación digital desde el Estado generando estándares específicos para interoperabilidad, plataformas tecnológicas compartidas y capital humano especializado con resultados notables en breve plazo. Y en la minería se pueden obtener los mayores beneficios de desarrollar un sistema de estándares de interoperabilidad para promover servicios tecnológicos con plataformas de innovación abierta para la Minería Inteligente. Estas plataformas son bienes públicos sectoriales que son co-financiados por la industria.

En otro ámbito, Chile tiene las mejores ventajas del mundo para producir metales bajos en emisiones de CO₂ para los autos eléctricos, hidrógeno solar, pudiendo convertirnos en gran exportador de energía limpia. En el caso de las baterías eléctricas, tenemos los principales insumos: Litio, Cobalto, Hierro y energía solar barata (no transable internacionalmente). ¿Podemos pensar en integrarnos en la cadena de valor y producir cátodos para baterías? Obvio que sí, más aún si no hay subsidios a la producción ni protección y el Estado cumple básicamente un rol de promotor, ¿por qué no?

Todos los países OCDE diseñan estrategias para superar sus brechas. Por lo mismo, debemos promover espacios de cooperación: público, empresa, academia y sociedad civil, generando hojas de ruta de innovación con un esfuerzo de co-financiamiento público privado de las iniciativas específicas. En esta línea, los programas Estratégicos de Especialización Inteligente de Economía y Corfo están generando en un ambiente de confianza, un conjunto de iniciativas concretas de elevado impacto en productividad en sectores claves de la economía chilena.

Debemos promover hojas de ruta de innovación con un co-financiamiento público privado.

FRENTE A FRENTE