

Comentarios sobre Políticas Industriales

Klaus Schmidt-Hebbel

Profesor, Universidad Católica de Chile

Coordinador, Grupo Res Publica Chile

Foro Anual de la Industria ASIMET:

“El desafío de una nueva política industrial para Chile”

27 de agosto de 2013, CasaPiedra, Santiago

Esquema

- 1. ¿Es efectiva la política industrial (PI) “vertical” en el mundo?**
- 2. Industrialización y desarrollo en el mundo**
- 3. Comments on J.Y. Lin**
- 4. Comentarios a G. Sanhueza**
- 5. Grupo Res Publica Chile: 95 Propuestas para un Chile mejor**
- 6. Conclusiones**

1. ¿Es efectiva la política industrial (PI) vertical en el mundo?

¿Es efectiva la PI vertical en el mundo? (1)

- Hay escasa evidencia sistemática (¡no anecdótica!) sobre la evidencia de la PI en el mundo
- Sobre la experiencia internacional de la vieja PI vertical – la selección de “industrias nacientes” con gran rol del estado en fomento productivo selectivo y sustitución de importaciones – la evidencia es lapidaria: ha sido un fracaso en América Latina
- Sobre la experiencia internacional más reciente – especialmente en Asia – la evidencia es más inconclusa, porque es difícil aislar la contribución de las PIs verticales de la contribución de la construcción de buenas instituciones y políticas, como las políticas horizontales de fomento de la acumulación de capital público (infraestructura), humano y social

¿Es efectiva la PI vertical en el mundo? (2)

- La “nueva” PI enfatiza que el mix de producción y exportaciones importa y que una mayor “complejidad” productiva promueve el crecimiento (Hausmann, Hidalgo, Hwang, Rodrik; 2007-2011)
- Luego se justificaría un rol estratégico y promotor del Estado, para hacer frente a tres tipos de externalidades: tecnológicas, de información y de coordinación
- Con incentivos como subsidios y garantías ex ante a las industrias “que prometen”, pero vigilando los resultados “para evitar un comportamiento oportunista”
- Los defensores de estas políticas suelen referirse a casos exitosos de industrias y países (Asia Oriental)

¿Es efectiva la PI vertical en el mundo? (3)

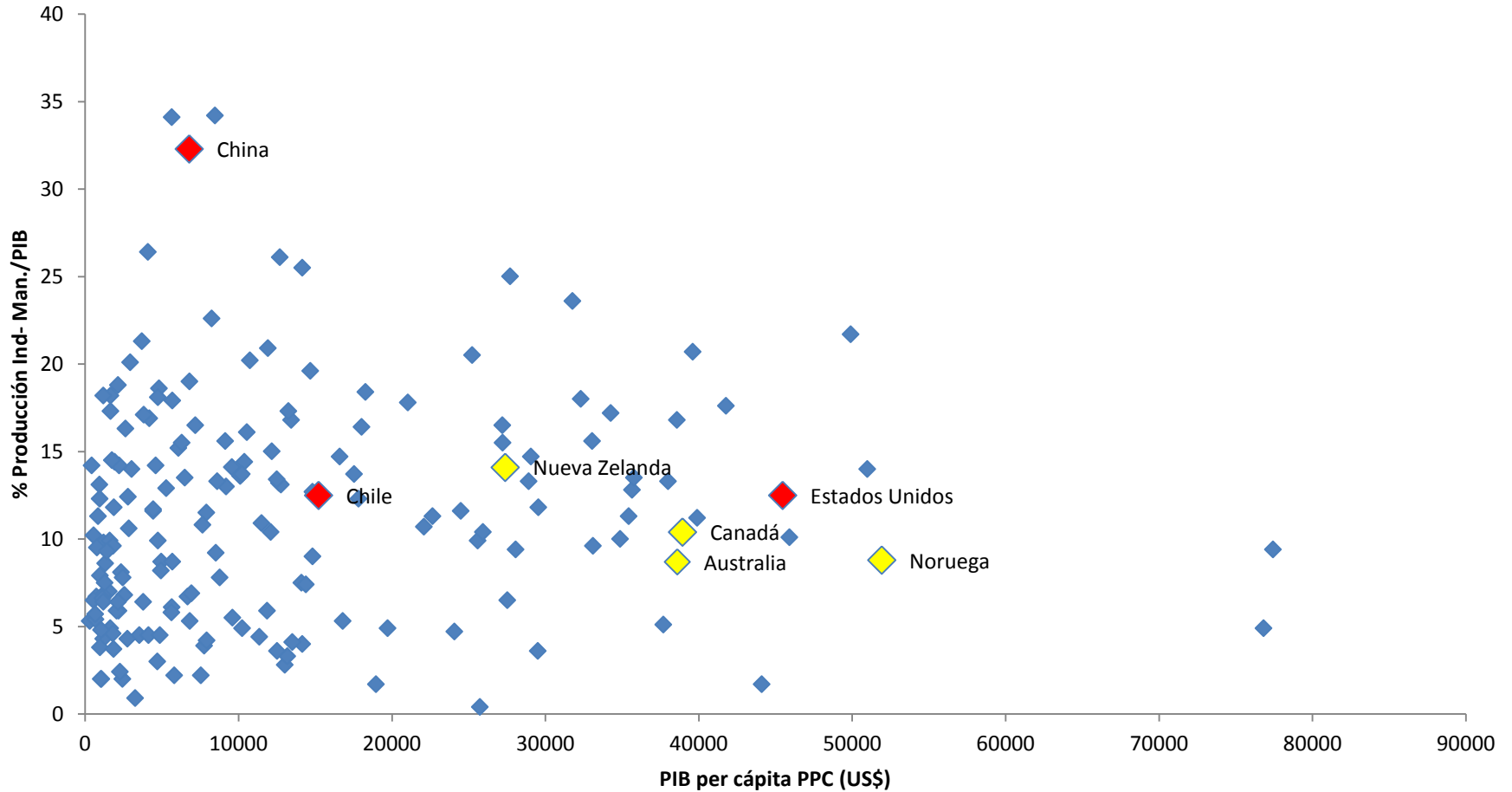
- ¿Qué dice la evidencia estadística más sistemática?
- No existe evidencia global, solo estudios parciales pero bien hechos de casos aislados:
 - PIs selectivas en industrias de Corea del Sur, Japón y Turquía muestra efectos negativos o nulos (Rodrik 2008)
 - Efectos indirectos de PIs selectivas en otras industrias no favorecidas también son negativos (Blonigen 2013)
 - Evidencia más mezclada: PIs selectivas tienen efectos positivos sobre empleo e inversión en industria manufacturera de Gran Bretaña, pero no sobre su productividad (Criscuolo et al. 2012)
- Resumen: la poca evidencia seria muestra que las PIs verticales tienen efectos negativos o, en el mejor de los casos, ambiguos.

2. Industrialización y desarrollo en el mundo

Industrialización y desarrollo en el mundo

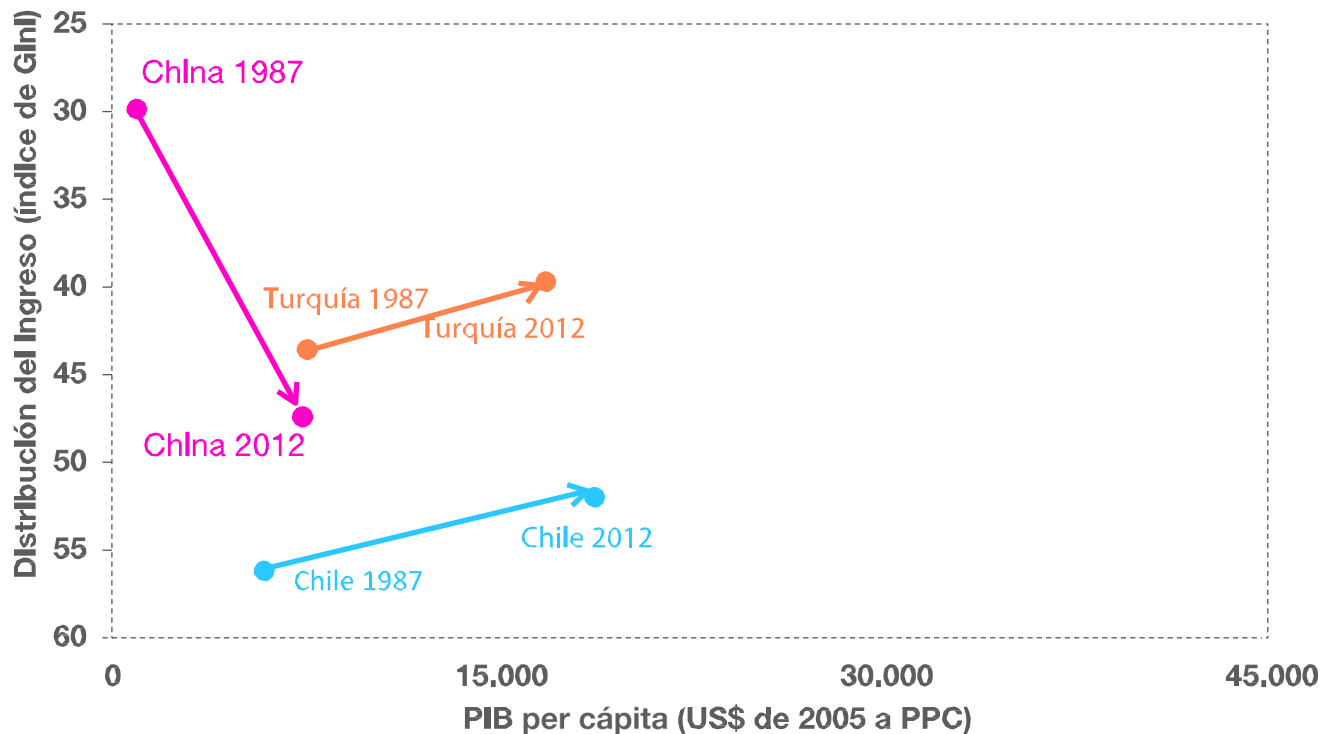
- **Industrialización (forzada) no es sinónimo de desarrollo**
- **No se observa una relación positiva entre el tamaño del sector manufacturero y el PIB por habitante en el mundo**
- **La participación de la industria en el PIB en Chile (12.5%) es igual a la de EE.UU., y está por encima de las participaciones en países paradigmáticos para Chile: las economías desarrolladas intensivas en recursos naturales, como AUS, NZ, CAN y NOR**
- **Pero PIB por habitante no es sinónimo de desarrollo. Incluyendo la dimensión de equidad en el concepto de desarrollo integral, el patrón de desarrollo de China ha sido muy distinto a los patrones de otros países como Turquía y Chile entre 1987 y 2012.**

Tamaño relativo de la industria manufacturera y PIB por habitante en el mundo, 2009



Fuentes: Econsult RS y FMI

Evolución del PIB por habitante y del coeficiente de Gini entre 1987 y 2012 en China, Turquía y Chile



Fuente: Grupo Res Publica Chile (2013)

3. Comments on J.Y. Lin

Comments on Justin Y. Lin (1)

- **Lin's core hypothesis: LAC is de-industrializing by following a market-led development strategy based on exploitation of natural resources that traps LAC economies at middle-income levels**
- **Lin's policy prescription for re-industrialization and growth: "Government policy to facilitate industrial upgrading and diversification must be anchored in industries with latent comparative advantage so that, once the new industries are established, they can quickly become competitive domestically and internationally"**

Comments on Justin Y. Lin (2)

- Then Lin proposes a “Growth Identification and Facilitation” process based on 6 steps, including government picking of future winners, attract FDI, develop firm incubation programs, establish industrial parks, and subsidize pioneer firms
- Policy strategy relies on heroic assumptions:
 - (i) latent industries that the private sector cannot identify or is precluded from developing,
 - (ii) private-public coordination committees that are able to identify and overcome the latter failures,
 - (iii) committees are able to apply appropriate policy instruments, which succeed quickly in attaining high competitiveness and growth,
 - (iv) without interference by special-interest groups and lobbies, and
 - (iv) with a powerful role of the state in discriminating legally and successfully in favor of some sectors and against all other sectors.

4. Comentarios a Sanhueza y coautores

Comentarios a Sanhueza y coautores (1)

- Sanhueza et al., en un relevante estudio, realizan un diagnóstico de la industria metalmecánica (IMM) de Chile y ofrecen propuestas de políticas públicas para mejorar su competitividad
- Coincido con muchas de sus propuestas y, en particular, con la **ausencia de propuestas de PIs selectivas y distorsionadoras**
- No comentaré sobre mis coincidencias, sino presentaré mis disensos respecto de algunas de sus propuestas:
 - (i) No se diferencia nítidamente entre los efectos de la apreciación del TCR y la volatilidad cambiaria sobre la IMM que, en la medida en que resultan imperfecciones distintas, requieren de instrumentos correctivos distintos. No está claro del estudio si el nivel cambiario sufre de sobreapreciación (desequilibrio), en el sentido, por ejemplo, del estudio de Elbadawi, Kaltani y Schmidt-Hebbel, WBER 2008)

Comentarios a Sanhueza y coautores (2)

(ii) Se afirma que existe excesivo gasto fiscal (y, por ende, sobreapreciación cambiaria), debido a que el precio de largo plazo estimado por el Comité del Precio del Cobre estaría sobrestimando el verdadero precio de largo plazo, que sería el que estima Codelco en la toma de sus decisiones de inversión. No convence la mayor capacidad prospectiva de los analistas de la minera estatal.

(iii) Se propone cambiar la regla fiscal chilena de suavización intertemporal del gasto público (que reduce la volatilidad cambiaria) por una regla fiscal más parecida a la de Noruega, que es de transferencia intergeneracional de la riqueza transitorio de petróleo. Esta prescripción desconoce que la estimación de las reservas cupríferas chilena simplican un horizonte de explotación mucho más largo que el de las más escasas reservas petroleras de Noruega. Más detalle sobre ambas reglas fiscales: González, Muñoz y Schmidt-Hebbel: “Optimal Dynamic Fiscal Policy with Applications to Chile and Norway”, presentado en Conf. Macro IEUC, esta tarde.

**5. Grupo Res Publica Chile:
95 Propuestas para un Chile Mejor**

95 Propuestas para un Chile Mejor

- **GRPC ha presentado sus “95 Propuestas para un Chile Mejor”**
- **Éstas incluyen un gran número de propuestas de políticas públicas horizontales (en educación, salud, crecimiento y equidad) y de políticas sectoriales de corrección de imperfecciones – pero sin elegir industrias ganadoras o sectores de industrias nacientes o de “ventajas comparativas latentes”**
- **A modo de ejemplo, menciono las propuestas para un sector cuyas trabas para su desarrollo constituyen quizás el mayor talón de Aquiles para el desarrollo agregado e industrial de Chile: el sector de energía.**

5. Un nuevo trato para la energía

Jorge Quiroz – Andrea Tokman

Chile se encuentra en una frágil situación energética, con altísimos costos como resultado de paralizaciones, cancelaciones y retrasos significativos en nuevas inversiones en generación

Paradójicamente, las menores inversiones en generación no solo redundan en elevados costos de energía, sino también en efectos ambientales más adversos

Propuestas

21-22. Gas natural como tecnología de expansión con rol activo del Estado y carbón como alternativa inframarginal

23. Impulso a las ERNC: licitaciones con seguros de precio

24. Compensación de 1% para comunidades afectadas por proyectos de inversión

25. Declarar inequívocamente el carácter estratégico de la gran hidroelectricidad del sur, con inversión público-privada en la línea de transmisión

Desarrollo energético de Chile

- Chile requiere cortar urgentemente el nudo gordiano de su creciente escasez de oferta de energía a precios razonables, en condiciones de suministro razonables y minimizando las externalidades ambientales, sumando:

Las 6 propuestas del Grupo Res Publica Chile

+

Las 6 propuestas de Sanhueza et al.

+

La construcción de plantas nucleares (en 2012 hay 68 plantas de energía nuclear en construcción en el mundo)

6. Conclusiones

Conclusiones

- Chile no requiere de políticas industriales verticales – ni del tipo “antiguo” ni del tipo “nuevo”
- Evidencia mundial sugiere que el desarrollo económico es un resultado de buenas instituciones y de buenas políticas (Acemoglu y Robinson: “Why Nations Fail”)
- Las políticas de desarrollo de frontera incluyen políticas horizontales o sectoralmente neutrales en apoyo de la competitividad. Pero sin elegir a “industrias nacientes” o de “ventajas comparativas nacientes”
- Por supuesto, ello no es excusa para no resolver los problemas específicos en ciertos sectores o industrias, como los actuales problemas en energía, transporte urbano o educación en Chile
- GRPC presenta un amplia y profundo conjunto de propuestas de reformas “para un Chile mejor”: www.95propuestas.cl

Comentarios sobre Políticas Industriales

Klaus Schmidt-Hebbel

Profesor, Universidad Católica de Chile

Coordinador, Grupo Res Publica Chile

Foro Anual de la Industria ASIMET:

“El desafío de una nueva política industrial para Chile”

27 de agosto de 2013, CasaPiedra, Santiago