



**Políticas de Desarrollo
Productivo para la
Competitividad**

**Osmel Manzano
Ernesto Stein**

Santo Domingo, 29 de abril de 2009

Políticas de Desarrollo Productivo

- Tema fundamental para el desarrollo de América Latina.
- Dejado de lado en Consenso de Washington:
 - Rol del Estado en apoyo del sector privado limitado a asegurar derechos propiedad, generar clima de negocios adecuado y poco más.
 - Se reconocen fallas de mercado (bienes públicos, externalidades, fallas de coordinación), pero escepticismo sobre capacidad del estado de resolverlas
 - Intervención del Estado sujeta a captura y favoritismo: ¿peor el remedio que la enfermedad?
- Hoy el tema está renaciendo
 - El Estado tiene rol importante como complemento del sector privado.
 - La clave es pensar en el tipo de intervenciones que resuelvan las fallas de mercado sin caer en los problemas del pasado.
 - ¿Qué **tipo de intervenciones** se deberían estimular?
 - ¿Qué requerimientos **institucionales** tienen estas políticas? ¿Cuáles son los **procesos** a través de los cuales se deberían implementar?



Tipos de intervenciones

- Apoyos al sector productivo vienen en diferentes “sabores”.
- Aquí queremos resaltar dos dimensiones.
- Pueden ser horizontales (transversales) o verticales (en apoyo de sectores específicos).
- Pueden tomar la forma de *inputs* o bienes públicos, o de intervenciones en el mercado (subsidios, exoneraciones, etc.).
- Estas dos dimensiones definen una matriz de 2x2, que nos parece útil, ya que cada cuadrante plantea consideraciones de política pública diferentes .

Tipos de intervenciones

H “Transversalidad” V

Bien Público		
Int. Mercado		

Tipos de intervenciones

H “Transversalidad” V

Bien Público	Mejorar clima de negocios	
Int. Mercado		

Tipos de intervenciones

H “Transversalidad” V

Bien Público		
Int. Mercado	Subsidio a I+D	

Tipos de intervenciones

H “Transversalidad” V

Bien Público		Control fitosanitario
Int. Mercado		

Tipos de intervenciones

H “Transversalidad” V

Bien Público		
Int. Mercado		Exoneraciones impositivas al sector turismo

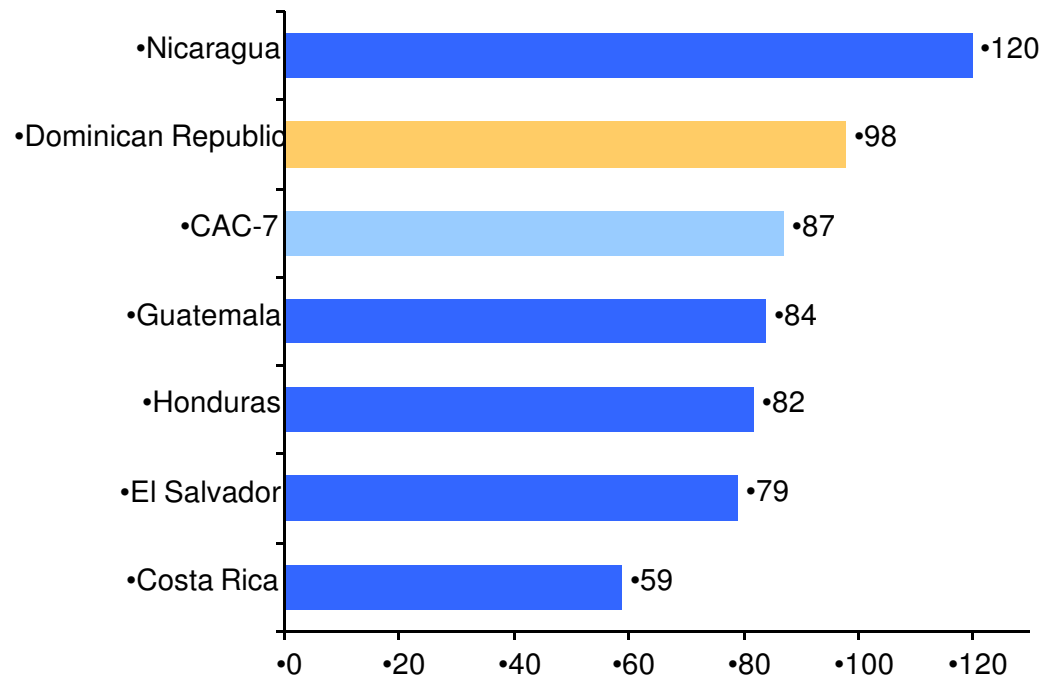
	H	V
BP		
IM		

Cuadrante BP / H

- Ejemplos:
 - Mejorar clima de negocios.
 - Reducir costos de transacción para abrir una empresa.
 - Proveer educación de calidad.
 - Asegurar respeto a derechos de propiedad..
- Este cuadrante no es controversial. Aún en el Consenso de Washington se reconoce el rol del Estado en estas dimensiones de política.
- Es en este cuadrante donde se centran algunos indicadores de competitividad como los del *Global Competitiveness Report* del Foro Economico Mundial, o *Doing Business* del Banco Mundial.

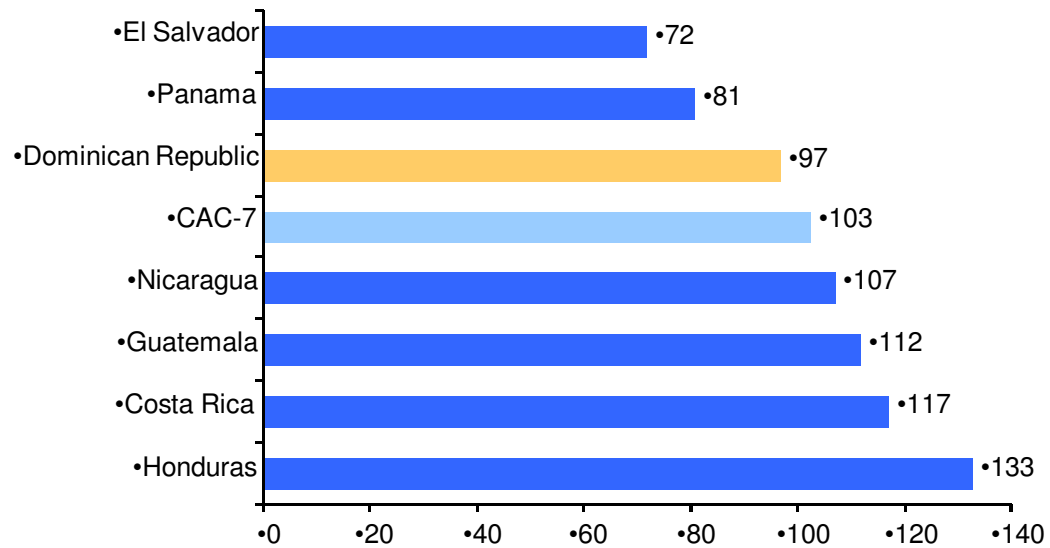
Republica Dominicana esta muy rezagado en el ranking del Indice de Competitividad Mundial...

•CAC-7: Global Competitiveness Index Rankings 2008



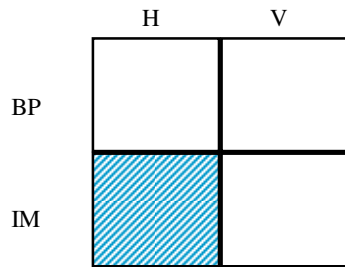
...y lo mismo sucede con el Doing Business, a pesar de ciertas mejoras recientes.

•CAC-7: Ease of Doing Business Index
•(Ranking 2009)



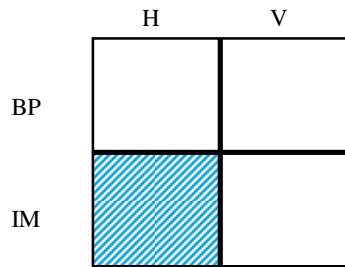
•Source: World Bank.





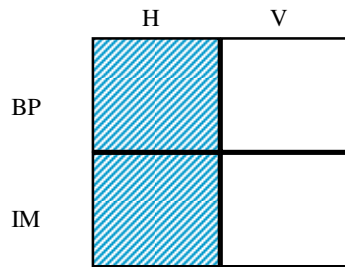
Cuadrante IM / H

- No son intervenciones que buscan favorecer a ciertos *sectores*, sino estimular ciertas *actividades* (IyD, exportaciones no tradicionales, inversión, empleo, entrenamiento, IED).
- Ejemplos:
 - Subsidios a IyD.
 - Subsidios al entrenamiento laboral.
 - Subsidios a la compra de maquinaria.
 - Exoneraciones impositivas para atraer IED (por ejemplo, en las ZF).
- La pregunta clave en este cuadrante es “¿qué fallas de mercado se busca resolver?” No en todos los casos se justifican.
- Si se identifica alguna, debe además considerarse si el instrumento utilizado es el más adecuado para resolver esa falla.



Cuadrante IM / H

- Aun en aquellas actividades con potencial de generar externalidades Andrés Rodríguez nos da un mensaje importante: no hay que asumir “externalidades automáticas”.
- Implicancias: ¿no hacerlas, o diseñar los instrumentos con mayor precisión?
- IyD puede generar externalidades, pero ciertos tipos de IyD (fuera de la empresa) tienen más chance que otros.
- IED puede generar externalidades, pero tendrá más chances si se generan encadenamientos con proveedores locales, y si existe la capacidad de absorción en la economía doméstica.
- La clave es ajustar los instrumentos para que estimulen con mayor precisión el tipo de actividades que tiene más chance de generar externalidades positivas.



Zonas Francas en RD

- La política de ZF son horizontales, y combinan elementos de BP con IM
- En las ZF, no existen los problemas burocráticos asociados con establecer una empresa, La provisión de servicios básicos como la electricidad está garantizada (componente BP): “Atajo institucional” donde los problemas de gobernanza e infraestructura están resueltos
- BP están acompañados por el componente IM, exoneraciones impositivas para atraer IED y nacional orientada a la exportación
- Exportaciones de ZF muy dinámicas hasta la década pasada, pero han estado estancadas desde 2000 (en particular la maquila del vestuario)
- Se justifica el componente BP? Ciertamente
- Hay externalidades que justifiquen el componente IM? No queda claro. Pocos encadenamientos, alto componente de sectores maduros con poco potencial de generar spillovers.
- Habría que pensar en políticas que faciliten spillovers. Ej: Costa Rica Provee
- Pensar en promover la IED en sectores específicos?

	H	V
BP		
IM		

Cuadrante BP / V

- En este cuadrante, la discusión se pone más espinosa: entramos en el tema de “*picking winners*”.
- Hausmann y Rodrik: estamos *condenados a elegir*; los bienes públicos tienden a beneficiar a sectores específicos.
- Ejemplos:
 - Cadena de transporte frío puede ser *input* clave para el sector de frutas y hortalizas, pero no para textiles.
 - Carreras universitarias en turismo benefician a este sector, pero no al sector agrícola.
 - Aún la decisión de ampliar un puerto puede tener implicancias no neutrales: ¿construyo terminal de granos, o de contenedores?

	H	V
BP		
IM		

Cuadrante BP / V

- Pregunta clave: ¿se deben elegir sectores?
- Andrés Rodríguez: no necesariamente, el proceso puede ser neutral “ex ante”.
 - Puede estar abierto a todos los *clusters*, y el estado puede brindarles apoyo para que se organicen para la acción colectiva.
- Ricardo Hausmann: estamos “condenados a elegir”
 - Concuerta en que los sectores se organicen a si mismos para solicitar apoyo. Pero dadas las restricciones presupuestarias y de atención de los *policymakers* ¿a quién le resolvemos los problemas primero?

	H	V
BP		
IM		

Cuadrante BP / V

- Si se eligen sectores, ¿con que criterio elegir?
 - Hausmann, Hwang y Rodrik (2006) nos dirían que se deben elegir sectores con alto grado de sofisticación, ya que los países convergen hacia el grado de sofisticación de sus exportaciones.
 - Hausmann y Klínger nos dirían que se deben elegir sectores en “una zona densa” del espacio productivo, donde las capacidades que se desarrollen en el sector elegido sean relativamente fáciles de utilizar en una variedad de sectores “cercaños”
 - Andrés Rodríguez nos diría clusters existentes con ventajas comparativas potenciales y que exhiban fallas de coordinación.

	H	V
BP		
IM		

Cuadrante BP / V

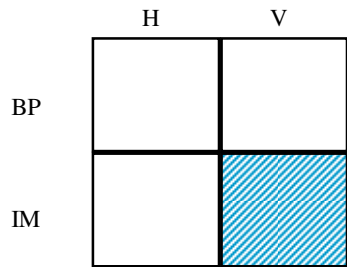
- ¿Y cómo hace el Estado para identificar las necesidades de los sectores elegidos (evitando responder a conductas rentistas)?
- Algunas de los principios para el dialogo según Hausmann:
 - Auto-organización.
 - Transparencia.
 - Co-financiamiento.
 - Foco en productividad (no rentabilidad).
 - Foco en bienes públicos específicos (no subsidios).
- ¿Y cómo se organiza el Estado para proveer estos bienes públicos una vez identificados?
 - Se requiere buena coordinación entre diferentes esferas del sector público.

	H	V
BP		
IM		

Desarrollo de *clusters* en Republica Dominicana

- La política de desarrollo de clusters del CNC está alineada con estos principios (y en particular, con la visión de Andrés Rodríguez)
- No se eligen sectores ex-ante, sino que el enfoque es “demand-driven”
- Se propicia un diálogo público privado para la discusión de políticas e identificación de las necesidades del sector
- No se otorgan exoneraciones, sino que se facilita la provisión de bienes públicos que contribuyan a aumentar la productividad de todos los miembros del cluster
- Los apoyos se dan en forma de matching grants, de tal manera que el sector tiene que estar dispuesto a contribuir sus propios recursos
- Los proyectos se financian a través del Fondo de Competitividad (Fondec), creado en el contexto de un programa con el BID.
- Instrumento apropiado para facilitar la emergencia de nuevos sectores exportadores. Pero tiene el CNC recursos suficientes?
- Tiene la capacidad de coordinar la acción del sector público?





Cuadrante IM / V

- Cuadrante más controversial. Subsidios o protección a sectores específicos se presta a favoritismo y conductas rentistas.
- Este cuadrante incluye intervenciones puntuales como:
 - Protección al arroz en Costa Rica y Panamá.
 - Subsidio al empleo en la maquila del vestuario en República Dominicana (recientemente eliminado).
- Pero también subsidios asociados a grandes apuestas estratégicas (complementando la provisión de bienes públicos específicos).
- Pregunta fundamental: ¿Se deben hacer apuestas estratégicas para desarrollar sectores clave?
 - Hausmann: si, cuando un país esta en parte aislada / poco sofisticada del espacio productivo.
 - Rodríguez-Clare: muy escéptico.

	H	V
BP		
IM		

Apuestas estratégicas

- Las apuestas estratégicas a favor de sectores determinados suelen involucrar acciones en más de un cuadrante.
- Típicamente, involucran subsidios o exoneraciones específicas y bienes públicos específicos.
- Los subsidios específicos pueden ser necesarios para resolver ciertos problemas iniciales de coordinación, cuando el desarrollo de un sector requiere inversiones de actores diversos que no están coordinados.
- Ejemplo típico: hoteles y un aeropuerto en un desarrollo turístico. Sin hoteles no tiene sentido el aeropuerto, y viceversa. ¿Cómo se coordina la inversión en ambos a la vez?
- Subsidios a ambos pueden llevarnos al “buen” equilibrio.
- Esto puede complementar la provisión de bienes públicos específicos para el sector.

	H	V
BP		
IM		

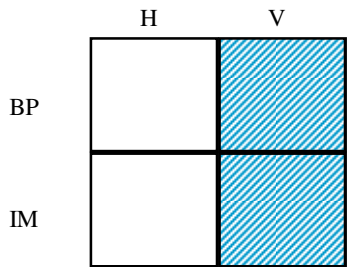
Apuestas estratégicas: turismo en RD

- Desde los años setenta, exoneraciones al impuesto a la renta, el ITBIS, y derechos de aduana son el componente IM/V
- Por el lado de BP/V, esto se complementa con construcción de infraestructura vial y aeroportuaria, carreras universitarias en turismo, y programas de capacitación de personal del sector a través de INFOTEP.
- Gran éxito en desarrollar el turismo sol y playa (en particular, el “all inclusive”)
- Reto: migrar hacia otras modalidades de turismo con mayor diferenciación, que generen más encadenamientos y mayor valor agregado
- Las exoneraciones en el sector de turismo tradicional se deberían desactivar, para estimular el desarrollo de nuevas modalidades.
- Si bien dichos incentivos han sido eliminados para proyectos en zonas ya desarrolladas, siguen vigentes cuando se amplien o refaccionen las instalaciones existentes. La ley es vaga y permite calificar aun a proyectos nuevos en desarrollos existentes.
- Costa Rica ofrece un ejemplo interesante

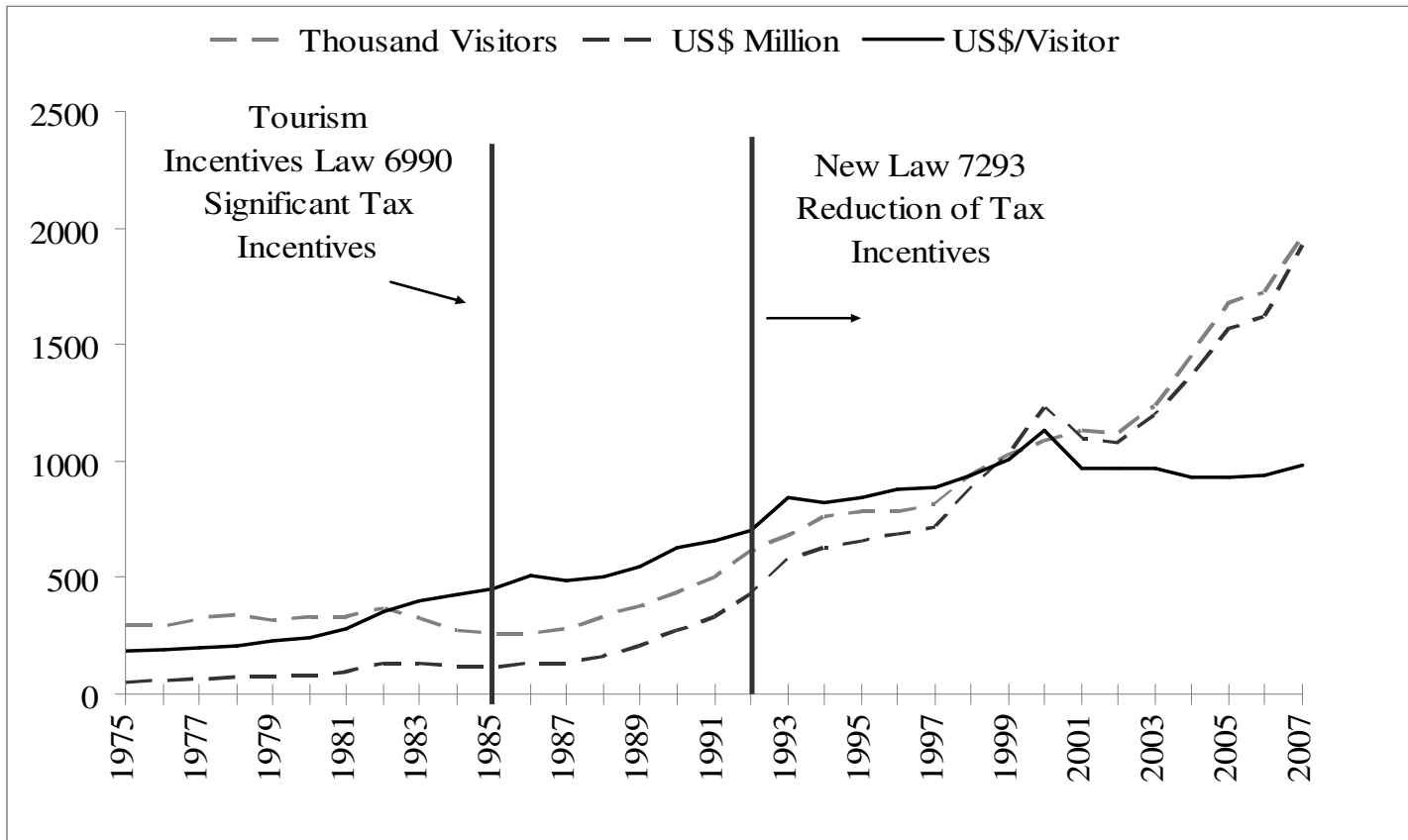
	H	V
BP		
IM		

Apuestas estratégicas: turismo en Costa Rica

- En 1985, se introduce variada gama de exenciones impositivas para promover el desarrollo del turismo, (IM/V). En 1992, se eliminan varias de la exoneraciones (incluyendo impuesto a la renta)
- Incluye hoteles, pero también transporte aéreo y acuático, agencias de viajes y de alquiler de vehículos, etc. (contribuye a resolver problemas de coordinación).
- Esto se complemento (mas tarde) con una serie de bienes publicos específicos, algunos con impacto en el “tipo” de turismo que se buscaba alentar (BP/V)
- Marca país (*no artificial ingredients*), conservación de áreas naturales (SINAC), certificación de turismo sostenible.
- Secuencia lógica: de IM a BP específicos?

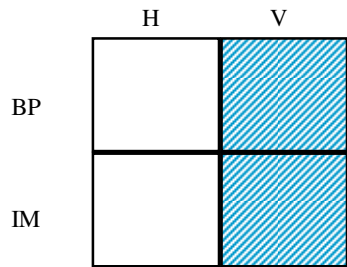


Apuestas estratégicas: turismo en Costa Rica



Monge, Rivera y Rosales (2009)





Apuestas estratégicas: el caso de Irlanda

- Etapa inicial, enfoque no selectivo. Muchas empresas se instalaron buscando localización en Europa con mano de obra barata.
- Al cambiar las circunstancias (aumento en costo de mano de obra, nuevos destinos en el Este Europeo) se retiran inversiones en algunos sectores (textiles, ensamblaje de productos electrónicos).
- A mediados de los 80, se decidió seleccionar sectores que reflejaran las características / ventajas comparativas de Irlanda:
 - País pequeño (aprox. 4 millones) localizado al borde de Europa
 - Se había invertido mucho en educación, pero se exportaban graduados por falta de oportunidades.
 - Bajos impuestos a las rentas corporativas

	H	V
BP		
IM		

Apuestas estratégicas: el caso de Irlanda

- Primer paso: selección de ***criterios***:
 - Alta sofisticación / valor agregado (aprovechando mano de obra capacitada)
 - Alta relación valor / peso (debido a la localización periférica en Europa)
 - Alto margen de ganancias (para aprovechar los bajos impuestos)
 - Alto potencial de crecimiento
- En base a estos criterios, se eligieron 4 sectores:
 - Tecnologías de Información y Comunicación (TICs).
 - Farmacéuticos.
 - Servicios financieros.
 - Otros servicios (soporte técnico, servicios al consumidor, consultoría).
- Dos de éstos existían, otros dos eran nuevos.
- Se consideran proyectos en otros sectores, pero la promoción se focaliza en éstos.
- La experiencia ha sido tremendamente exitosa.

	H	V
BP		
IM		

Apuestas estratégicas en CR: Picking winners “light”?

- Costa Rica no ha hecho (más allá del turismo) intervenciones de mercado sectoriales. Las exoneraciones son horizontales.
- Pero la promoción (de CINDE) se enfoca en sectores específicos (electrónica, dispositivos médicos, servicios empresariales).
- Y el rol de *policy advocate* de CINDE también se centra en esos sectores, dando lugar a bienes públicos específicos.
- Ejemplo: educación bilingüe, programas de ingeniería mecánica.
- A diferencia de Irlanda, al momento de focalizar esfuerzos, los sectores elegidos no eran enteramente nuevos, sino que ya se estaban “revelando” como competitivos.
- Esta combinación (*picking winners “light”?*) me parece bien interesante para República Dominicana.
- Deberían enfocar esfuerzos de promoción (y de BP) en sectores con potencial que se hayan revelado como competitivos?



PDPs en Republica Dominicana

- La Republica Dominicana ha implementado (en muchos casos, con éxito) politicas de desarrollo productivo de todo tipo...
- ...pero hoy los sectores exitosos de ayer estan sufriendo de un “sindrome de competitividad declinante”...
- ...y las generosas exoneraciones en que se apoya el esquema contribuyen a un gran agujero fiscal.
- Las PDPs ocupan todos los cuadrantes, pero la mayor parte de los recursos se gastan en IM, no siempre bien justificadas.
- El PNCS tambien cubre todo el espectro de PDPs...
- ...pero la economia politica favorece la implementacion de aquellas basadas en exoneraciones (ej, ley de competitividad industrial)...
- ...en algunos casos favoreciendo incluso a sectores declinantes.
- Se deberia limitar el rol de las exoneraciones, y fortalecer las PDPs que proveen bienes publicos.



Banco Interamericano de Desarrollo / www.iadb.org