

¿Necesita Chile una Política Industrial yCuál?

32



• Por Manuel Agosin*

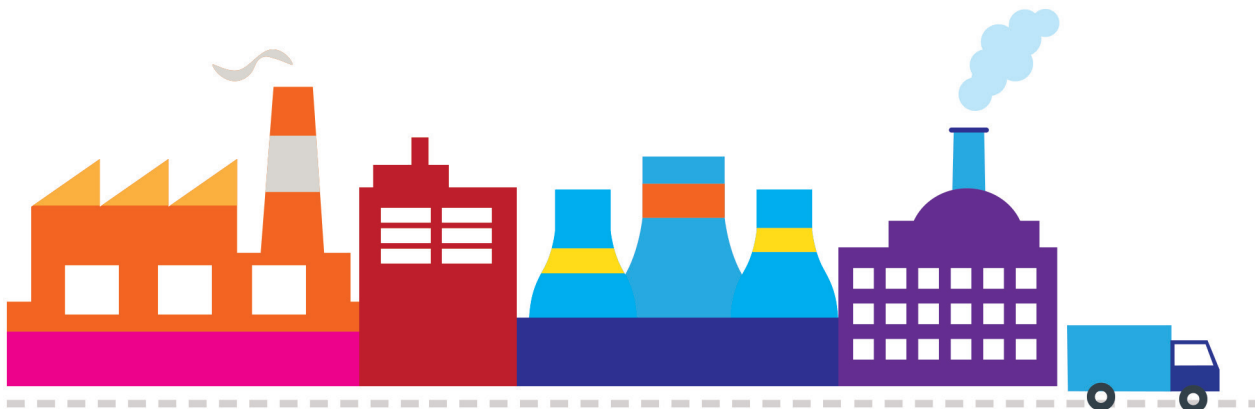
¿Por qué política industrial, y por qué ahora?

La economía chilena está pasando por una de sus más severas y (probablemente) más prolongadas desaceleraciones en el último medio siglo. Esta crisis ha puesto en evidencia un hecho incontrovertible: Chile está experimentando una desaceleración secular que no está relacionada con malas políticas macroeconómicas sino con un bajón de su crecimiento potencial. Esto ha sido reconocido por el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, instituciones que ahora trabajan con una tasa de crecimiento de tendencia que se ubica por debajo del 4% anual. Indudablemente, las dificultades para disminuir la dependencia del cobre son una de las causas fundamentales. Los bajos precios y caídas en la demanda mundial que han prevalecido por dos años han redundado en un colapso en la

inversión en la minería y una fuerte contracción de los ingresos públicos provenientes de tributación a empresas mineras y de los excedentes de CODELCO. Los efectos multiplicadores adversos que la contracción de la inversión minera ha conllevado han sido significativos. Asimismo, la más baja recaudación tributaria ha inhibido la capacidad del Estado para practicar políticas contra cíclicas sin poner en juego el equilibrio fiscal inter-temporal.

Con altos y bajos, durante los últimos 100 años, el precio del cobre y la fortaleza de la demanda mundial por el mineral (ahora dominada por China) han sido el principal determinante de los vaivenes de la economía chilena. Durante la última década de auge (2003-13), el cobre llegó a representar casi dos tercios de todas nuestras exportaciones y un 25% del PIB. Las dificultades para continuar diversificando la producción y las exportaciones han sido determinantes en la desaceleración económica que ha

* Decano y Profesor de Economía, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Agradezco a Rodrigo Wagner sus útiles comentarios a un borrador inicial.



experimentado el país desde la “época de oro” de 1985-1997.

Luego de su recuperación de la gran crisis de 1982-1983 y hasta 1997, la economía chilena creció a tasas históricamente inéditas (en promedio, un 7%). Este crecimiento coincidió con una diversificación productiva y exportadora notable. Pero en parte, estos buenos vientos se debieron a políticas que en su momento no fueron denominadas “política industrial”, pero que en la práctica lo fueron. Algunas de ellas comenzaron a ser implementadas en la década del setenta, incluso durante el auge de las llamadas “políticas neoliberales” asociadas a la dictadura. Por ejemplo, el subsidio que se le dio a la forestación y reforestación a los comienzos del gobierno militar (DL 701) tuvo como resultado un eventual fuerte aumento de las exportaciones de madera, papel y celulosa. Y las inversiones que hizo Fundación Chile a fines de los setenta en la salmonicultura redundaron en un fuerte crecimiento de las exportaciones de salmónes a partir de mediados de los ochenta.¹ La enorme depreciación cambiaria real a partir de la crisis de 1982 (y que se prolongó por buena parte del resto de la década) también contribuyó a impulsar inversiones en exportables nuevos que dieron sus frutos algunos años más tarde.

Pero nuestra menor dependencia del cobre que se dio durante ese período no duró mucho, porque luego sobrevino el súper ciclo de los commodities, fuertemente relacionado con el surgimiento de China como gran potencia manufacturera mundial. Las grandes entradas de capital de los noventa y luego entre 2003-2008 y 2009-2013, también contribuyeron a una apreciación del tipo de cambio real, que conspiró contra la diversificación productiva y exportadora. Aunque las nuevas exportaciones continuaron aumentando, su ritmo de crecimiento se aletargó considerablemente, al tiempo que el cobre volvía a dominar la escena productiva y exportadora del país.²

Entonces, si queremos alcanzar un crecimiento sostenido, debemos dejar de depender en forma tan completa de los vaivenes de la demanda por el cobre. Economías productivamente diversificadas son más capaces de hacer

frente a bajas en la demanda mundial, reasignando recursos hacia sectores que han mantenido sus tasas de crecimiento y reasignando exportaciones hacia destinos cuyas demandas continúan expandiéndose.

Ésta es la razón fundamental por la cual las autoridades económicas y los líderes empresariales deben darle una nueva mirada a políticas destinadas a densificar nuestro tejido productivo. Existe una segunda razón y ella está en que la economía nacional en estos momentos cuenta con relativamente poca demanda de trabajo calificado. Sólo unos pocos sectores están en la frontera productiva mundial y son capaces de remunerar bien a sus trabajadores. Si queremos avanzar hacia una sociedad más justa que pueda sustentar remuneraciones mayores, será necesario que las empresas y trabajadores aprendan a producir bienes y servicios cuya producción competitiva pueda sustentar remuneraciones elevadas. Parte de nuestra desigualdad está explicada por la baja densidad de empleos de alta productividad y el predominio de empleos no calificados.

¿Qué es la política industrial moderna?

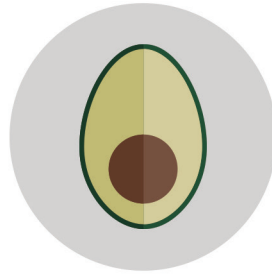
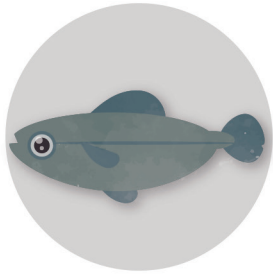
La animadversión que muchos economistas, empresarios y autoridades económicas le tienen a la política industrial tiene que ver con su identificación con políticas proteccionistas a la industria nacional, las cuales en muchos países en desarrollo llevaron a proteger “industrias nacientes” que nunca lograron madurar y cuyo mantenimiento implicó un gran desperdicio de recursos. El desmantelamiento de estas políticas tuvo enormes costos para la economía, la cual atravesó por períodos en que la destrucción de capacidad instalada y de empleos superó con creces la creación de nueva capacidad y puestos de trabajo.³

Una nota semántica. A aquellos que no les plazca el término “política industrial”, pueden utilizar el de “políticas de desarrollo

¹ Véase Manuel Agosin, Christian Larraín y Nicolás Grau, “Industrial Policy in Chile”, Serie Documentos de Trabajo N° 294, Departamento de Economía, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, marzo de 2009. También, Manuel Agosin, “Comercio y Crecimiento en Chile”, Revista de la CEPAL, 68, agosto de 1999.

² Véase Manuel Agosin y Claudio Bravo-Ortega, “The Emergence of Successful Export Activities in Latin America: The Case of Chile”, Research Network Working Paper #R-552, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., febrero de 2009.

³ Estos costos están descritos en Manuel Agosin y Ricardo French-Davis, “La Liberalización Comercial en América Latina”, Revista de la CEPAL, 50, agosto de 1993.



productivo”, el cual representa una visión moderna de políticas que inciden directamente sobre la estructura productiva. Incluso el BID le dedicó su informe insignia (“flagship report”) de 2014 al tema.⁴

Designaremos “política industrial” –o “política de desarrollo productivo”– a aquellas políticas que buscan ampliar las ventajas comparativas de un país hacia bienes y servicios que el país no está aún en condiciones de producir competitivamente, pero que tienen una probabilidad no despreciable de ser rentables sin apoyos estatales en períodos acotados de tiempo. Para una economía pequeña como la chilena, estas políticas necesariamente pasan por diversificar las exportaciones.

El énfasis en crear competitividad internacional es importante para asegurar que cualquier apoyo que estos esfuerzos requieran deberán ser estrictamente transitorios y que, ex post, debe ser posible evaluar si la tasa de retorno social de dichas inversiones de recursos públicos fue lo suficientemente elevada como para justificarlas.

Si fuese fácil producir bienes y servicios nuevos, no habría necesidad alguna de apoyar este proceso y las fuerzas del mercado se encargarían de descubrir este potencial latente y de desarrollarlo. Pero no lo es, y por dos motivos. Lo que no se produce en el país generalmente no se lo hace porque no se conocen sus técnicas productivas o la demanda internacional que pudiese haber para bienes que no se exportan. Por ejemplo, en el caso chileno, la uva de mesa para la exportación comenzó a exportarse en la segunda mitad de los setenta. Si bien se producía y consumía uva en Chile, en el mercado de destino (Estados Unidos) las preferencias de los consumidores eran (y siguen siendo) por uva sin pepa, que no se producía en Chile. Alguien tuvo que ser el pionero y “descubrir” si dicha uva podía ser producida en Chile en forma rentable. Una vez que alguien lo hizo, otros pudieron copiar las técnicas de producción y de comercialización de este bien, porque estas tecnologías de producción, mercadeo, etc., no son patentables. Por lo tanto, el pionero no pudo apropiarse de todos los beneficios de su

inversión en conocimiento.⁵

Un ejemplo algo distinto es el vino. Chile se volvió un fuerte exportador de vino a los países desarrollados en la segunda mitad de los ochenta. Aquí el “descubrimiento” fue de demanda, no de costos. En Chile se produce vino desde la Conquista. Lo que no se sabía es si un vino producido en Chile (una vez introducidas tecnologías modernas provenientes de Europa) iba a poder venderse a un precio que hacía rentable la producción para la exportación. Esto porque el vino, a diferencia de la uva, no es un producto homogéneo sino un bien diferenciado por cepa, por lugar de origen e incluso por productor. Luego que las viñas Torres y Viu Manent introdujeran técnicas europeas de vinificación a fines de los setenta y comienzos de los ochenta, el esfuerzo de descubrimiento era comprobar si los vinos chilenos producidos con esas tecnologías tendrían demanda en los mercados internacionales y si los precios a los que se podrían vender resultarían rentables. Una vez que un pionero (la viña líder en la exportación fue Concha y Toro) logró hacerlo, otros siguieron. Nuevamente, los pioneros les confirieron una externalidad importante a aquellos que simplemente copiaron.⁶

Estos dos ejemplos nos muestran que, una vez que un descubrimiento ocurre, éste puede dar origen a una industria de gran tamaño en un período relativamente corto. Y que los pioneros no logran apropiarse de los resultados de sus inversiones en descubrimiento, que deben compartir con aquellos que no han realizado dichas inversiones. Más aún, evidencia reciente para el caso chileno muestra que las empresas que terminan beneficiándose más de las ventas de un nuevo producto de exportación tienden a no ser las pioneras sino las seguidoras.⁷ Esto sugiere que los costos sociales de no apoyar el descubrimiento de nuevos sectores pueden ser de un orden de magnitud importante.

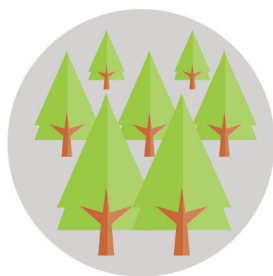
Existe otro motivo para prestar atención a la política industrial. Toda nueva industria requiere que concurren a la producción proveedores de insumos, mano de obra con destrezas específicas, recursos financieros para actividades no probadas (y

4 Gustavo Crespi, Eduardo Fernández-Arias y Ernesto Stein (editores), *¿Cómo Repensar el Desarrollo Productivo?: Políticas Sólidas para la Transformación Económica*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2014.

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

6 Esta experiencia está descrita y analizada en Manuel Agosin y Claudio Bravo-Ortega, “The Emergence and Consolidation of the Chilean Wine Industry”, en Charles Sabel, Eduardo Fernández-Arias, Ricardo Hausmann, Andrés Rodríguez-Clares y Ernesto Stein (editores), *Export Pioneers in Latin America*, Harvard University Press, 2012.

7 Rodrigo Wagner y Andrés Zahler, “New Exports from Emerging Markets. Do Followers Benefit from Pioneers?” *Journal of Development Economics*. 114. 203-223. 2015.



generalmente demandados por empresas con escaso historial crediticio), una infraestructura apropiada, servicios públicos y marcos regulatorios específicamente diseñados para estas industrias. Algunos de estos insumos son transables (o sea, pueden importarse); muchos no lo son. Ejemplos de estos últimos son las cadenas de frío para poder exportar bienes perecibles, los muelles portuarios que puedan manejar exportaciones especializadas en volúmenes importantes, los profesionales y técnicos que conozcan el rubro, la reglamentación que se necesita para poder exportar a mercados con altas exigencias de calidad y de control fitosanitario. En el caso de los productos alimenticios exportados a Europa o Estados Unidos, Chile cuenta con un insumo esencial: el Servicio Agrícola Ganadero (SAG), que, entre otras funciones, permite que Chile esté libre de pestes y enfermedades y sus exportaciones agropecuarias sean aceptables en mercados de destino.

A este problema se lo conoce en la literatura como una “falta de coordinación”: muchos productores de bienes no transables y el sector público deben concurrir al suministro de insumos sin los cuales no es posible que surja una nueva industria, que, una vez que ha emergido, pruebe ser competitiva a nivel internacional.

Tanto el problema de “auto descubrimiento” como las fallas de coordinación hacen particularmente complejo diversificar la estructura productiva de un país. A esto hay que agregarle el ingrediente de la globalización: es más difícil producir para mercados internacionales, en los cuales las características de los productos que demandan los usuarios son diferentes a las que consumen o utilizan los nacionales.

¿En qué consiste la política industrial moderna?

Para fijar ideas, consideremos que podemos clasificar los instrumentos de política económica en dos dimensiones: (1) si son de naturaleza horizontal o vertical; y (2) si se implementan a través de intervenciones en el mercado o de la provisión de bienes públicos.⁸

Los instrumentos horizontales tratan de subsanar fallas de

mercado que están generalizadas en la economía y que no son privativas de sectores específicos. Por ejemplo, muchos países subsidian a la capacitación de la fuerza laboral de las empresas. Los trabajadores capacitados pueden migrar a otras empresas y las empresas que los capacitan no están en condiciones de apropiarse de los frutos de su inversión en capacitación. Por lo tanto, las empresas tenderán a ofrecer menos programas de capacitación a sus empleados que los que son socialmente óptimos.

Las políticas de mejorar el acceso al crédito para pequeñas y medianas empresas (PYMES) son también de tipo horizontal: sin importar en qué sector se ubique la empresa, las PYMES en general tienden a tener acceso inadecuado al crédito. Como podrían perderse proyectos de inversión con elevada rentabilidad social y privada, se ha justificado una intervención en el mercado crediticio para mejorar el acceso de las PYMES al crédito. En Chile, la creación del FOGAPE, un fondo de garantías de crédito para PYMES, manejado por BancoEstado, que suelen no tener colateral adecuado, cumple con este objetivo, como también lo hacen otros programas del BancoEstado y de CORFO.

Las intervenciones verticales se enfocan en sectores particulares que se consideran dignos de ser promovidos. La protección arancelaria del período de sustitución de importaciones es un ejemplo. Otro es el subsidio a exportaciones específicas o el subsidio a la educación para algún sector específico. Un tercero es el otorgamiento de créditos subsidiados para ciertos sectores y no para otros, política que fue efectiva en algunos países asiáticos (Corea es un ejemplo paradigmático), pero lo fue mucho menos en los países latinoamericanos.

Por otra parte, podemos distinguir entre políticas que se implementan a través de intervenciones en el mercado de otras que lo son a través de la provisión de bienes públicos. Las intervenciones en el mercado buscan alterar los precios relativos, ya sea para industrias específicas o para insumos transversales a todos los sectores. Más arriba, hemos dado ejemplos de intervenciones en el mercado, ya sea de naturaleza horizontal o

⁸ Le debo esta clasificación y el cuadro de doble entrada que le sigue a Ernesto Stein, economista del Banco Interamericano de Desarrollo.

Cuadro 1

	Horizontales (H)	Verticales (V)
Provisión de bienes públicos (P)		Seguridad agroalimentaria: SAG
Intervenciones en el mercado (M)	<p>Asistencia técnica a PYMEs: SERCOTEC.</p> <p>Crédito para PYMEs: FOGAPE, ayuda en la postulación a créditos y algunas líneas de crédito de BancoEstado.</p> <p>Economías de escala y mejora tecnológica de PYMEs: Programas de CORFO Fomento (PROFO, FAT, FOCAL, PDP, otros).</p> <p>Capacitación: SENCE.</p> <p>Educación superior en el extranjero: Becas Chile.</p> <p>Subsidios a nuevas exportaciones: Reintegro Simplificado (desmantelado en 2003).</p> <p>Promoción exportadora genérica: Programas de ProChile.</p> <p>Subsidios a la I+D: InnovaChile de CORFO</p>	<p>Emprendimiento público-privado: Fundación Chile.</p> <p>Educación específica para sector hortofrutícola: Programa Chile-California (1968-78).</p> <p>Atracción de IED a sectores de alta tecnología: ChileInvest de CORFO (desde 2001).</p> <p>Protección agrícola: manejo de bandas de precios para cuatro grupos de productos.</p> <p>Sector forestal: DL 701 de 1974 (subsidijs a forestación y reforestación).</p>

Fuente: Agosin, Larraín y Grau (2009), op. cit.

vertical.

La provisión de bienes públicos busca solucionar directamente las fallas de coordinación ya mencionadas, haciendo el trabajo el Estado directamente o impulsando a asociaciones de privados para que lo realicen. Ejemplos son la regulación sanitaria de los servicios de restaurantes u hoteles. En Chile, un instrumento vertical (orientado al sector agrícola) implementado a través de la provisión de un servicio público es las regulaciones del SAG para impedir la importación de plagas agrícolas o de enfermedades animales.

La existencia de Comisiones de Productividad y Competitividad de carácter mixto público-privado que han proliferado en muchos países responde a la necesidad de coordinar las inversiones de algunos con otros que suministran insumos y con agencias del Estado que proveen servicios públicos indispensables para que exista una industria.

En el cuadro 1, clasificamos en una matriz de dos por dos algunas de las políticas que se han utilizado en Chile en las últimas décadas para ubicarlas en el esquema que hemos presentado más arriba. Las políticas típicamente industriales caen en los cuadrantes de políticas horizontales que se implementan por la vía de intervención en el mercado (HM), políticas verticales con provisión de insumos públicos (VP) y políticas verticales con intervenciones de mercado (VM).

Las políticas HP no son en realidad política industrial y han sido consideradas el ámbito privilegiado de la política pública en el campo económico. Ellas incluyen aquellas que garantizan la estabilidad macroeconómica o los marcos legales que permiten

que la inversión por privados tenga lugar. Asimismo, el gran número de acuerdos de libre comercio negociados por Chile en las últimas décadas facilitan las exportaciones (y abaratan las importaciones de insumos) para cualquier sector que incurriera en los mercados a los cuales tenemos acceso preferencial.

Las políticas HM en nuestro país han incluido apoyos de acceso al crédito, asistencia técnica y a la asociación para PYMEs (CORFO y SERCOTEC), subsidios a la capacitación (SENCE), subsidios a las exportaciones nuevas (reintegro simplificado), subsidios a la innovación (InnovaChile, de CORFO), subsidios a la educación superior en el exterior (Becas Chile) y la promoción de la comercialización de exportaciones (ProChile). Por otra parte, las políticas VP tienen un ejemplo muy exitoso: el aseguramiento de la inocuidad alimentaria por parte del Servicio Agrícola y Ganadero. Y las políticas VM también han sido variadas: subsidios a la forestación y reforestación (DL 701), activismo emprendedor público-privado (Fundación Chile) y subsidios a la inversión extranjera directa en alta tecnología (InvestChile, de CORFO).

Como podemos ver, la política industrial no ha estado ausente de nuestro país, incluso en períodos en que la inspiración de la política económica era claramente contraria a ella. A pesar de los éxitos evidentes de algunos programas, este conjunto de políticas no ha sido todo lo exitosa que uno hubiese deseado. Seguimos excesivamente dependientes de la minería y del cobre.

¿No será que los esfuerzos desplegados han sido más bien esporádicos, con insuficientes recursos para asegurar que se traduzcan en las cifras macroeconómicas del país? También es posible que la labor coordinadora del Estado no haya sido todo

lo insistente e inteligente que pudo haber sido. Por último, un conjunto de políticas no necesariamente suma a un todo coherente, especialmente porque cada una de ellas ha contado con pocos recursos. En lugar de desarrollar una mirada de largo plazo, CORFO ha pecado de "instrumentitis", creando un sinnúmero de instrumentos para resolver una variedad de percibidas fallas de mercado (sin un diagnóstico de cuál era la más relevante).

¿Cuál es el camino a seguir?

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

En Chile, nos hemos ido dando cuenta de la importancia de este papel del Estado. En 2005 se creó el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad. Los cambios de gobierno y de enfoque hacia las políticas económicas que han tenido lugar desde entonces le han restado eficacia. La misión de esta institución es actuar como el ente coordinador para la diversificación productiva y exportadora. Su autoridad debe provenir desde la Presidencia y debe ser dotada de suficientes recursos para que pueda hacer su tarea. Y esta debe ser una política de Estado y no de un gobierno de turno.

¿Hay espacios para políticas de intervención en el mercado, ya sea de naturaleza horizontal como vertical (HM y VM)? Desde luego, la corrección de fallas de mercado de origen horizontal es menos riesgosa que la intervención pública directa en orden a levantar industrias específicas. Pero, con el cuidado que se necesita para no ser capturadas por intereses privados, las políticas verticales de intervención en el mercado también podrían tener un lugar en el arsenal de política. Estas intervenciones deberían funcionar de tal manera que las empresas se autoseleccionen de acuerdo a si cumplen con ciertos criterios. Asimismo, los beneficios deberían ser claramente transitorios, con cláusulas de extinción claras y que se cumplan, y contra resultados especificados de antemano.

La intervención horizontal debe ser tal ex ante, aunque ex post algunas industrias van a utilizar los instrumentos de promoción y otras no lo van a hacer. El llamado "reintegro simplificado" (RS) que operó entre 1985 y 2003 representaba un moderado subsidio a nuevas exportaciones. Para cualquier bien cuyas exportaciones fuesen menores a los US\$ 20 millones (ese umbral fue cambiado en varias oportunidades), existía un subsidio de

10% del valor exportado (porcentaje que también varió) para todas las empresas exportadoras de ese bien. La justificación ostensible era que, para ellas, llenar formularios para recibir el reintegro de los derechos de aduana sobre insumos importados resultaba oneroso y, por lo tanto, se les otorgaba un porcentaje fijo sobre el valor exportado. En la práctica, el RS operó como un subsidio que ha sido calculado en más o menos un 6 % del valor exportado. Cuando la partida arancelaria llegaba al umbral de US\$ 20 millones, todas las empresas perdían el beneficio y debían solicitar el reintegro como cualquier otra empresa.

Este instrumento tenía dos virtudes: la autoselección de beneficiarios y la pérdida del subsidio cuando éste había cumplido su objetivo (incentivar exportaciones nuevas). Sin embargo, en 2003, en el marco del cumplimiento con su obligación ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) de eliminar los subsidios a las exportaciones, el Gobierno de Chile decidió desmantelarlo, quizás sin reparar que, en la normativa sobre subsidios de la OMC, existe una exención de minimis para exportaciones que son un porcentaje pequeño de las importaciones de los socios comerciales adonde van dirigidas.

En el trabajo de Agosin, Larraín y Grau ya citado, se muestra que este instrumento fue bastante efectivo en promover la diversificación exportadora. Bien valdría la pena intentar revivirlo, asegurándose que cualquier subsidio cumpla con los dos atributos que tuvo el RS y con la normativa de la OMC.

Un programa particularmente atractivo ha sido el subsidio utilizado para la atracción de inversión extranjera directa a industrias de alta tecnología, que vino en llamarse InvestChile. Este programa, copiado de la política industrial irlandesa, y que comenzó a operar en 2001 luego de una visita del Presidente Lagos a Silicon Valley, consiste en ofrecer a empresas extranjeras en alta tecnología una serie de beneficios por una sola vez. El principal es un subsidio dependiente del número de empleados calificados y no calificados que la empresa emplea al ser establecida. Los beneficiarios se comprometen a permanecer en el país por un mínimo de 10 años y deben pagar todos los impuestos que correspondan. Hasta el momento, un centenar de empresas se ha instalado bajo este régimen y los costos fiscales han sido modestos, habiendo gastado unos \$100 millones entre 2001 y 2010. Ahora que sabemos que funciona, quizás sea el momento de escalarlo y redefinirlo para atraer a un conjunto de empresas más amplio y de aplicar un incentivo a inversiones en actividades que no existen en el país por emprendedores nacionales o extranjeros.

Fundación Chile también ha cumplido un papel positivo en la diversificación productiva chilena, habiendo jugado un rol fundamental en la industria salmoneera y en la exportación inicial de arándanos. Es cierto que sus fracasos han sido más numerosos que sus éxitos. Pero esa es la naturaleza del capital de riesgo. El nicho que ocupa Fundación Chile es el de suplir la ausencia de



una industria de capital de riesgo, orientando su actividad hacia la introducción de industrias nuevas al país, particularmente aquellas con potencial exportador. La participación conjunta de privados y del Estado en su capital y dirección es una garantía que la institución será utilizada con un objetivo de diversificación productiva. Esta institución comparte con algunos instrumentos analizados aquí una debilidad fundamental: para cumplir cabalmente con su tarea, necesita de recursos sustancialmente mayores, los cuales pueden provenir del Estado o de privados.

Desde luego, el fomento a la industria de capital de riesgo es en sí una política de desarrollo productivo de corte horizontal y que fue el pilar de la política industrial de Taiwán en una segunda etapa en los años ochenta, cuando el país ya había despegado en su desarrollo exportador y requería de un instrumento más impersonal que la decisión gubernamental para determinar cuáles nuevos sectores tenían potencial para ser los que liderarían el crecimiento del país de allí en adelante. Nosotros también podemos emular este exitoso ejemplo, incentivando la profundización de nuestros mercados financieros y, en particular, el surgimiento de los segmentos que más necesitamos: la industria de capital de riesgo, que se anime a “descubrir” nuestras industrias que nos proyecten al siglo XXI.

Una reflexión final. El tipo de cambio es un precio esencial en el éxito de una política que busque cambiarle el perfil productivo a nuestra economía. La época de oro de 1989-1997 estuvo acompañada de un tipo de cambio alto y de políticas explícitas de mantener su estabilidad en términos reales dentro de ciertos márgenes (la banda de flotación). La experiencia nos mostró que, frente a las enormes volatilidades en los flujos de capital internacional y en el precio del cobre, la promesa de estabilidad

cambiaría real ha sido imposible de mantener, por lo que el advenimiento de la flotación no fue más que un reconocimiento de esta realidad.

Si bien es cierto que el tipo de cambio actual (de alrededor de CLP 700 por dólar) es muy favorable a las exportaciones, los agentes productivos suelen tener miradas largas. Hace no mucho tiempo, el dólar se cotizaba a CLP 470 y los potenciales inversionistas no lo olvidan. Una mayor estabilidad en el tipo de cambio real y un valor que sea atractivo para inversiones riesgosas en exportaciones nuevas es indispensable para el éxito de la transformación productiva. Cómo lograrlo en las condiciones de la economía actual es harina de otro costal y objeto de otro trabajo.

SOBRE EL AUTOR



Manuel Agosin
 Ph.D. en Economía, Columbia University
 Master of Arts en Economía, Columbia University
 Decano FEN, Universidad de Chile
