



“NO HAY UN PUTO PESO”: ¿QUÉ VIENE DESPUÉS?

SUSANA NUMHAUSER FUX

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE PERIODISTA

Categoría: Reportaje

Profesor Guía: Laureano Checa

SANTIAGO DE CHILE

Enero de 2020



## **DEDICATORIA**

**DEDICO ESTE TRABAJO A QUIENES ME MOTIVARON A RETOMAR ESTE PROYECTO DESPUÉS DE TANTOS AÑOS, EN ESPECIAL A MIS QUERIDOS HIJOS ILAN, AVI, Y URI, Y A MI COMPAÑERO DE RUTA RICARDO MELNICK QUE VIVIÓ EL PROCESO DE ETERNA ESTUDIANTE Y FUE EL PRINCIPAL RESPONSABLE DE LA FINALIZACIÓN DE ESTA ETAPA.**

## **AGRADECIMIENTOS**

**A TODOS QUIENES PARTICIPARON Y APOYARON CON SUS EXPLICACIONES, VISIONES Y ENTREVISTAS EN ESTE PROYECTO. EN ESPECIAL AL COMITÉ EDITORIAL DE LA REVISTA ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN DE LA FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE, FACULTAD DONDE HE TRANSITADO DURANTE LA MAYOR PARTE DE MI VIDA LABORAL Y AL DECANO MANUEL AGOSIN, MI JEFE POR MÁS DE 8 AÑOS.**

# ÍNDICE

<b>I. <u>EL FIN DEL BOOM DE LOS <i>COMMODITIES</i>: CÓMO SALIR DE LA DEPENDENCIA DEL COBRE Y RETOMAR EL CRECIMIENTO</u></b>	<b>7</b>
<b>II. <u>UN POCO DE HISTORIA</u></b>	<b>12</b>
EL FIN DEL BOOM	15
ESTANCAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD	18
LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS	19
CAÍDA DE LAS INVERSIONES	22
<b>III. <u>ALCANZAR EL DESARROLLO PRODUCTIVO</u></b>	<b>24</b>
URGE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL PARA CHILE	24
¿GENERA CONSENSO UNA POLÍTICA INDUSTRIAL PARA CHILE?	26
DIVERSIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA	28
EL IMPACTO DE LA MONODEPENDENCIA	31
<b>IV. <u>EL DESAFÍO DE LA PRODUCTIVIDAD, EL DESARROLLO PRODUCTIVO Y EL CRECIMIENTO</u></b>	<b>33</b>
NUEVOS IMPULSOS	34
POLÍTICAS MACRO QUE EMPUJEN EL CRECIMIENTO	39
MEJOR ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL GOBIERNO	41
UN GOBIERNO RESPONSABLE	41
AJUSTES NECESARIOS	43
<b>V. <u>QUÉ HACER PARA CRECER MÁS Y MEJOR</u></b>	<b>45</b>
POLÍTICA CAMBIARIA	45
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	46
DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO	49
GRANDES PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA	50
INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA Y EVALUACIÓN AMBIENTAL	53
MAYOR COMPETENCIA PARA EL CRECIMIENTO	54
EL DESAFÍO DEL CAMBIO TECNOLÓGICO	55
PROGRAMAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO	56

**VI. Y CHILE DESPERTÓ** \_\_\_\_\_ **62**

**VII. BIBLIOGRAFÍA** \_\_\_\_\_ **65**

## **I. EL FIN DEL BOOM DE LOS *COMMODITIES*: CÓMO SALIR DE LA DEPENDENCIA DEL COBRE Y RETOMAR EL CRECIMIENTO**

“No hay plata, no hay plata, viejo, entiéndeme, no hay un puto peso”. La frase del presidente ejecutivo de la Corporación del Cobre (Codelco), Nelson Pizarro, pronunciada a fines de 2016, no dejó indiferente a nadie y encendió las alarmas tras una cómoda década de buenas noticias en el mercado del cobre. El “sueldo de Chile” se veía en peligro y, con él, gran parte de las promesas de la campaña que logró el retorno de Michelle Bachelet a la Presidencia de la República.

Después de una década de bonanza gracias a la venta de materias primas, principalmente el metal rojo, economistas y expertos comenzaban a trazar semejanzas entre la situación actual y lo acontecido en el pasado con el salitre entre 1880 y 1930, cuando colapsó la economía local y mostró su alta dependencia y poca diversificación. Recordemos que Chile era en el Siglo XIX, uno de los principales productores en el mundo del salitre, época de oro que duró hasta 1889 en Europa y hasta 1930 en los países sudamericanos, luego de una serie de crisis por la invención del salitre sintético y la depresión de los años '30, hizo caer las exportaciones en un 90%.

El presente reportaje se propone evaluar las políticas industriales (o la falta de ellas) y los desafíos de productividad. En el último tiempo, se han implementado algunas para subsanar los vaivenes del crecimiento económico en virtud de la disminución en el precio de los *commodities*, y de una serie de deficiencias que serán detalladas en este trabajo.

Sin duda, se convirtió en un tema relevante, pues Chile comenzó a experimentar un período de lento crecimiento, un precio del dólar más bajo del estimado, lo que implicó tener restricciones presupuestaria y la postergación de varios proyectos que eran íconos de la campaña presidencial que culminó con Michele Bachelet por segunda vez en La Moneda entre el 2014 y 2018.

Sin ir más lejos, el ex ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, manifestó que “no hay recursos” para financiar total o parcialmente proyectos emblemáticos como la gratuidad de la educación o

algunas nuevas iniciativas que surgieron como el cierre del penal de Punta Peuco, entre otros. Incluso, ha generado que las demandas sociales queden también latentes, a la espera de un mejor escenario que las deje progresar o, al menos, han cedido para avanzar en la medida de lo posible.

Lo mismo ocurre en el sector empresarial, que se ha visto impactado por el bajo nivel de inversión de nuevos proyectos tanto nacionales como extranjeros, expectante a las nuevas definiciones del mercado laboral que, entre otras cosas, incluye la tramitación de la reforma a la Ley Laboral.

Considerando que Chile vivió una de las décadas de mayor bonanza de su historia entre 2003 y 2014, gracias al boom minero, y porque situaciones de este tipo han sido una constante en su devenir económico, cabe preguntarse si el país hizo algo para prevenir, para prepararse o para minimizar el impacto de una situación que muchos expertos vaticinaban que llegaría tarde o temprano.

En ese período, Chile percibió miles de millones de dólares adicionales. Se estima que la inversión minera materializada entre 1990 y 2002 sumó más de 18.000 millones de dólares. El Estado, a través de Codelco, y como consecuencia de los impuestos pagados por la minería privada, fue uno de los principales beneficiarios. Parte de dichos recursos fue utilizado para pagar la deuda externa, otro tanto se acumuló en los llamados Fondos Soberanos<sup>1</sup> y otro tanto se agregó como gasto adicional en el Presupuesto de la Nación.

Según informa la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco), luego de que el precio del cobre alcanzara su mínimo histórico en 2002 de 1.4 dólares la libra, desde entonces y en 8 años, subió un

---

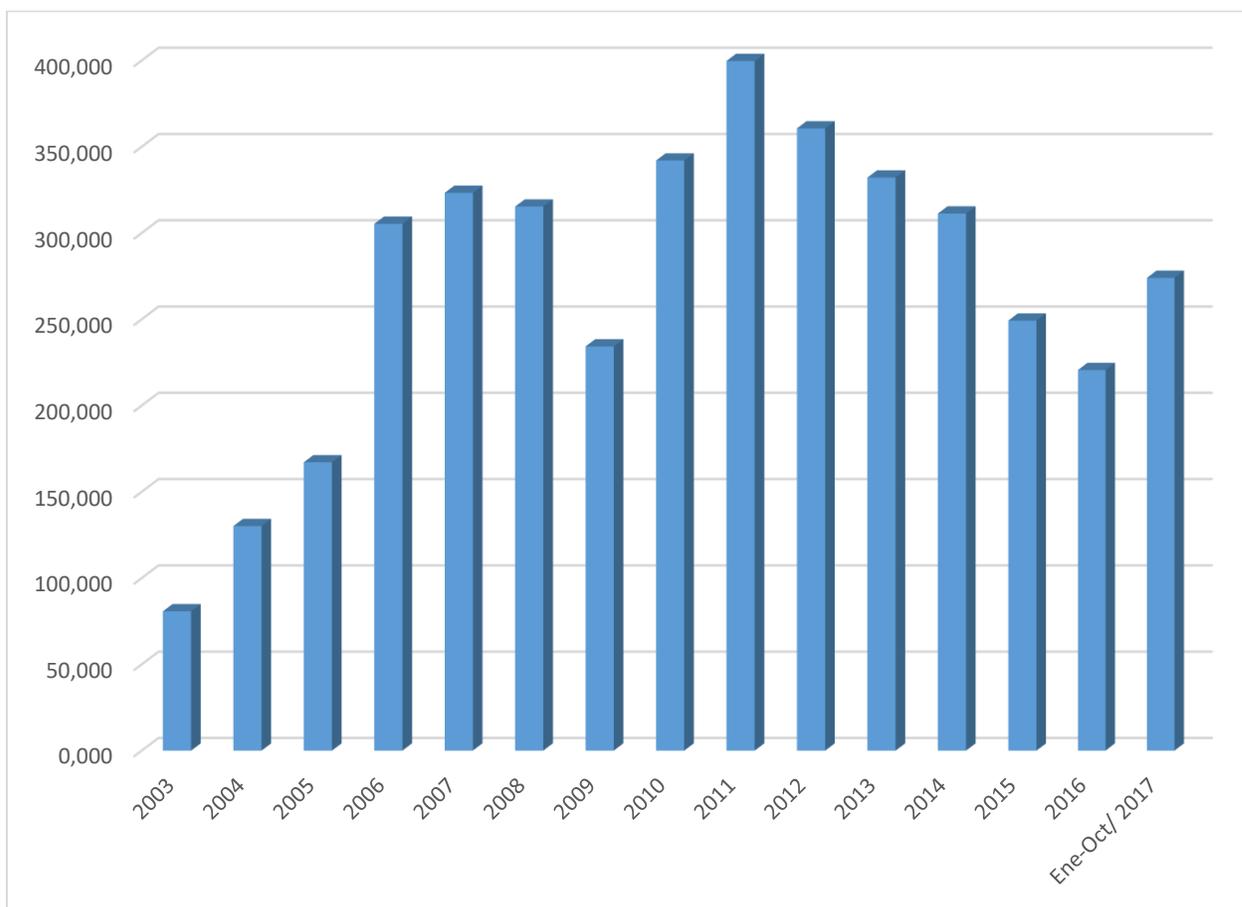
<sup>1</sup> Los Fondos Soberanos forman parte fundamental de la política fiscal implementada por el Gobierno de Chile. Su objetivo es contribuir a la estabilidad macroeconómica y a financiar ciertos pasivos contingentes. Es así como el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), creado a fines de 2006, fue establecido para financiar las obligaciones previsionales del Fisco hacia los sectores más desposeídos. Por su parte, el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), creado a principios de 2007, tiene por finalidad financiar déficit fiscales y la amortización de deuda pública.

177 por ciento real, el tercer nivel más alto desde 1960. En parte por esto, la inversión minera pasó de 4,5 por ciento del PIB en 2008 a 8,1 por ciento en 2013, su máximo histórico absoluto.

Durante esta década de bonanza, el debate era si Chile sufría de la “enfermedad holandesa”, atribuida a la nueva realidad que se generó cuando se descubrió el gas en el mar del norte que “desindustrializó” ese país porque la fortaleza de su moneda, el florín, hizo que otros sectores perdieran competitividad. En Chile no fue un descubrimiento, pero sí el aumento en el precio del cobre, que pasó de menos de un dólar la libra (0,8 dólares) a más de 3 dólares en 2014 (3,11 dólares) con su máximo histórico de casi 4 dólares la libra en 2011.

Es así, como se crea la paradoja de que la minería es el sector más productivo del país, pero su propia productividad crece lento. En 2008 por ejemplo, la inversión minera representaba el 18 por ciento del total, en 2013 la cifra casi se duplicó llegando a 33,9 por ciento, sin embargo, este esfuerzo de inversión tuvo mínimos resultados en la producción. La participación del sector minero en el PIB cayó desde un 12,8 por ciento en 2008 a un 10,9 por ciento en 2013. La mayor parte de las inversiones fueron para mantener la capacidad productiva más que para ampliarla.

*Ilustración 1 Evolución Precio del Cobre (Bolsa de Metales de Londres)*



Fuente: Comisión Chilena del Cobre (Cochilco)

La discusión en relación a la excesiva priorización de un único sistema productivo tan fuerte y poco diversificado, duró hasta al menos junio de 2014. En ese momento el precio del cobre se cotizaba a 3,10 dólares la libra <sup>2</sup>. Posteriormente, cuando el valor del metal comenzó a bajar y ya rondaba los 2,90 dólares la libra, la pregunta de cómo se enfrentaría una situación menos favorable volvió a cobrar vigencia. Una vez más, se empezaron a barajar alternativas para enfrentar la situación en el mediano y largo plazo, y se discutió la posibilidad de disponer de nuevas políticas

<sup>2</sup> Columna de Juan Carlos Guajardo, director de Centro de Estudios del Cobre y la Minería (CESCO), en la Tercera, 23 de junio, 2014

e incentivos para sustituir paulatinamente los ingresos que estuvo acostumbrado a percibir durante esta década de bonanza.

Dicho sea de paso, y aunque este escenario parece más bien adverso, según la opinión de economistas consultados, lo será en el plazo más inmediato, pero se puede convertir en una oportunidad para la diversificación y para hacer reformas relevantes en una serie de áreas claves para potenciar el crecimiento.

## II. UN POCO DE HISTORIA

Con altos y bajos, durante los últimos cien años, el precio del cobre y la fortaleza de la demanda mundial por el mineral –actualmente dominada por China- han sido los principales determinantes de los vaivenes de la economía chilena. Durante la última década de auge (2003-2013), el cobre llegó a representar casi dos tercios de todas las exportaciones y un 25 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB)

Manuel Agosin, decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile (FEN), advierte que las dificultades para seguir diversificando la producción y las exportaciones han sido determinantes en la desaceleración económica que ha experimentado el país desde la “época de oro”, de 1985 a 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 7 por ciento) Este crecimiento coincidió con una diversificación productiva y exportadora notable, y se debió al establecimiento de un conjunto de políticas industriales, aunque en su momento no fueron reconocidas como tales.

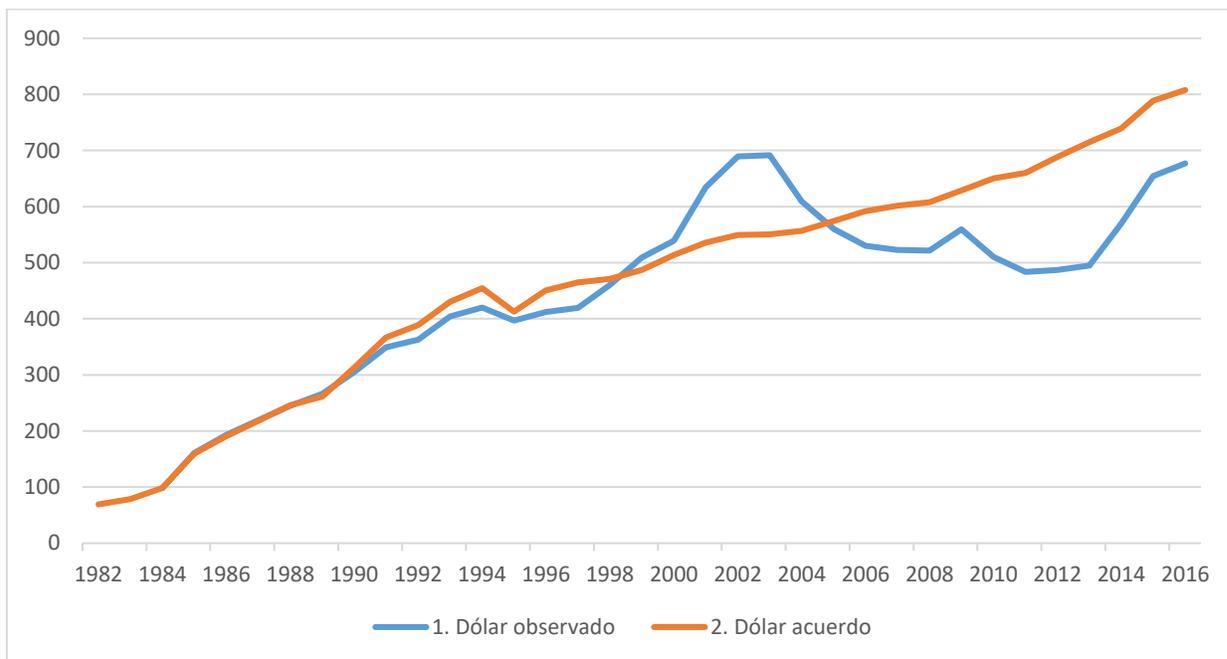
Algunas de ellas comenzaron a ser implementadas en la década de los 70, como por ejemplo, la aplicación de la Ley DL 701<sup>3</sup>, el subsidio que se le dio a la forestación y reforestación, lo que trajo como consecuencia el aumento en las exportaciones de madera, papel y celulosa.

---

<sup>3</sup> Cuerpo Legal que nace el año 1974 con el objetivo de impulsar el desarrollo forestal de Chile; para este efecto se establecieron incentivos a la actividad forestal (<http://www.conaf.cl/nuestros-bosques/plantaciones-forestales/dl-701-y-sus-reglamentos/>)

La inversión que hizo la Fundación Chile a fines de los años 70 para desarrollar la salmonicultura, es otro ejemplo de un fuerte aumento de las exportaciones a partir de mediados de los años 80<sup>4</sup>. Asimismo, Agosin explica que la depreciación cambiaria cuando el precio del dólar pasó de 39 pesos en 1981 a 58,5 pesos en 1982-, ayudó también a impulsar inversiones en productos de exportación nuevos, que dieron sus frutos algunos años más tarde.

*Ilustración 2 Tipos de cambio (pesos por dólar \*)*



Fuente: Banco Central

(\*) **Dólar observado** (promedio de todas las transacciones ejecutadas el día anterior en Chile) **Dólar acuerdo** (cálculo diario en base a una *Canasta Referencial de Monedas* compuesta en un 80% por los dólares de Estados Unidos, 15% por euros y en un 5% de yenes japoneses).

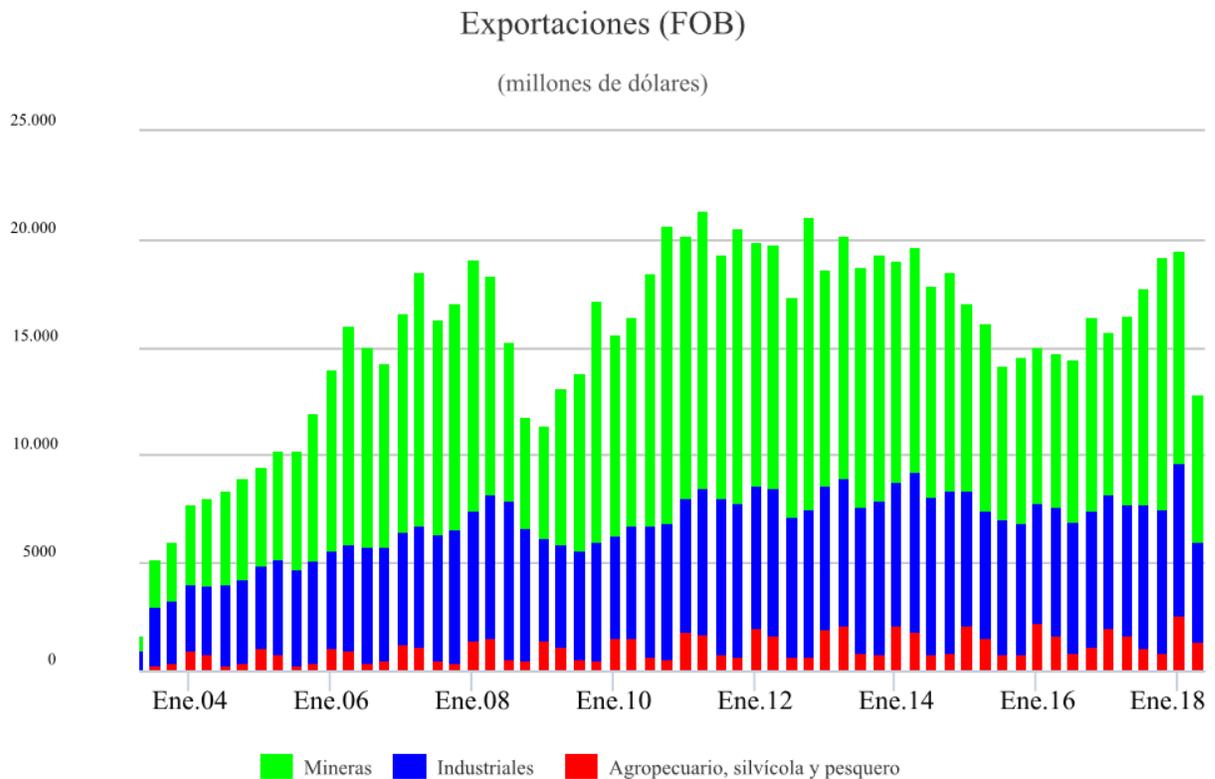
La diversificación y crecimiento exportador en Chile no duró mucho tiempo, pues una vez que comenzó el súper ciclo del cobre, estrechamente relacionado con el surgimiento de China como potencia manufacturera mundial, todas las otras áreas perdieron vigor y nuevamente comenzó la concentración en esta industria minera. Además, otro elemento que afectó el proceso exportador

<sup>4</sup> Véase Manuel Agosin, Christian Larraín y Nicolás Grau "Industrial Policy" Serie de documentos de trabajo N°294, DECON, U. de Chile. También Manuel Agosin "Comercio y Crecimiento en Chile" Revista CEPAL, agosto de 1999.

fue una apreciación del precio del cobre real durante la década de los 90, es decir, el precio del metal que incorpora la variable inflación.

En este nuevo escenario, aunque las nuevas exportaciones siguieron aumentando, su ritmo de crecimiento se hizo mucho más lento.

*Ilustración 3 Exportaciones de bienes-millones de dólares FOB<sup>5</sup>- el empaquetado y transporte hasta el punto de envío, son asumidos por el vendedor -.*



Banco Central de Chile.

Fuente: Banco Central de Chile.

<sup>5</sup> El costo hasta el embarque o envío de las mercancías ya sea mediante, barco, avión o por carretera (empaquetar y transporte hasta el punto de envío), son asumidos por el vendedor. El resto de todos los gastos que existan para llevar la mercancía a destino, son a cuenta del comprador.

## **El fin del boom**

El Estado, a través de la propiedad de Codelco y como consecuencia de los impuestos pagados por la minería privada, fue uno de los grandes beneficiarios del verdadero boom del cobre durante poco más de una década. Utilizó estos ingresos adicionales para distintos fines: una parte en pagar la deuda externa, otro tanto se acumuló en los llamados Fondos Soberanos y una parte significativa se incorporó como gasto adicional en el Presupuesto de la Nación. “Esto último es lo que hoy nos está generando intensos dolores de cabeza”, advierte el economista, socio y director ejecutivo de Econsult, José Ramón Valente, y ex ministro de Economía de la administración de Sebastián Piñera.

Las estimaciones del ex Ministro, que constituyen la base para el cálculo del balance de ingresos y gastos del Gobierno en el largo plazo, tomaron como referencia un precio más alto que el efectivamente se ha dado, explica Valente, “en otras palabras, el entusiasmo con los altos precios del cobre observados durante los años del boom, nos llevó a pensar que dichos precios eran más permanentes de lo que en definitiva terminaron siendo. Como consecuencia de ese exagerado optimismo, los gastos comprometidos por el Gobierno hoy superan los ingresos proyectados por el mismo”. De hecho en 2019, Codelco registró solo 1,6 por ciento de los ingresos totales del fisco, llegando a 247 millones de dólares, de acuerdo al reporte trimestral de la Dirección de Presupuestos (Dipres).

Oscar Landerretche, economista y ex presidente de Codelco, afirma que los ingresos que aportó Codelco han sido una palanca clave para el desarrollo del país. A lo largo de su historia, la Corporación ha generado alrededor de 117.000 millones de dólares (en moneda de 2014) de aportes de excedentes a Chile, transformándose en una fuente de financiamiento relevante de los programas sociales, además de representar un 23 por ciento del total de las exportaciones realizadas por el país. Sin embargo Desde el año 2012 -no incluyendo el 2009, que estuvo marcado por la crisis subprime – que los ingresos vía Codelco vienen registrando una menor participación en términos de los ingresos estatales totales. Al igual que los primeros trimestres de 2015 y 2016, el dato de 2019 es el menor aporte que realiza la minera estatal para el mismo período al menos en la última

década, y se aleja bastante de la época dorada 2006-2008, cuando representaba en torno al 20 por ciento de los ingresos fiscales totales.

Landerretche, quien presidió Codelco entre 2014 y 2018, afirma que hoy la empresa estatal enfrenta la difícil tarea de compatibilizar el cumplimiento de sus exigentes planes de producción, productividad y costos, especialmente para hacer frente a la difícil coyuntura del mercado del cobre, con la necesidad de materializar el más ambicioso plan de inversiones que se haya impulsado en el país. Advierte que, de no materializar la cartera de Proyectos Estructurales contenida en dicho Plan, Codelco produciría para el año 2025 sólo un 34 por ciento de su producción actual y un 20 por ciento para el año 2030, con los enormes efectos negativos que esto tendría para las finanzas públicas, las economías locales y la empleabilidad de miles de personas.

La incertidumbre respecto del crecimiento de la economía china y su demanda por cobre, sumada al incentivo para el aumento de la producción, derivado de los altos precios del cobre de los últimos años, han generado la expectativa que el mercado habría entrado, especialmente a partir del año 2015, en una fase de sobreoferta y de incremento de los inventarios, que podría prolongarse por varios años.

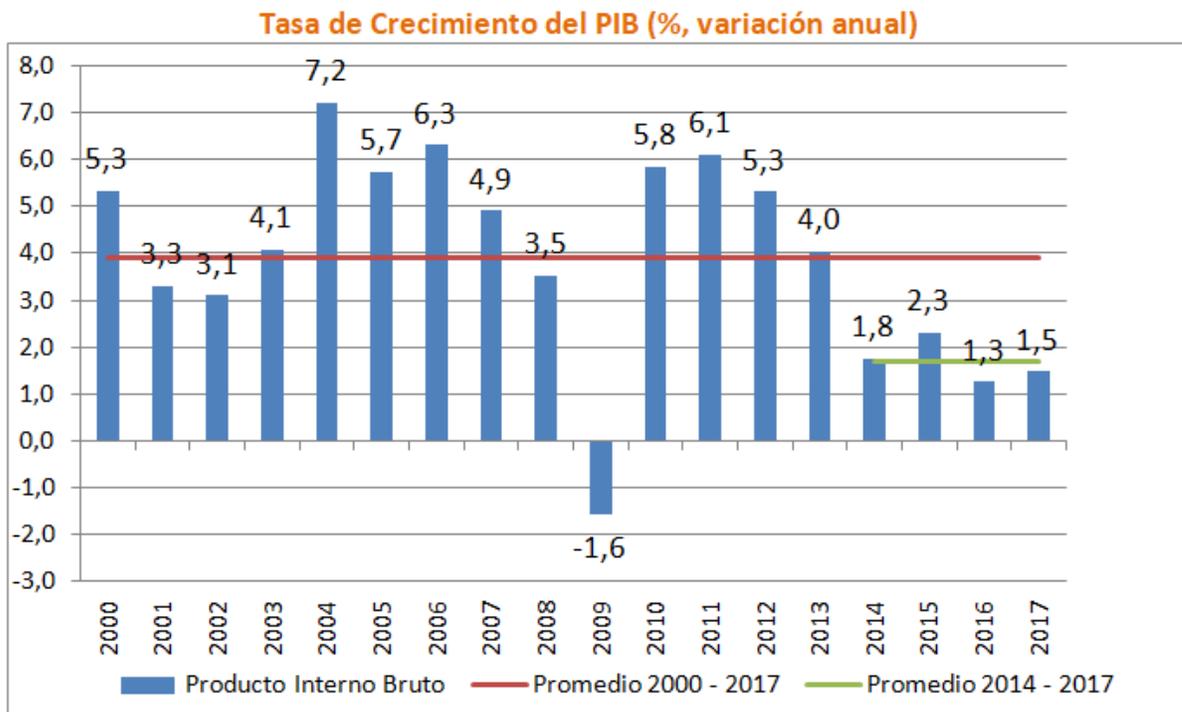
A esta situación, se suma, como factor depresivo del precio, la desaceleración de las economías de otros países emergentes, lo que ha impactado negativamente sobre el dinamismo del consumo.

La caída que experimentaron el precio del cobre y otros *commodities* desde 2014 a mediados de 2017, provocó un deterioro muy significativo en la situación económico – financiera en las principales empresas de la industria, especialmente en el caso de las empresas diversificadas y de una empresa con foco en cobre (Freeport: es el productor de más bajo costo de cobre del mundo).

Además del cierre de faenas que tuvo como consecuencia la baja de los precios, se ha dado también una postergación significativa de los mayores proyectos de la industria. De los 55 proyectos más relevantes, afirma Landerretche, todos han sufrido una postergación, con un promedio de 2,7 años.

Y pese a que el precio del cobre y otros commodities comenzaron a recuperarse desde mediados de 2017, la situación se complicó con la inesperada y significativa reducción del crecimiento económico, que ha caído de un promedio superior a 5 por ciento al año en el periodo 2010-2013 (5,3 por ciento en los últimos 30 años) a menos de 2 por ciento desde 2013 a la fecha, provocando una tensión aún mayor en las finanzas públicas chilenas.

*Ilustración 4 Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto*



Fuente: Instituto Libertad y Desarrollo, basado en información del Banco Central de Chile.

¿Cómo debería enfrentar Chile, y el Fisco chileno, el escenario económico post boom de *commodities*? José Ramón Valente afirmó que, si bien es una pregunta de fácil respuesta a nivel teórico, es de difícil implementación cuando se incorporan las restricciones del mundo real. “Chile, y en especial el Fisco chileno, deben ajustar el nivel de gasto a su nueva realidad de ingresos. Esto implica crecimientos muy moderados en el gasto público, por debajo del crecimiento del PIB que, como sabemos, está creciendo cerca de 2 por ciento al año”. Sin embargo, en la práctica, el

crecimiento del gasto público no ha bajado de 2 por ciento anual, aunque en 2018 registró el aumento más austero en 14 años, de 2,7 por ciento versus un 4,7 por ciento en 2017.

Otro de los factores que mantienen decaída la economía son las bajas expectativas empresariales y de los consumidores, que desincentivan la inversión y el gasto.

## **Estancamiento de la productividad**

Joseph Ramos, presidente de la Comisión Nacional de Productividad, ex decano y actualmente académico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, precisa el concepto de “productividad” como hacer más y mejor las cosas con los mismos recursos. Explica que gracias al avance tecnológico, la calidad de vida de los ciudadanos de los países desarrollados es hoy 25 veces mayor a la de 1750, y en Latinoamérica, 10 veces más. Si bien en Chile la productividad también fue menor que en los países desarrollados, a partir de 1985 esta tendencia comenzó a revertirse.

La productividad creció en orden al 2,3 por ciento anual entre 1985 y 1997. Esas cifras han hecho que este período se considere la “época de oro”. Sin embargo, desde hace al menos 15 años la productividad nacional se ha desacelerado en forma constante y, en vez de ir acortando la brecha con los países desarrollados, ha aumentado en este período.

De acuerdo a la Comisión de Productividad de la Confederación de la Producción y el Comercio, CPC, en los 25 últimos años, la productividad de Chile ha ido cayendo de forma significativa, pasando de explicar un 20 por ciento del crecimiento en la década de los 90, a disminuirlo en similar proporción entre el 2010 y 2014.

## Ilustración 4 Evolución de la Productividad en Chile



Fuente: The Conference Board Economic Total Database.

Esta caída se explica en parte –afirma Joseph Ramos– por la disminución en la calidad del cobre chileno, un factor que escapa al control nacional. Sin embargo, advierte, si se deja a la minería fuera de este análisis, la productividad de los demás sectores también se ha desacelerado a 0,9 por ciento al año, lo que contrasta, por ejemplo, con el 1 por ciento de crecimiento de la productividad en Estados Unidos.

### Los principales obstáculos

Para Ramos, la solución a este problema enfrenta frenos de todo tipo, y destaca aquellos de **origen cultural** que imperan en Chile, donde aún “el mérito y el esfuerzo no aseguran el éxito y prima la cuña y la cuna. Muchas veces se tolera la mediocridad en lugar de exigir excelencia, y se fomenta más de lo mismo en lugar de innovación”, señala.

Existen también los **frenos institucionales**, como una excesiva burocracia que más que promover o acelerar la innovación, la entorpecen, pues los controles son puestos *ex ante* en lugar de *ex post*.

Así también, los **frenos macroeconómicos** –como en la coyuntura actual- donde las ventas no son suficientes para copar la capacidad instalada.

Hay **frenos estratégicos**, como por ejemplo, una baja base exportadora concentrada en pocos recursos naturales y el desaprovechamiento del capital humano potencial debido a la mediocre educación. Esta no ha logrado capacitar exitosamente a los estudiantes, pues una vez egresados de los establecimientos educacionales, ya sea de la educación media tradicional o técnico profesional, no son capaces de insertarse exitosamente en el mercado laboral porque no tienen las capacidades para hacerlo. Conviene recordar que según el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicado en 2016 Chile es uno de los países con más baja comprensión lectora y matemática en la población adulta, que se traduce en "menor empleabilidad, bajos salarios y poca productividad del país". De hecho, en el estudio realizado en 2001 por los investigadores Dante Contreras y David Bravo del Centro de Microdatos de la FEN-U. de Chile, el 84 por ciento de la población adulta no entiende lo que lee.

A lo anterior se agregan fallas de mercados, por ser insuficientemente competitivos o porque deben ser más profundos –por ejemplo, la preocupante falta de crédito de largo plazo para las pequeñas y medianas empresas, sobre todo para las nuevas, entre otras.

Para Guillermo Larraín, economista y docente del Departamento de Economía de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, las causas de la baja productividad se remiten, en primer término, a los efectos de las crisis externas, en particular la crisis asiática: la

desaceleración del crecimiento y la productividad coinciden con ese shock, cuyas consecuencias, advierte, no han sido debidamente estudiadas<sup>6</sup>.

Larraín identifica una segunda causa en los “lomos de toro”, definidos como barreras de entrada, obstáculos o costos de transacción innecesarios y que afectan la competencia y el funcionamiento empresarial. Como lo muestran las agendas gubernamentales desde 2002 a 2014, estos obstáculos pueden ser problemas existentes no resueltos por la institucionalidad o, al contrario, problemas generados por intervenciones inapropiadas de política pública. En este punto, recuerda la Agenda Pro Crecimiento del gobierno de Lagos en 2002, la Agenda de Impulso Competitivo en el de Piñera I, y la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento en el segundo período presidencial de Bachelet.

El economista cita también el problema del alto costo de la energía, cuya causa se asocia a la mayor conflictividad que tiene el desarrollo de proyectos energéticos, en particular los de gran envergadura e impacto medioambiental y social. En efecto, el valor de la energía eléctrica en Chile es una de las más altas entre los países sudamericanos. La tarifa es de 15,80 centavos de dólar por kilo Whatts, supera el promedio de 10,21 centavos de dólar.

“Otro factor que ha afectado la productividad total ha sido el alto precio del cobre y el auge del sector minero, que afecta la productividad de los otros sectores que se contraen. Se da la paradoja así, que la minería es el sector más productivo del país, pero su propia productividad crece lento. Consideremos que si en 2008 la inversión minera representaba el 18 por ciento del total, en 2013 la cifra casi se duplicó llegando a 33,9 por ciento. Este enorme esfuerzo de inversión tuvo mínimos resultados en la producción. La participación del sector minero en el PIB cayó desde un 12,8 por ciento en 2008 a un 10,9 por ciento en 2013. La mayor parte de las inversiones fueron para mantener la capacidad productiva más que para ampliarla”, precisa.

---

<sup>6</sup> Véase “Chile: desafíos de la era post mineral”, Revista Economía y Administración, Facultad Economía y Negocios N° 165, año 2016.

Por su parte, Hermann von Mühlenbrock, empresario y ex presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), se refirió en una breve entrevista a los desafíos que está enfrentando Chile para sortear lo que definió como “la actual mediocridad económica”, criticando fundamentalmente los frenos que se han puesto a la inversión –llámese reformas- justamente cuando se enfrenta una época complicada.

A juicio de Von Mühlenbrock, para retomar el camino del desarrollo hay que volver a dar las certezas y confianzas necesarias para promover la inversión, así como retomar políticas públicas bien fundamentadas y diseñadas. En su opinión, las reformas tributaria y laboral han sido malas experiencias porque su contenido ha desalentado las inversiones y porque los procesos de discusión generaron más incertidumbre que buenos incentivos. Comparte con Larraín y Ramos el apremio para que se avance con celeridad en una agenda efectiva de productividad.

Para ello, en primer lugar, dice, “el aumento de la productividad tiene que ser un tema que preocupe a las autoridades y un eje orientador de las políticas de Gobierno. Por mucho que se haga un esfuerzo de detectar medidas microeconómicas en pro de la productividad –el esfuerzo público-privado en esto es positivo y las propuestas hay que apoyarlas-, es difícil lograr avances cuando los grandes temas macro como el tributario y el laboral van en la dirección contraria”. Enfatiza que, como miembro de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), la SOFOFA presentó 109 medidas concretas que ayudarían a mejorar la productividad en el país. “Algunas requieren de un trabajo público-privado, pero otras están en manos de empresarios o de autoridades exclusivamente. El sector empresarial ha avanzado en varios puntos, pero se requiere de un mayor compromiso de las autoridades, ya que estas medidas por sí solas no lograrán cambios reales. Debe existir un plan de trabajo integral y coordinado que permita abordar integralmente este desafío”.

## **Caída de las inversiones**

En 2016 la inversión retrocedió por tercer año consecutivo, lo que constituye la peor racha en décadas. Según el Catastro de Inversión de SOFOFA, en 2016 la inversión disminuyó un 5,2 por ciento, evidenciando lo sensible de la situación económica interna del país. El diagnóstico para Von Mühlenbrock es que hay elementos internos que están desincentivando la inversión y que se

deben resolver. El escenario internacional también tiene impactos en el desempeño económico, pero hoy Chile se ubica por debajo del crecimiento promedio de las economías emergentes. “Cuando el camino al desarrollo se puso cuesta arriba, nosotros en vez de acelerar, pusimos el freno de mano”, critica.

La Comisión de Productividad de la CPC advierte que “si queremos volver a un crecimiento alto y sostenido, requisito imprescindible para lograr el desarrollo es lograr más inversión, más empleo y más productividad. Países con mayor nivel de crecimiento de los últimos 25 años, tales como Corea, India y China, y países desarrollados como Estados Unidos y Suecia, sostienen parte importante de su crecimiento en la productividad. Por ejemplo, la productividad en Corea, ha contribuido en 52 por ciento al crecimiento del PIB; en India y China, 25 por ciento y en Estados Unidos entre 20 y 25 por ciento. Por tanto, si queremos volver a tener un crecimiento alto y sostenido, no cabe duda que debemos impulsar la productividad.”<sup>7</sup>

Para esta comisión, los temas de fondo que se deben enfrentar para aumentar la productividad debieran enfocarse en eliminar trabas regulatorias que provocan ineficiencias, disminuir la burocracia, desarrollar infraestructura, promover más competencia, mejorar el capital humano y avanzar en flexibilidad laboral.

---

<sup>7</sup> Véase [www.productividadchile.cl](http://www.productividadchile.cl)

### **III. ALCANZAR EL DESARROLLO PRODUCTIVO**

#### **Urge una política industrial para Chile<sup>8</sup>**

En la actualidad, nuestra economía vive una de sus más severas y –probablemente- más prolongadas desaceleraciones de los últimos 50 años. Chile crecía en promedio al 8,5 por ciento entre 1991-1996; entre 1997 y 2002, con crisis de por medio, lo hizo 3,2 por ciento; entre 2004 y 2010, con el impacto de la crisis internacional, al 4% y en 2019 volvimos a rondar el 3 por ciento.

Manuel Agosin precisa que esta crisis ha dejado en evidencia que no está relacionada con malas políticas macroeconómicas, sino con una baja de su crecimiento potencial. Esto ha sido reconocido por el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, entidades que ahora trabajan con una tasa de crecimiento de tendencia que se ubica por debajo del 3,5% anual.

Si bien es cierto, la alta dependencia al cobre es un factor relevante, también lo son los servicios financieros, empresariales, inmobiliarios y de alquiler, el comercio al por mayor y detalle, entre otros.

En cuanto a la baja en la demanda mundial del metal rojo y el descenso en su precio, se generó en Chile una baja también en la inversión en la minería y una disminución en los ingresos públicos provenientes de la tributación de las empresas mineras y de los excedentes de Codelco. “Los efectos multiplicadores adversos que ha sufrido la contracción de la inversión minera son significativos, y la disminución en la recaudación tributaria ha inhibido la capacidad del Estado para practicar políticas contra cíclicas sin poner en juego el equilibrio fiscal”, advierte Agosin.

Al ser una economía poco diversificada, la dependencia de prácticamente una sola industria nos hace un país vulnerable expuesto a los vaivenes del ciclo del precio del cobre: “Una de las principales razones por las cuales las autoridades gubernamentales y los líderes empresariales

---

<sup>8</sup> Véase “¿Necesita Chile una política industrial y cuál?”, Revista Economía y Administración, Facultad Economía y Negocios N° 165

deberían darle prioridad a las políticas destinadas a densificar el tejido productivo, es porque las economías productivamente diversificadas son más capaces de hacer frente a bajas en la demanda mundial, reasignando recursos hacia sectores que hayan mantenido sus tasas de crecimiento, y enviar exportaciones hacia destinos cuyas demandas continúan expandiéndose”, continúa el ex decano.

Una segunda razón para considerar necesaria una política industrial se fundamenta en la baja demanda de trabajo calificado que en la actualidad exhibe la economía chilena, pues a medida que un país crece, se transforma su estructura productiva. No obstante, Chile ha crecido sin que se genere esta condición, manteniendo una estructura y diversificación productiva de un país más o menos de la mitad de su ingreso. En este sentido, Agosin expresa que “nos parecemos más a un país africano que a los países emergentes más exitosos”.

Estudios del Director del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, Ricardo Hausmann demuestran que los países que logran diversificar su producción y exportaciones, tienden luego a crecer más rápido que aquellos que no tienen el mismo éxito en hacerlo. Detallan que no hay muchos ejemplos de quienes han ido convergiendo hacia los niveles de ingreso de los países líderes, pero aquellos que lo han logrado, ha sido gracias a una estrategia de crecimiento basada en la diversificación. Algunos ejemplos son Finlandia, Irlanda, Corea del Sur, Singapur, Taiwán y China.

Uno de los efectos secundarios, además de la solidez en el crecimiento y la menor vulnerabilidad, es que una economía diversificada demandará más trabajo calificado en destrezas muy variadas y ciertamente distintas a las que actualmente tienen los trabajadores chilenos. Esto a su vez impacta el nivel de los salarios, lo que se traducirá en una mejora de los estándares de vida para la fuerza de trabajo local. En otras palabras –concluye Agosin- “una diversificación exitosa no solo redundará en crecimiento, sino también en mayor igualdad”.

Asimismo, debería demandar transformaciones en la educación a todo nivel, pero particularmente en la superior –incluyendo a la educación técnico profesional-, pues no se puede esperar que el mercado por sí solo lleve a cabo una reforma de contenidos y programas de la

educación. Es por esto que el rol del Estado deberá ser activo y orientador, haciendo de coordinador entre las demandas por talentos del sector productivo y la oferta que proviene del sistema educacional.

## **¿Genera consenso una política industrial para Chile?**

Es difícil dar una única respuesta, pues actualmente hay muchos economistas, autoridades económicas y por cierto, empresarios, que consideran que las políticas de apoyo al desarrollo industrial son proteccionistas, recordando experiencias en las que el Estado de países en desarrollo ha optado por proteger industrias nacientes que nunca lograron madurar y cuya mantención les significó enormes costos y desperdicio de recursos. Lo mismo que dismantelarlas, pues este proceso también implica importantes costos para la economía, que tuvo que destruir capacidad instalada y de empleos que superó “con creces la creación de nueva capacidad y puestos de trabajo”.

La política industrial, o de desarrollo productivo, es aquella que se crea o implementa para apoyar el desarrollo de bienes y servicios que el país aún no está en condiciones de producir solo y competitivamente, pero que tiene una alta probabilidad de ser exitosa una vez que se retira el apoyo estatal. Para una economía pequeña como la nuestra, estas políticas necesariamente pasan por diversificar las exportaciones.

Para Agosin, lo importante es evaluar si estos esfuerzos lograrán generar competitividad internacional, pues el apoyo financiero debería ser solo mientras el proyecto se consolide y logre retornos sociales de estas inversiones de recursos públicos que realmente justifique haberlas realizado.

“Obviamente, si fuera fácil producir nuevos bienes y servicios no sería necesario este apoyo y el mercado se encargaría de descubrir el potencial latente y desarrollarlo, pero no lo es”, dice Agosin, y enfatiza que esto es así fundamentalmente por dos razones: la primera es porque si algo no se produce en el país, generalmente es porque no se conocen sus técnicas productivas y la demanda internacional que pudiese haber para bienes que no se exportan. Por ejemplo, cita el caso de la uva de mesa, que comenzó a venderse en el exterior a mediados de los 70, y que fue posible

masificar al producir y ofrecer al mercado una variedad sin semillas o pepas, como era la preferencia del mercado estadounidense. “Alguien tuvo que ser el pionero y ‘descubrir’ que esta uva podía ser producida en Chile y que sería rentable hacerlo. Una vez que alguien lo hizo, otros chilenos pudieron copiar la técnica y comercializarla, porque estos descubrimientos y técnicas de producción y mercadeo no son patentables. Muchas veces, el pionero no puede adueñarse de todos los beneficios de su innovación, mientras que quienes copian tienen menor costo y riesgo y, por tanto, les resulta más rentable”.

Otro ejemplo es el vino, donde Chile se hizo un fuerte exportador en la segunda mitad de los 80, aunque aquí el “descubrimiento” fue de demanda. “Si bien es cierto que Chile es productor de vino desde la época de la Conquista, no se sabía si la producción moderna, con tecnología europea, sería rentable para la exportación. Los pioneros en este proceso fueron las viñas Torres y Viu Manent, que comenzaron con la introducción de nuevas técnicas de producción. La viña Concha y Toro, en tanto, se convirtió en líder en exportación, y le siguieron otros que recibieron importantes externalidades positivas simplemente copiando”, agrega.

Estos dos ejemplos muestran que, una vez que el descubrimiento “ocurre”, puede originar grandes industrias en relativamente corto tiempo, y que no siempre el pionero se lleva la mejor rentabilidad del negocio. Al respecto, la evidencia reciente demuestra que, en Chile, las empresas que más beneficios obtienen con las ventas de un nuevo producto de exportación tienden a no ser las pioneras sino las seguidoras.

Para el ex decano de la FEN, es el Estado el que debe asumir un rol determinante en este camino, destinando recursos públicos que de otro modo no estarían disponibles, y asumiendo un papel de coordinador entre empresas privadas y públicas que, según él, solo puede desempeñarlo una agencia pública de alto nivel. Esto incluye –dice-, terminar con trabas burocráticas, coordinar distintas agencias públicas, regular y diseñar proyectos de ley, y servir como un foro donde los privados puedan concertar sus acciones.

## Diversificación de la economía

Las mayores oportunidades para Chile –de acuerdo con el profesor Joseph Ramos- se concentran en las industrias que giran en torno a los recursos naturales, pero además son aquellas que tienden naturalmente a aglomerarse en *clusters*<sup>9</sup>, agregando valor tanto a las industrias de procesamiento de nuestros recursos naturales, como a las industrias proveedoras de insumos, equipos, servicios e ingeniería para ellos.

Algunos ejemplos de este tipo de estrategia son Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, y Estados Unidos, todos países actualmente desarrollados, ricos en recursos naturales, que en su momento crecieron gracias a los *clusters* o complejos productivos que naturalmente se formaron en torno a ellos. La ventaja para Chile es que se podría hacer –tal vez en 20 años- este proceso que a ellos les tomó cien años.

Hay *clusters* incipientes en torno a varios de los recursos naturales chilenos como la minería, la pesca, la fruta, la industria forestal y el turismo.

Hace solo 50 años, casi ningún equipo, solo el 40 por ciento de los insumos, y apenas el 10 por ciento de la ingeniería para la minería eran producidos en Chile. Actualmente, el 25 por ciento de los equipos, el 66 por ciento de los insumos y casi el 100 por ciento de la ingeniería son nacionales, que de hecho incluso se exporta.<sup>10</sup>

En torno a la agricultura también se han establecido industrias de alimentos para peces y equipos para la pesca, entre otros.

---

<sup>9</sup> Concepto definido por el economista Michael Porter como agrupaciones de empresas e instituciones relacionadas entre sí, pertenecientes a un mismo sector o segmento de mercado, que se encuentran próximas geográficamente y que colaboran para ser más competitivas.

<sup>10</sup> Ramos, Joseph (1998). Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos en torno a los recursos naturales. *Revista Cepal* nº 66. p. 105-125. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/12159-estrategia-desarrollo-partir-complejos-productivos-torno-recursos-naturales>.

Sin embargo, no se trata de subsidiar, sino de potenciar para acelerar las sinergias y permitir así que Chile pueda formar estos *clusters* más rápidamente que lo que le tomó a los países desarrollados hacerlo y donde se generaron espontáneamente.

Para ello hay que identificar una serie de factores, además de hacer una prospección estratégica y una promoción blanda o cualitativa que, entre otros factores, incluya la identificación de oportunidades de inversión en ese *cluster* en particular. Y esto se logra, a juicio de Ramos, mirando los *clusters* maduros similares en los países que ya lo hicieron antes, pues la experiencia previa y los resultados deben considerarse. Por ejemplo: con un tercio de las minas de cobre del mundo en Chile, Perú, Bolivia y Argentina, existe un enorme potencial para crear equipos y maquinaria para este mercado.

Asimismo, resulta necesario establecer una política atractiva que motive la inversión extranjera, y que dé prioridad a las empresas y a las industrias necesarias para desarrollar y profundizar los *clusters*.

Ejemplos de este tipo de medidas serían cofinanciar estudios de compañías de factibilidad que estén considerando instalarse en estos *clusters* en Chile. Al mismo tiempo, darle acceso a las más altas esferas de los ministerios relacionados con su instalación y desarrollo e, idealmente, poner a su disposición un ejecutivo como contacto y que les permita acelerar los trámites para conseguir los permisos de instalación, entre otros.

Otra de las alternativas posibles es la capacitación cofinanciada –por el Servicio Nacional de capacitación y Empleo (SENCE)- de educación técnica y más especializada para profesionales especialistas en aquellas áreas en las que se sepa que será necesaria mano de obra para las nuevas empresas del *cluster*.

Asimismo, parece fundamental volver a priorizar la inversión en infraestructura física y tecnológica que sirva de soporte y sea considerada relevante para el desarrollo del *cluster*.

A este conjunto de propuestas, más que subsidios, Ramos le llama *promoción blanda*, pues se están solo focalizando los esfuerzos y recursos del Estado en áreas que se hayan definido como prioritarias. De esta forma no se diluyen los escasos recursos por igual en todo el sistema productivo.

Es importante destacar que este camino está vedado para países que tienen escasez de recursos naturales y abundancia de mano de obra como son China e India, y que podrán solo seguir el camino de iniciarse con industrias livianas, intensivas en mano de obra –contra los que Chile no podrá competir por su bajo costo- como el de la alta tecnología o “*Hi-tech*”, que queda entonces para otra etapa del desarrollo. Las mayores oportunidades en este sentido deben provenir de la aplicación de *Hi-Tech* a los *clusters* o complejos productivos en torno a los recursos naturales.

Ramos se muestra convencido de que la estrategia de desarrollo productivo para el Chile que viene requiere mejorar la productividad, primero, “mirando hacia afuera” a donde se hace mejor y, segundo, potenciando las actividades nuevas que aún no se han desarrollado, en *clusters* incipientes en torno a nuestra rica base de recursos naturales.

Manuel Agosin complementa explicando que el tipo de cambio es un precio esencial en el éxito de una política que busque cambiarle el perfil productivo a nuestra economía.

Si bien es cierto que durante gran parte del año 2017 el tipo de cambio actual fue favorable para las exportaciones, los agentes productivos deben tener miradas a más largo plazo. Hace no mucho tiempo, entre los años 2010 y hasta el 2013, el dólar se cotizaba a 470 pesos 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.

## **El impacto de la mono dependencia**

La dependencia de la economía chilena de una sola industria como es el cobre la hace vulnerable a los vaivenes que pueda sufrir en el mercado internacional el precio del metal, cuestión que está fuera del control del país. Pese a que esto es un hecho conocido por experiencias anteriores con el Salitre, se han hecho pocos e insuficientes esfuerzos por levantar otros sectores productivos, con contadas excepciones, como son la industria vitivinícola y la del salmón.

El impulso de sectores económicos distintos con el fin de diversificar la matriz productiva y así ser menos vulnerables a las bajas en la demanda del cobre no es otra cosa que una política industrial o de desarrollo productivo, cuya falta se lamenta hoy. La economía chilena muestra también baja demanda por trabajo calificado, aspecto que no se condice con su nivel de ingresos. Este problema se subsanaría con una economía diversificada, condición que ha demostrado en otros países ser un trampolín al desarrollo.

Aun cuando el establecimiento de políticas de desarrollo productivo despierta oposición, por cuanto se le considera proteccionismo, el mercado por sí solo no es capaz de detectar oportunidades potenciales de desarrollo de industrias, cuyo éxito depende de que sus productos y servicios se puedan exportar. Descubrir si algo es exportable no es fácil, y demanda esfuerzos significativos del actor que sea el pionero; de ahí que sea deseable que el Estado se haga cargo de facilitar la tarea, que no significa subsidiar sino potenciar y coordinar.

Dadas las condiciones intrínsecas de Chile, su oportunidad de diversificación y crecimiento se encuentra, a juicio de los expertos, en los recursos naturales y los *clusters* que se levantan en torno a ellos (equipamiento, tecnología, logística, entre otras), algunos de los cuales se encuentran en etapa incipiente.

Dentro de las tareas que el Estado debiera asumir con mayor decisión para propender a este objetivo se encuentran el hacer prospección estratégica de los sectores con mayor potencial, promover la inversión extranjera, cofinanciar la capacitación y preparación de mano de obra calificada para las industrias definidas como prioritarias e invertir en infraestructura adecuada, así como tomar medidas para dar mayor estabilidad en el tipo de cambio.

#### **IV. EL DESAFÍO DE LA PRODUCTIVIDAD, EL DESARROLLO PRODUCTIVO Y EL CRECIMIENTO**

Hay dos fuentes principales para mejorar la productividad. Una es producir lo que ya se hace en forma más eficiente, incorporando mejores prácticas y tecnologías disponibles en otras partes del mundo. La segunda es la creación de nuevas actividades para Chile de mayor productividad, que reemplacen las de menor productividad.

Chile tiene una ventaja muy relevante al ser un país con desarrollo tardío, ya que puede crecer por un buen tiempo. En este sentido, es posible identificar las tecnologías correctas y más idóneas para el país, adaptar las prácticas internacionales adecuadas, imitarlas y difundirlas en todo el aparato productivo muy rápidamente.

De hecho, este tipo de prácticas ha permitido que países como Japón, por ejemplo, crecieran incluso más rápido que Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. O que los “*Tigres Asiáticos*” se hayan desarrollado aún más rápido que Japón, o que China haya crecido durante 30 años a tasas impresionantes, superando incluso a los “*Tigres*”.

Es decir, mientras más lejos de la frontera tecnológica está un país, su crecimiento económico posible es mayor una vez que logra despegar, pues se pueden saltar etapas de tecnología que implican mucha inversión y tiempo, solo imitando la mejor práctica de última generación.

Al respecto Joseph Ramos explica que el avance notable de la economía local durante tres décadas se debió a que por primera vez en su historia, Chile comenzó a aprovechar las ventajas de ser un país en desarrollo tardío copiando inteligentemente. Para ello era necesario tener un buen manejo macroeconómico, la maduración de reformas liberalizadoras, una profundización de la apertura comercial, y un mayor empuje empresarial, entre otros.

Un ejemplo de este tipo de adaptaciones es la adopción de la tecnología israelí del riego por goteo, que permitió una verdadera revolución en la agricultura. Asimismo, los malls o las tarjetas

de crédito también fueron adaptaciones, pero su incorporación generó una profunda transformación en el retail y sistema crediticio nacional.

Sin embargo, esto no se da en forma automática. De ser así, Chad o Haití serían las economías de mayor crecimiento del mundo, dada su distancia de la frontera tecnológica.

Para estar dentro de las economías del primer mundo se debe mirar hacia afuera y ver cómo son las mejores y más eficientes prácticas empresariales y cuáles las prácticas de los países que están en la frontera tecnológica. No basta con compararse con el del lado, sino que la aspiración debe ser alcanzar productividades del primer mundo, que permita pagar salarios del primer mundo y no simplemente “sobrevivir” gracias a una competitividad mediocre basada en una mano de obra mal pagada.

Para alcanzar una productividad adecuada, Ramos propone lograr la destrucción creativa. Es decir, creación de actividades de alta productividad que van poco a poco reemplazando y haciendo desaparecer las actividades de baja productividad.

El ritmo del crecimiento de una economía abierta y pequeña como la chilena depende entre otras cosas del ritmo de sus exportaciones; sin embargo, luego del crecimiento cercano al 10 por ciento anual en volumen entre los años 1985 y 1997, el crecimiento de las exportaciones se ha desacelerado a menos de 2 por ciento anual en la actualidad.

En consecuencia, si las exportaciones no se aceleran a un ritmo adecuado a la capacidad, será imposible elevar la productividad y también el crecimiento económico.

## **Nuevos impulsos**

En *Propuestas para más y mejor crecimiento de largo plazo*<sup>11</sup>, de agosto de 2017, elaborado por un conjunto de académicos provenientes de tres universidades (Universidad de Chile, Pontificia

---

<sup>11</sup> Académicos participantes: Manuel Agosin (Decano FEN, U. de Chile) Guillermo Larraín (Académico U. de Chile) Ignacio Briones (Decano, Escuela de Gobierno, UAI) Claudio Agostini (académico, Escuela de Gobierno, UAI) José

Universidad Católica, y Universidad Adolfo Ibáñez) se proponen medidas muy interesantes para retomar el crecimiento del país. Fueron convocados por un grupo de asociaciones gremiales tales como, la Asociación de Exportadores de Frutas de Chile (Asoex), la Asociación de Exportadores y Manufactura (Asexma), la Asociación de Industrias Metalúrgicas y Metalmecánicas (Asimet) y la Asociación Chilena de Tecnologías de la Información (Acti) lo que permitió consensuar acciones y estrategias de corto, mediano y largo plazo, para que Chile vuelva a transitar por una senda de mayor crecimiento sostenible en el tiempo.

Algunas de estas propuestas se refieren a políticas macroeconómicas para el crecimiento, la modernización del Estado y grandes proyectos de infraestructura. Se sugieren reformas que permitirían crear un sistema tributario simple, predecible y comprensible por todos los agentes. Que incentive la inversión, minimice las distorsiones de precios relativos y entre sectores económicos, grave las externalidades negativas y propenda a la equidad tributaria horizontal, es decir, se espera que los individuos con la misma renta se enfrentan a la misma carga impositiva.

Destacan, entre otras muchas medidas, derogar el régimen semi-integrado, o el sistema de tributación general que establece que los dueños de las empresas deben tributar sobre la base de los retiros efectivos de utilidad que realizan desde éstas; eliminar el mecanismo de renta presunta, que permite que las empresas o personas que se encuentran bajo este régimen, paguen sus impuestos según lo que la ley determina para esa actividad y no de acuerdo con los resultados reales obtenidos; igualar la tasa máxima de personas con la de primera categoría de las empresas.

Para la Comisión de Productividad de la CPC, aumentar el crecimiento económico pasa necesariamente por incrementar la inversión, el trabajo y la productividad. En su documento *En Chile sí podemos. Iniciativas para mejorar juntos la productividad de Chile*,<sup>12</sup> hace una serie de diagnósticos y propuestas para impulsar la productividad y sostener un alto crecimiento a través de mayor competencia y eficiencia.

---

Miguel Sánchez (Decano, Facultad de Cs. Económicas y administrativas, PUC), Raimundo Soto (Coordinador, PUC) y Verónica Mies (académica, PUC).

<sup>12</sup> Véase [http://www.productividadchile.cl/wp-content/uploads/2016/04/LIBRO\\_FINAL\\_CPC.pdf](http://www.productividadchile.cl/wp-content/uploads/2016/04/LIBRO_FINAL_CPC.pdf)

A juicio de esta comisión, lograr aumentar la productividad pasa por optimizar lo que se hace con los recursos ya disponibles, e innovar con nuevas ideas, creación de productos, procesos, modelos de negocios y organización productiva. Para avanzar en el primer caso, se requiere libre competencia, instituciones con mayor legitimidad, reducir la carga regulatoria y la burocracia, así como flexibilidad en la asignación de recursos.

Sobre la base de indicadores y rankings internacionales, la CPC definió nueve temas relevantes para la productividad, que abordó en Mesas Técnicas de las cuales surgió un conjunto de iniciativas en los siguientes ámbitos: desarrollo de competencias de capital humano, participación laboral femenina, juvenil y del adulto mayor; simplificación de trámites, innovación, productividad digital, excelencia operacional, energía, infraestructura y cadena logística.

Por su parte, el documento de los académicos *Propuestas para más y mejor crecimiento de largo plazo* propone fortalecer tanto la regla fiscal, que básicamente se refiere al control del crecimiento del gasto fiscal sobre la base de los ingresos que establemente tendría el país, con una serie de mejoras institucionales que aseguren la adhesión al equilibrio fiscal— como el Consejo Asesor Fiscal, mandatado para aumentar la transparencia y rendición efectiva de cuentas de las autoridades en materias de política fiscal. Asimismo, sugieren que se estudie la separación de los dos componentes principales de la regla: el que dice relación con el sector cobre, por su condición de recurso no renovable, y el que se refiere a la desviación entre el crecimiento de tendencia y el crecimiento observado. Además, crear una nueva institución para apoyar el proceso de toma de decisiones del Congreso —llamada Centro de Análisis Presupuestario, CAP—, encargada de producir análisis independientes de los efectos presupuestarios y económicos de todos los proyectos de ley.

En relación a la modernización del Estado, los economistas proponen crear una política permanente en torno a esta materia, que sobrepase el ciclo político de cada gobierno. Adicionalmente, insta a crear un sistema de información del Estado, con una base de datos centralizados de acceso abierto alojada en el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), cuya misión sea proveer evidencia sólida para basar el diseño y evaluación de las políticas públicas. Se propone reenfocar la gestión pública para que exista planificación estratégica y, principalmente, una

operación orientada a satisfacer a los ciudadanos, usando como criterio guía el “cumpla o justifique”.

El ex presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio y ex ministro de Desarrollo Social, Alfredo Moreno, planteó una visión muy crítica de la burocracia que ha entrampado grandes proyectos de inversión: “Hoy estamos llenos de trámites, regulaciones, algunas que han perdido el sentido, otras que requieren una modificación, otras que no cubren ningún riesgo potencial pero que, sin embargo, hacen que todos los procesos de producción se atrasen, demoren, encarezcan o finalmente no se realicen”, enfatizó.

Agregó que “en la CPC tenemos el informativo trimestral Observatorio de Inversiones, que mira todas las grandes inversiones que van al sistema de impacto ambiental, y en estos cinco últimos trimestres lo que hemos visto es que cada vez, el monto de inversiones es más reducido, que el tiempo que toma para que se apruebe un proyecto es cada vez más largo, se piden cada vez más estudios, informes y cosas que hay que hacer, cada vez es menos probable que alguien pueda predecir si el proyecto va a ser aprobado o no, y no se sabe ni se entiende bien cuál es la norma final que decide si lo van a aprobar o no”.

Para potenciar el uso de los recursos humanos del sector público, los académicos de las tres universidades delinearon una política laboral en la que todo nuevo servidor público sea contratado por méritos y de acuerdo a un régimen similar al Código del Trabajo. Para los directivos del sector público, plantean extender la selección vía Alta Dirección Pública (ADP) e introducir evaluaciones obligatorias de desempeño por entes externos.

Además, recomiendan la creación de dos agencias permanentes e independientes para aumentar la productividad: una dedicada a hacer propuestas de simplificación y coherencia regulatoria, y otra enfocada a la evaluación ex post de la calidad las políticas públicas. Asimismo, proponen reformar el gobierno corporativo de las empresas públicas siguiendo la experiencia de Codelco, incluyendo la sujeción a Ley de Sociedades Anónimas y focalización en la gestión.

En cuanto a infraestructura, el déficit que hoy tiene el país en esta materia constituye un freno importante para su crecimiento, el que se estima en más de 170 mil millones de dólares al año 2024 según la Cámara Chilena de la Construcción. En tal sentido, el documento suscribe la opinión del Consejo para las Políticas de Infraestructura respecto a que resulta necesario desarrollar una política nacional de infraestructura que comience con el refuerzo y profesionalización de los equipos técnicos y gerenciales de los ministerios que intervienen en la creación de planes, programas y proyectos de infraestructura, que aseguren su continuidad y blindándolos de la interferencia política.

Se exige también transparencia completa en la evaluación de los proyectos de infraestructura, de manera que sean efectivamente auditables, y fortalecer el rol estratégico del MOP. Considerando que los montos que se deben invertir están más allá del alcance del Estado, se necesita dar un fuerte impulso a la participación privada en la construcción y gestión de obras públicas, tanto en aquellas en las que los usuarios pagan por los servicios (aeropuertos, carreteras) como aquellas que no pueden ser cobradas (cárceles, hospitales).

Se propone además que se debe profundizar el sistema de concesiones, mejorando la calidad de los contratos para darles mayor capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes, incorporando cláusulas sobre nuevas inversiones y tecnologías, y mejorando los mecanismos de resolución de controversias. El crecimiento en Chile pasa por la realización de grandes proyectos de generación eléctrica, mineros, basurales, entre otros, los cuales suelen resultar conflictivos porque los beneficios se reciben a nivel nacional y los costos impactan muchas veces en comunidades locales. Se propone una sustancial mejora de la regulación de estos proyectos, que incluyen la planificación integral del territorio, espacios normados de participación ciudadana, validación formal de interlocutores en la discusión de los proyectos y mejor coordinación de las agencias públicas encargadas de la evaluación de impacto ambiental.

## **Políticas macro que empujen el crecimiento**

Se considerarán como los tres aspectos claves la política tributaria, el equilibrio fiscal y la política cambiaria, en su estrecha relación con la política monetaria.

Reconocen que, si bien es pronto para evaluar completamente la reforma tributaria de 2014 adolece de defectos que podrían ser corregidos para que Chile avance hacia un sistema tributario que apoye más decididamente el crecimiento. Respecto al equilibrio fiscal o la relación entre los gastos públicos y los presupuestos fiscales, los años pasan y los gobiernos que ha tenido el país desde 2008 no han podido retornar al equilibrio fiscal cíclicamente ajustado que las autoridades han apoyado desde comienzos de la década del 2000. Proponen así fortalecer la regla fiscal con una serie de mejoras institucionales que aseguren la adhesión al equilibrio fiscal. Este ejercicio es relevante para mantener una credibilidad

Asimismo, sugieren que se estudie la separación de los dos componentes principales de la regla: el que se relaciona con el sector cobre -por su condición de recurso no renovable- y el que se refiere a la desviación entre el crecimiento de tendencia y el crecimiento observado. En lo cambiario y monetario, adhieren a la política de metas de inflación y tipo de cambio flexible vigente desde fines de los noventa. Sin embargo, creen que es posible limitar la volatilidad cambiaria actuando sobre los fundamentos del tipo de cambio.

En relación a la reforma tributaria aprobada en 2014, sostienen que adolece de falencias que incluso se alejan en varios aspectos de lo que en el mundo académico se considera una buena política tributaria, e incluso también de las buenas prácticas de países desarrollados. Por un lado, aumenta la complejidad de la operación tributaria, incrementando costos de fiscalización y de cumplimiento de las obligaciones tributarias, y porque no resulta un buen incentivo ni para el ahorro ni para la inversión.

Sin embargo, el esquema tributario anterior presentaba debilidades y necesitaba mejoras para aumentar la eficiencia en la recaudación y la equidad tributaria horizontal, es decir que se espera que individuos con la misma renta se enfrentan a la misma carga impositiva.

Asimismo, precisó la economista de la Universidad Católica Verónica Mies, la eliminación del Fondo de Utilidad Tributaria<sup>13</sup> (FUT) desincentiva el ahorro y la inversión –eliminación que se basó en que este fondo se prestaba para evasión-, dado que la reforma no fue acompañada de un buen mecanismo general de reemplazo para incentivar el ahorro y la inversión por parte de las empresas.

Por otra parte, los académicos explican que los impuestos específicos presentan falencias que no fueron corregidas por la reforma, como es el caso de los llamados impuesto verdes -aplicados sobre la emisión de CO2 y la importación de vehículos-, completamente insuficientes para cumplir el objetivo de reducir la contaminación. Similar situación indican en relación con los impuestos específicos sobre el alcohol, tabaco y bebidas analcohólicas, o la asimetría a favor del combustible diesel por sobre la bencina, los que, a su juicio, aún resultan poco efectivos para gravar el mal que buscan atacar.

En este escenario, los académicos apuntan a tener un sistema tributario simple y predecible, que grave las externalidades negativas y propenda a la equidad tributaria horizontal.

---

<sup>13</sup> Corresponde a las utilidades no retiradas generadas por una empresa, las que al no quedar registradas en la base imponible, los empresarios no pagan impuestos por ellas. Sin embargo, cuando las utilidades se retiran, es decir, cuando se traspasan al dueño, van a parar al impuesto de las personas naturales, teniendo estos que pagar el 30% de dicho monto; el FUT funciona como crédito, descontando el impuesto que pagó la empresa cuando se generaron las utilidades. Es decir, en vez de pagar el 30% de impuesto sobre las utilidades, se termina pagando el 10% porque la empresa ya "pagó" el 20% restante.

## **Mejor análisis de las propuestas de reforma del gobierno**

La existencia y disponibilidad de información precisa, oportuna y confiable para apoyar una labor legislativa eficiente, que ayude a los parlamentarios a tomar decisiones informadas, es crucial, pero durante los últimos años se observa precisamente lo contrario. Deterioro de la calidad de la información que disponen los parlamentarios para tomar sus decisiones, al tiempo que las iniciativas propuestas por el gobierno y/o por los mismos legisladores se han vuelto más complejas, es lo que detectan Agosin y sus colegas.

Con el fin de apoyar la discusión parlamentaria la propuesta incluye la creación de una nueva institución para apoyar el proceso de toma de decisiones del Congreso –llamada Centro de Análisis Presupuestario (CAP)- encargada de producir análisis independientes de los efectos presupuestarios y económicos de todos los proyectos de ley, incluyendo la ley de Presupuesto de la Nación, antes de que sean aprobados e implementados.

El mandato de esta institución sería producir un análisis objetivo e imparcial de las propuestas de ley y no participar del debate parlamentario, por lo que no haría recomendaciones de políticas, ni dependería en su dirección y financiamiento de partidos políticos, del gobierno o de otra repartición pública. Las economías más desarrolladas, donde la discusión parlamentaria es de mejor nivel, cuentan con instituciones similares en el parlamento, que servirían de modelo.

## **Un gobierno más responsable**

La regla de balance estructural de Chile resulta de vital importancia y fue instaurada con el fin de asegurar un manejo fiscal prudente y congruente con el desarrollo de largo plazo del país. No obstante, las finanzas públicas se han deteriorado significativamente desde 2009 a la fecha. El fisco ha estado en una situación de déficit cíclicamente ajustado y la deuda pública bruta, que en 2013 alcanzaba a 13 por ciento del PIB, llegará a 30 por ciento en 2020, según proyecciones del Ministerio de Hacienda.

Durante los últimos años, se ha observado un injustificado sesgo optimista en las proyecciones de ingresos y gastos públicos “estructurales”. Esto se debe tanto a un optimismo respecto de la estimación del crecimiento tendencial como del precio del cobre de largo plazo. Esto sugiere explorar mejoras a la regla fiscal existente. Sin embargo, también demuestra debilidades institucionales en el manejo de esta política, que impiden que se implementen las mejores prácticas internacionales. La evidencia internacional es elocuente al respecto: las políticas fiscales y la adopción de reglas fiscales se fortalecen con la creación de organismos encargados de auditar las proyecciones y el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal, así como de promover su transparencia.

Con este diagnóstico, los especialistas proponen una serie de medidas tales como: retomar el cumplimiento de la regla fiscal, “sincerando además el hecho que las promesas hechas de gastos futuros son pasivos que deben ser incluidos en el cálculo de sustentabilidad fiscal del gobierno” estudiar medidas que permitan que la regla de balance cíclicamente ajustado sea efectivamente contracíclica, y no acíclica o neutral<sup>14</sup>.<sup>15</sup> Así mismo, darle un rol al Consejo Asesor Fiscal para que se pronuncie sobre la fase del ciclo en que se encuentra la economía; fortalecer el Consejo Asesor Fiscal de modo que se convierta en una entidad autónoma, con miembros técnicos nombrados de manera similar al Banco Central, siguiendo las recomendaciones de la OCDE (2014) con el objetivo prioritario de lograr mayor transparencia y rendición efectiva de cuentas de las autoridades en materias de política fiscal, y fortalecer y dotar de independencia operativa al Comité Asesor de los Fondos Soberanos

---

<sup>14</sup> La **política económica anticíclica o contracíclica** consiste en el conjunto de acciones gubernamentales dedicadas a impedir, superar, o minimizar los efectos del ciclo económico.

Los ciclos económicos son fluctuaciones de la actividad económica inherentes a la economía y caracterizadas por la alternancia de periodos alcistas y de recesión

<sup>15</sup> Las políticas anticíclicas generalmente son defendidas por los keynesianos, que consideran que el ciclo económico no tiende al equilibrio general. Según la escuela keynesiana el déficit y la inversión pública es el principal instrumento de política económica para amortiguar los efectos del ciclo. Así, durante la recesión, el gobierno debe intervenir, reduciendo tributos, promoviendo la expansión del crédito y aumentando el gasto, realizando inversiones que sean capaces de estimular la economía.

## **Ajustes necesarios**

En la búsqueda de mayor productividad, Chile tiene una ventaja comparativa por ser un país de crecimiento tardío, lo que le permite aprender del éxito de otras naciones que ya han transitado este camino, adaptar y aplicar sus tecnologías y prácticas. Esta copia inteligente se ha estado haciendo y fue un componente esencial del crecimiento sobresaliente que Chile experimentó durante tres décadas. Ejemplos son el riego por goteo copiado de Israel, las tarjetas de crédito y los malls.

En una economía tan pequeña como la chilena, su crecimiento depende del progreso de sus exportaciones, pero éste ha disminuido progresivamente desde 1997, situación que necesariamente debe cambiar para avanzar hacia el desarrollo.

Gremios empresariales como la CPC, Asoex, Asexma, Asimet y Acti están preocupados por la desaceleración del país y han tomado cartas en el asunto, elaborando propuestas para aumentar la productividad y retomar el crecimiento, para lo cual piden reducir la carga regulatoria y la burocracia, buen funcionamiento de los mercados, libre competencia y otros.

La modernización del Estado es un requerimiento que cruza todas las propuestas, así como la creación de infraestructura, otro aspecto que se ha visto rezagado en los últimos años. En relación a políticas macroeconómicas, las propuestas se enfocan en política tributaria, equilibrio fiscal y política cambiaria. Sobre el régimen tributario, se recomienda corregir algunos aspectos que lo complejizaron en exceso tras la reforma ejecutada en esta materia, así como hacer más eficientes los impuestos específicos, que no están cumpliendo el objetivo para el que fueron creados, como es desincentivar el consumo de ciertos productos con externalidades negativas.

En orden a mejorar la calidad de la discusión parlamentaria, y por ende la legislación resultante, una de las propuestas recogidas en este capítulo se refiere a la creación de un organismo especializado que colabore con la tarea parlamentaria entregando información adecuada y oportuna.

Por otra parte, el desapego a la regla del balance estructural que adoptó Chile para asegurar un manejo fiscal prudente y acorde con su desarrollo. Ello se atribuye a un exagerado optimismo basado en una proyección sobredimensionada del precio del cobre y el crecimiento de tendencia. Frente a esta situación, se hacen una serie de recomendaciones como retomar el cumplimiento de la regla fiscal y fortalecer el Consejo Asesor Fiscal.

## V. QUÉ HACER PARA CRECER MÁS Y MEJOR

Como se visto, según los expertos es necesario poner en marcha medidas de corto, mediano y largo plazo en todos los ámbitos: política cambiaria, modernización del Estado, desarrollo del capital humano, grandes proyectos de infraestructura e inversión, evaluación ambiental y cambio tecnológico son algunas de las áreas que presentan desafíos clave que deben abordarse para alentar y potenciar el desarrollo de la economía del país.

### **Política cambiaria**

Para crecer más y mejor hay bastante que hacer en distintas áreas, a juicio de los expertos. En cuanto a la política cambiaria, dicen los académicos Agosin y otros en el documento *Propuestas para más y mejor crecimiento de largo plazo* que existe evidencia que la volatilidad en el tipo de cambio real afecta negativamente la diversificación productiva. El nivel del tipo de cambio real, sin embargo, no es algo que las autoridades fiscal o monetaria puedan afectar de manera controlada y sostenida, pues está determinado por muchas variables, algunas de las cuales son totalmente exógenas, como los términos de intercambio. No obstante, existen algunas alternativas de política económica bajo el control de las autoridades donde el Ministerio de Hacienda y el Banco Central tienen opciones para disminuir la volatilidad del tipo de cambio nominal, sin renunciar al régimen de flotación cambiaria, donde el que el valor de la moneda es fijado por el mercado sin intervención de las autoridades monetarias. Este último es valorado porque prepara mejor al país para enfrentar crisis internacionales y genera más estabilidad en los momentos más críticos relativo a los periodos de normalidad. La mayoría de los académicos autores del documento opina que el riesgo cambiario es simplemente un riesgo más que un inversionista en el sector transable, bienes y servicios exportados o competidores con importaciones, debe asumir. En esa línea, señalan que los precios relativos de cualquier bien deben ser determinados por los mercados y es altamente ineficiente intervenir en ellos.

## Modernización del Estado

Para la comisión académica convocada por los gremios, y plasmada en el documento *Propuestas para más y mejor crecimiento de largo plazo*, existe consenso en que el Estado muestra signos de agotamiento en diversos planos que se traduce en irregularidades e incapacidad para actuar eficientemente. Afirman que “entre otros problemas se observa una creciente captura política en sus distintas reparticiones, con los consecuentes casos de corrupción; falta de capacidad técnica para diseñar e implementar adecuadamente políticas cada vez más complejas, problemas de coordinación y falta de información en diferentes servicios públicos. A ello se suma una inadecuada, cuando no inexistente, orientación al ciudadano en la prestación de servicios, con el agravante de que muchas veces el Estado es el único proveedor. La burocracia estatal muestra signos de una deficiente organización de sus recursos humanos, carencia de incentivos adecuados, y falta de meritocracia en la selección y progresión en la carrera funcionaria”.

En este punto, la Comisión de Productividad de la CPC señala también que “la simplificación de los trámites públicos y privados resulta esencial para lograr una economía ágil, competitiva y productiva.”<sup>16</sup>

Agrega, citando el ranking Doing Business 2016 del Banco Mundial, que Chile debe mejorar significativamente en trámites necesarios para hacer negocios. Para los inversionistas, la agilización y simplificación de trámites es una condición indispensable para materializar grandes proyectos de inversión, puesto que mayores y trámites pueden inhibir el interés por invertir en Chile.

Así, la CPC recomienda avanzar en cuatro ejes principales, que son más competencia, trámites más expeditos, digitalización y transparencia. Propone facilitar el término de los contratos de servicios y para facilitar los trámites, sugiere que la información esté disponible a través de un

---

<sup>16</sup> Véase “En Chile sí podemos. Iniciativas para mejorar juntos la productividad de Chile.  
[http://www.productividadchile.cl/wp-content/uploads/2016/04/LIBRO\\_FINAL\\_CPC.pdf](http://www.productividadchile.cl/wp-content/uploads/2016/04/LIBRO_FINAL_CPC.pdf)

observatorio de trámites que haga seguimiento de tiempo y costo de determinados permisos o trámites claves ante distintas instancias.

La comisión de la CPC considera también importante fortalecer la red de servicios del Estado, propendiendo a la tramitación digital y en ventanilla única. Asimismo, avanzar en la tramitación de proyectos de ley como el de firma electrónica y el de modernización de notarios y conservadores. Además, acota el documento de la CPC, se debe promover una política de datos abiertos, con la debida institucionalidad y fuerza legal para asegurar mayor transparencia, visibilidad y mejor uso de la información que maneja el Estado, de tal manera que las personas conozcan los pasos necesarios para un trámite, sus requisitos y sus plazos, y puedan exigir su cumplimiento.

En relación a otros aspectos de la modernización del Estado, el documento *Propuestas para más y mejor crecimiento de largo plazo*, indica que el proceso presupuestario del gobierno adolece de una falta de contrapesos adecuados en el Congreso, al punto que, junto a los demás problemas que señalan los académicos en esta materia, afectan la calidad de diseño e implementación de políticas públicas, incluyendo las del ámbito económico.

“La modernización del Estado es un desafío extremadamente difícil de abordar”, advierte la Comisión de Productividad de la CPC. “Se trata de un sistema vasto y complejo en sus interrelaciones sistémicas, en el que toda reforma relevante choca con grupos de interés bien organizados. Se trata, además, del tipo de reformas que, aunque necesarias y beneficiosas, tienen costos políticos de corto plazo que desalientan su implementación por parte del gobierno de turno. Por lo anterior, una condición necesaria para enfrentar este tema es proceder con gradualidad, pero de forma permanente, privilegiando cambios en áreas relevantes, pero que a la vez, sean relativamente factibles de abordar”.

Con este criterio, los académicos hacen una serie de propuestas que parten por la creación de una política permanente de modernización del Estado, que trascienda el ciclo político de los gobiernos, creando una agencia permanente, dedicada exclusivamente a efectuar diagnósticos y promover ámbitos de modernización, con recursos financieros y técnicos propios.

Se espera crear un sistema de estadísticas del Estado abiertas e integradas, una base de datos centralizados alojada en el INE, de acceso abierto, pero con altos estándares de protección de la privacidad y sanciones altas (administrativas y penales) por mal uso; homologar los sistemas digitales en los distintos servicios públicos, incluyendo la creación de un protocolo común para el procesamiento de la información; reenfocar la gestión pública en la planificación estratégica y orientación ciudadana; potenciar los recursos humanos en el sector público; limitar la huelga de servicios públicos que, de facto, sean monopolios que no dejan otra alternativa a los ciudadanos a quienes prestan servicios; a nivel directivo, seguir extendiendo la selección vía Alta Dirección Pública en el tercer nivel jerárquico, reforzando las limitaciones para su remoción en línea con la ley recientemente promulgada.

Se debieran realizar evaluaciones de desempeño individual externas que aseguren dispersión en la evaluación y que estén ligadas al cumplimiento de los objetivos de planificación estratégica, y, en materia de corrupción, extender el plazo de las prescripciones administrativas y endurecer sustancialmente las sanciones.

Sería muy relevante, la creación de una agencia permanente de simplificación y coherencia regulatoria, que aporte comprensión sobre el complejo marco regulatorio y normativo chileno, que incluye duplicidades, contradicciones o normas obsoletas. Esta agencia tendría la misión de proponer al Ejecutivo y al Congreso simplificaciones (fusión de textos, eliminación de duplicidades, detección de contradicciones), enfatizando que la evidencia académica muestra que avanzar en esta dirección puede generar ganancias de productividad/crecimiento relevantes.<sup>17</sup>

Recomiendan asimismo crear una agencia permanente e independiente de evaluación ex post de programas, vinculando su desempeño a la obtención de recursos, para un uso adecuado de los fondos públicos y una correcta orientación al ciudadano.

---

<sup>17</sup> Loayza et al., 2005; Dawson y Seater, 2013

Por último, sería beneficioso emprender reformas en la Gestión y Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, replicando el esquema de Codelco en otras organizaciones. En particular, consideran imprescindible terminar con la presencia de ministros en los directorios, y asegurar que los restantes directores sean seleccionados sobre la base de criterios de mérito y evitando conflictos de interés.

## **Desarrollo del capital humano**

De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la productividad laboral en Chile es cerca de un tercio de la de Estados Unidos, y alrededor de la mitad de Australia o del promedio de países que pertenecen a la OCDE. Según el Ranking de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF) 2015-2016, pese a que Chile se ubica en el puesto 35 del Ranking de entre 140 países, aún tiene desafíos pendientes muy relevantes como mejorar la calidad de la educación primaria, la calidad de la formación en la educación superior en las áreas matemática y científica y la calidad de la capacitación. El informe del WEF resalta un deficiente nivel educacional de capital humano como uno de los factores más complejos en la fuerza de trabajo para la realización de los negocios.

Es por ello que la Comisión de Productividad de la CPC plantea la necesidad de mejorar esta área, crucial para que las personas tengan más herramientas y mejores oportunidades para obtener mejores empleos y mayores salarios.

La Educación Técnico-Profesional (ETP) representa cerca de un 50 por ciento de la matrícula total nacional del sistema educacional chileno, con una mayor concentración de jóvenes de menores ingresos. Fortalecer la vinculación entre formación y mundo productivo; mayor flexibilidad y articulación entre distintos niveles de formación para el trabajo; dar prioridad dentro de las políticas públicas a este tipo de educación; y aumentar la información relevante para la toma de decisiones, son los desafíos que en esta materia identifica la comisión de la CPC.

Asume también la responsabilidad del empresariado en el sentido de coordinar las necesidades de capital humano que tiene el mercado laboral, de manera de alinear éstas con los programas de formación.

## **Grandes proyectos de infraestructura**

La infraestructura es sin duda un insumo crucial para el crecimiento económico y es uno de los aportes insustituibles del Estado a este logro. El Ministerio de Obras Públicas planifica, gestiona y desarrolla todas las necesidades de infraestructura de Chile, usando en algunos casos inversión pública directa y, en otros, concesiones a empresas privadas.

De acuerdo al Foro Mundial de Competitividad, Chile se ha rezagado, entre el 2006 y 2019, en todos los rubros que componen la infraestructura. De hecho se estima que el déficit en infraestructura al año 2027 será de más de 170 mil millones de dólares<sup>18</sup>

Volviendo a los resultados del Informe de Competitividad Global del WEF 2015 y al analizar específicamente el ítem de infraestructura, Chile está más rezagado que en el Ranking general, pues nos encontramos en el puesto 45 siendo nuestras principales debilidades la calidad de infraestructura ferroviaria, aeropuertos y electricidad.

Los desafíos en esta materia se refieren a cinco ejes: infraestructura para mejorar productividad (infraestructura hídrica, transporte de carga e infraestructura urbana); evaluación de proyectos; diseño, evaluación y contratos; marco institucional que promueva la competencia; y financiamiento de la infraestructura pública.

---

<sup>18</sup> Según el informe “Infraestructura Crítica para el Desarrollo (IDC), que se publica cada dos años, reveló entre las áreas con mayores requerimientos de inversión: vialidad urbana, que supera los US\$60 mil millones para el decenio 2018-2027, lo que representa un 35% del déficit total. Vialidad interurbana, más de US\$20 mil millones, especialmente en la zona centro del país, para mejoras o ampliación de rutas no concesionadas. Telecomunicaciones, tiene el desafío de mejorar el acceso a banda ancha y ampliar la red troncal de fibra óptica, que aún están bajo del promedio de la OCDE. Para ello se prevé una inversión de US\$24.838 millones. En recursos hídricos estima que se requieren obras de infraestructura para demandas tales como disponibilidad de agua y protección contra inundaciones y aluviones con una inversión necesaria de US\$18.254 millones.

A diferencia de los proyectos de inversión privados, los grandes proyectos y la infraestructura exigen al gobierno y al Estado no solo destinar una enorme cantidad de recursos, sino además tener la capacidad de gestionar esos proyectos en todas sus etapas. El Estado de Chile tiene serias deficiencias y limitaciones en ambos frentes y se requiere urgentemente –advierten los académicos convocados por los gremios - enfrentar ambos desafíos, desarrollando una política nacional de infraestructura.

Al respecto, los economistas explican que para impulsar la inversión en infraestructura se requiere diseñar una nueva institucionalidad que identifique y evalúe socialmente las obras necesarias en el corto, mediano y largo plazo; que sea capaz de hacer planes estratégicos y darles contenido con proyectos adecuados; y que mantenga la continuidad en el tiempo de los programas de inversión. Esta nueva institucionalidad requiere, en particular, contar con un sector público que tenga la capacidad profesional y técnica para mejorar los actuales sistemas de información de modo que permitan el seguimiento continuo para la gestión y que entregue la retroalimentación necesaria sobre el proceso, de modo de asegurar las correcciones que se requieran para alcanzar los resultados, insisten los expertos en el documento Propuestas para más y mejor crecimiento de largo plazo.

La comisión de la CPC agrega, que se debe optimizar la información e institucionalidad asociada a la infraestructura hídrica, y dar mayor eficiencia en el uso del recurso hídrico; fortalecer el uso de los embalses y promover nuevos sistemas de acumulación; e incentivar el uso de aguas servidas tratadas, de mar crudas o desalinizadas. En transporte de carga, sugiere elevar la carga transportada por camión, concesionar la mantención de caminos básicos y evaluar el rol del ferrocarril en las políticas de infraestructura del país. En infraestructura urbana, propone que las políticas de urbanismo tengan una visión integral que incluya temas de transporte.

Asimismo, sería ideal contar también con metodologías de evaluación social de proyectos basándose en buenas prácticas internacionales, y hacer así, más eficiente el desarrollo de proyectos, actualizando el proceso y gestión de la contratación pública, estandarizando los procesos de licitación y adjudicación de proyectos, y estableciendo un registro único de contratistas.

Tal comisión pide hacer más eficiente el desarrollo de proyectos. “Se debiera actualizar y mejorar el proceso de contratación pública y su gestión, estandarizar los procesos de licitación y mecanismos de adjudicación de proyectos, y establecer un registro único de contratistas como fuente de información de riesgo y el uso de seguros. También es importante fortalecer el mecanismo de resolución de controversias; introducir la figura del Gerente de Proyectos para resguardar el cumplimiento del contrato; junto con desarrollar de manera eficiente y óptima el proyecto de infraestructura licitado”, recomienda.

Agosin y los demás académicos participantes del documento de propuestas para un mejor crecimiento coinciden en que se necesita dar un impulso a la participación privada en la inversión en infraestructura, alentada por el éxito de la experiencia chilena con la concesión de obras públicas. “La capacidad de gestión del sector privado chileno ha sido un aporte crucial para el desarrollo de infraestructura y es un activo que no debe ignorarse. Como en todo orden de cosas, hay experiencias negativas en las concesiones que invitan a revisar lo que se hace y corregir los defectos, pero en ningún caso a abandonar el sistema de concesiones”, puntualizan.

Agrega que se debe otorgar mayor transparencia, coordinación y control al sistema de instituciones que intervienen en el desarrollo de la infraestructura, y sugiere crear una agencia asesora público-privado con conocimiento técnico que contribuya con una visión experta y de largo plazo a la política de infraestructura del país.

En esa línea, la propuesta de los académicos plantea desarrollar un Plan Nacional de Infraestructura Pública que entregue lineamientos para orientar las iniciativas de inversión privadas, identifique propuestas de financiamiento público de largo plazo, permita una participación efectiva pero no conflictiva de organismos ciudadanos y ambientales y separe de

manera efectiva las áreas de planificación estratégica, construcción y operación de las obras de infraestructura, de modo de poder hacer evaluaciones objetivas.

El grupo de académicos propone además iniciar una discusión para que el Ministerio de Hacienda separe las decisiones de inversión en infraestructura pública de las de administración del gasto corriente y desarrolle propuestas de financiamiento público de largo plazo y no anuales.

La comisión de la CPC recomienda profundizar que se potencie y profundice el trabajo en alianza público-privada para concretar proyectos rentables para el país, avanzado en adecuados sistemas de financiamiento que aseguren a inversión.

## **Inversión en Infraestructura y evaluación ambiental**

Pese a la importancia para el crecimiento en Chile de grandes proyectos de infraestructura, generación eléctrica, mineros, puertos, basurales y cárceles, entre otros, se ha generado una creciente resistencia de las comunidades locales a la instalación en sus respectivos territorios de este tipo de proyectos.

Adicionalmente, estos proyectos exigen definiciones al gobierno y al Estado respecto de las condiciones técnicas y económicas para su ejecución. Dónde emplazarlos, cuáles estándares medioambientales les son aplicables, cómo dar participación a las comunidades locales, todos aspectos que deben resolverse.

Los proyectos de gran envergadura tienen una característica que los separan de los de menores: más allá del beneficio privado, éstos frecuentemente generan una importante rentabilidad social a nivel nacional, pero pocas ganancias a nivel local y, muchas veces, costos. En consecuencia, las comunidades locales perciben como una injusticia el hecho de que una porción mayoritaria de las ventajas vayan a parar a otros grupos de la sociedad y que los costos recaigan muchas veces solo sobre ellos. La experiencia indica que en Chile la regulación no es adecuada para evitar o manejar un eventual conflicto.

La normativa actual contempla instancias de participación local en los procesos de aprobación de las obras y mecanismos de compensación. Sin embargo, hay una tendencia creciente a judicializar los proyectos, aumentando la incertidumbre respecto a su realización, retrasándolos y, eventualmente, suspendiéndolos. En los países desarrollados, como Suiza y Francia, estos procesos están mejor normados en cuanto a la participación ciudadana, la distribución de costos y beneficios de los mismos y la certeza de sus plazos y procedimientos, incluyendo la instancia judicial. ¿Qué hacer para resolver este nudo?

En “Propuestas para un mejor crecimiento” se sugiere planificar integralmente el territorio con una adecuada participación ciudadana, aumentar la participación local en el diseño de los proyectos, mejorar la coordinación de las agencias públicas, validar a los interlocutores en la revisión, normar los procesos de negociación y evaluación, implementar un nuevo procedimiento de desarrollo que aumente su legitimidad, agilice su avance y mejore la resolución de conflictos y compensaciones.

## **Mayor competencia para el crecimiento**

La libre competencia es una condición necesaria para lograr una eficiente asignación de recursos, promover la innovación y generar el mayor bienestar para la sociedad. Es así como la evidencia muestra que las diferencias de ingreso per cápita entre países se debe, entre otras cosas, a las conductas anticompetitivas existentes en los países más pobres<sup>19</sup>. Diversos estudios señalan que una institucionalidad fuerte en libre competencia aumenta la productividad y el crecimiento económico entre 2 por ciento y 6 por ciento en países desarrollados y 10 por ciento en países en vías de desarrollo<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Parente y Prescott, 2002; Acemoglu et al., 2004

<sup>20</sup> OCDE, 1997 y 2001; Scarpetta y Tressel, 2002

La libre competencia se erige, además, como fuente de legitimidad de una economía de mercado, dicen los economistas.

En Chile se ha avanzado mucho en los últimos 15 años y la institucionalidad hoy está a la altura de las mejores prácticas y diseños de políticas que existen en el mundo, de acuerdo al informe de los académicos Agosin y otros. La reforma de 2003 que creó el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC); la de 2009 que creó la delación compensada y le dio facultades intrusivas para investigar a la Fiscalía Nacional Económica (FNE); y la de 2016 que aumentó significativamente las multas, agregó un control obligatorio de fusiones y restableció la cárcel para colusión, ponen a Chile prácticamente al nivel de un país desarrollado en materia de institucionalidad de libre competencia.

En este sentido, no hay mayores cambios institucionales que hacer y hay que darle tiempo a las últimas modificaciones de 2016 para evaluar cómo funcionan antes de hacer nuevas reformas. Aun así, existen espacios de mejoras. Siendo la competencia esencial para lograr una mayor productividad y eficiencia de los mercados, se proponen acciones en tres dimensiones: fortalecimiento institucional, remoción de protecciones legales y aumento de la competencia en mercados relevantes, como el transporte terrestre de carga, acceso abierto, telecomunicaciones, planes de Isapres, licitación de la cartera de las AFP y derechos de agua.

## **El desafío del cambio tecnológico**

Alfredo Moreno, ex presidente de la CPC y ex ministro de Desarrollo Social, advierte que en Chile hay una tendencia a enfocar la vista hacia el presente y el pasado, y lo que de verdad está pasando es que el mundo se está transformando a una velocidad impresionante. Los avances tecnológicos en el mundo están cambiando radicalmente las industrias, las empresas, los procesos productivos y los trabajos de las personas. Los estudios que se han hecho para Chile muestran que en 20 años, según la mejor estimación, la mitad de las empresas de hoy no van a existir o van a estar radicalmente modificadas, y que del orden del 50 por ciento de todos los trabajos, particularmente de los sectores medios y bajos, no van a existir puesto que van a ser ejecutados por robots o porque no se van a requerir. “Va a haber un cambio radical y nosotros seguimos esperando,

como que lo hay que hacer es ver cómo distribuimos lo que tenemos cuando en realidad hay que crear la mitad del sector productivo del país en los próximos 20 años. Eso requiere flexibilidad y mucha inversión”, advierte Moreno.

Al respecto, enfatiza que hay que flexibilizar las formas de trabajar, los horarios, e incorporar a las personas de la tercera edad que estén en condiciones de seguir aportando a la economía del país. “Más de un 26 por ciento de la población va a tener más de 60 años en los próximos años. Y además son personas que, si bien son tercera edad, no tienen nada que ver con la tercera edad anterior. Son personas que están plenamente activas que quisieran trabajar, que tienen capacidades y experiencias que son valiosas y muy importantes para el país”, apunta.

La Comisión de Productividad de la CPC agrega que “aspiramos a otorgar mayores oportunidades a las personas a través de que logren trabajos que les permitan desarrollar su potencial, debemos asumir con seriedad este desafío, y tomar acciones concretas para remover regulaciones y barreras culturales que impiden a mujeres, jóvenes y adultos mayores participar del mercado laboral.”

El documento de propuestas de la Comisión de Productividad de la CPC advierte que la economía digital representa actualmente solo un 3,1 por ciento del PIB, cifra que es casi la mitad de los países de la OCDE. Por ello, enfatiza que su impacto en la mejora de la calidad de vida, productividad y empleo debe ser reforzado, así como potenciar la alfabetización digital, de manera que el 70% de los chilenos que usa internet le dé un uso más productivo.

## **Programas de desarrollo productivo**

En 2005 se creó el **Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad**, que tiene por objetivo coordinar la diversificación productiva y exportadora; sin embargo, los cambios de Gobierno y de enfoques han impactado negativamente en la eficacia y vigor. Es por esto, enfatiza, debe ser ésta una política de Estado y no de un gobierno de turno, así como debe disponer de recursos suficientes para cumplir con su misión.

El Consejo Nacional de Innovación por ejemplo, creó un programa muy interesante que se relaciona con el subsidio para atraer inversión extranjera directa a industrias de alta tecnología, que se llamó **InvestChile** y depende del Ministerio de Economía.

Tras la visita del Presidente Ricardo Lagos a Silicon Valley en 2001, comenzó a implementarse este programa y fue una copia de uno que trajo muy buenos resultados desarrollado por la política industrial irlandesa. Consiste en entregarles a las empresas extranjeras en alta tecnología beneficios por una sola vez, y uno de los principales subsidios dependerá del número de empleados calificados y no calificados que la compañía contrata al establecerse. Los beneficiarios se comprometen a permanecer en el país por un mínimo de 10 años, y deben pagar todos los impuestos correspondientes.

Hasta el momento, explica el ex decano de la FEN Manuel Agosin, un centenar de empresas se han instalado bajo este régimen, y los costos fiscales no han superado los 100 millones de dólares entre 2001 y 2010.

Así, el organismo desarrolla todo tipo de iniciativas cuyo objeto sea informar, promocionar, coordinar y ejecutar acciones tendientes a incentivar el ingreso de Inversión Extranjera Directa (IED) al país, además de proveer información general acerca de Chile, su ambiente económico y social, su marco legal y sus políticas en materia de inversión extranjera. Brinda información específica sobre cómo iniciar un negocio, así como los procedimientos y regulaciones a los que todo inversionista debe adherirse para ingresar IED al país. Publica periódicamente reportes acerca del clima de negocios en Chile y las oportunidades concretas de inversión en proyectos tanto públicos como privados.

InvestChile cuenta con servicios específicos para cada etapa del ciclo de la inversión extranjera, realizando más de 700 asesorías anuales a empresas. Este servicio ha definido como industrias claves la alimentaria, servicios globales, minería, energía y turismo. En diciembre de 2016, el organismo informaba una cartera de 130 iniciativas que podrían materializarse en un plazo de tres años, asociadas a la creación de 5.607 nuevos empleos, y que representan una inversión de hasta 8.772 millones de dólares.

De acuerdo a información publicada por el diario La Tercera publicada el 19 de diciembre de 2016, “entre los 810 servicios que ofreció InvestChile a inversionistas extranjeros durante 2016 se cuentan reuniones de negocio y “match making” (facilitación de contactos), asesorías generales, sectoriales y legales, y la resolución de inquietudes con visitas en terreno. Además, la agencia contabiliza más de 48 actividades de promoción de inversiones en Chile y el extranjero destinadas a atraer inversiones en los sectores priorizados”.

De las políticas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), surgida entre la década del ‘30 los años ‘70, se ha mantenido hasta hoy la Corporación de Fomento de la Producción (**CORFO**).

En la actualidad, el organismo se define como la agencia para la transformación productiva del país, basada en innovación y capital humano. Para ello, desarrolla un mix de políticas de desarrollo productivo que considera políticas neutras, amplias y sin focalización, orientadas a la promoción de la innovación en empresas y emprendedores del conjunto de la economía y evaluadas en su propio mérito. Así, tiene programas y convocatorias focalizados en emprendimiento, innovación, desarrollo pyme, inversión y financiamiento, Chile Transforma, Capacidades Tecnológicas e Inversiones Estratégicas.

Otro programa nacido a principios de los años 80 es **Fundación Chile** por ejemplo, que también ha cumplido un papel relevante en la diversificación productiva chilena. El desarrollo de la industria salmonera es el proyecto más reconocido, así como el inicio del proceso exportador de arándanos. Es cierto –dice Agosin- que los fracasos son más numerosos que los éxitos, pero ésa es la naturaleza del capital de riesgo, y asegura que “el nicho que ocupa fundación Chile es 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 entre privados y el Estado es fundamental para garantizar que la institución será utilizada con el objetivo de la diversificación productiva.

El fomento a la industria de capital de riesgo es en sí una política de desarrollo productivo y fue el pilar, por ejemplo, de la política industrial de Taiwán<sup>21</sup> en una segunda etapa en los años 80, cuando el país ya había despegado en su proceso exportador y requería de un proceso de decisión gubernamental para determinar cuáles serían los nuevos sectores que tenían potencial para liderar el crecimiento de país.

Chile puede perfectamente copiar este ejemplo que es realmente muy exitoso, y puede hacerlo incentivando la profundización de los 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, concluye Agosin.

En noviembre de 2005 se constituyó, por Decreto del Presidente Ricardo Lagos, el **Consejo de Innovación para la Competitividad**, que luego pasó a llamarse **Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID)**, el que al cabo de un año entregó un informe con los lineamientos generales para la elaboración de una estrategia nacional de innovación para la competitividad de largo plazo. En 2006, y bajo la presidencia del ex ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre, el Consejo dio al Ejecutivo la Estrategia Nacional de Innovación para la competitividad. En 2010, el Consejo presidido por Eduardo Bitrán y presenta la Agenda de Innovación y Competitividad 2010-2020, que pretendía brindar al país un conjunto de acciones para alcanzar el pleno desarrollo hacia el 2020.

Sin embargo, el Consejo ha perdido fuerza y eficacia al estar a merced de los gobiernos de turno y el énfasis que cada uno le dé.

En febrero de 2015 se creó la **Comisión Asesora Presidencial para la Productividad (CNP)**, por Decreto del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y Ministerio de Hacienda. Es una

---

<sup>21</sup> **Taiwan** es la **economía** número 21 por volumen de PIB, y su PIB per cápita, que es un muy buen indicador del nivel de vida, en 2018, fue de 21.192€ euros, por lo que se encuentra en el puesto 38 de los 196 países del ranking de PIB per cápita.

institución consultiva, de carácter independiente, autónoma y con un desafío permanente: aumentar la productividad para mejorar la vida y bienestar de las personas.

De acuerdo a su presentación institucional, la CNP asesora al Gobierno de Chile en materias orientadas a aumentar la productividad, proponiendo políticas públicas, técnicamente sustentadas, que consideren la opinión de la sociedad civil, con foco en mejorar el bienestar de los ciudadanos.

La CNP realiza dos tipos de estudios: uno que se origina a través de un mandato o solicitud del Gobierno de Chile y otro, que nace del interés y análisis mismo que se genera al interior de la CNP.<sup>22</sup>

Además, se presenta con los objetivos de identificar los obstáculos de regulación, gestión, administración, así como falta de bienes públicos, instancias de coordinación o acceso a capital que restringen el emprendimiento y desarrollo de una industria o sector económico y proponer las acciones necesarias para la solución del impedimento; proveer de información al sector público y privado en materia de productividad tanto a nivel sectorial como regional, y así generar conocimiento y facilitar la toma de decisiones; generar espacios abiertos y participativos, de coordinación y de socialización con la ciudadanía y los actores interesados en las reformas; y realizar un seguimiento a las políticas analizadas por la Comisión e informar de los avances al Gobierno.

La CNP cuenta con un consejo de ocho miembros, de carácter técnico y transversal, además de un representante de los ministerios de Hacienda, Economía y Trabajo. Es presidida por el académico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile Joseph Ramos y sus consejeros son destacados académicos y profesionales, nombrados por el o la Presidenta de la República por un período de tres años e inamovibles.

---

<sup>22</sup> Véase <http://www.comisiondeproductividad.cl/presentacion/>

A principios de este año la Comisión presentó su primer Informe de Productividad. Una de sus recomendaciones fue acogida por el Gobierno, en relación a que los proyectos de ley incluyan una estimación de su impacto en la productividad, lo cual se está haciendo con aquellos proyectos que provienen de ministerios económicos. Unos meses después, la CNP entregó al Ejecutivo 54 recomendaciones para elevar la productividad en la gran minería del cobre.

Paralelamente, está desarrollando diversas instancias de participación ciudadana, como seminarios, talleres y consultas, así como giras por el país para reunirse con gremios y organizaciones civiles.

## VI. Y CHILE DESPERTÓ

En este trabajo se intentó analizar cuáles medidas y cómo implementar algunas de ellas, según la propuesta de varias fuentes consultadas reconocidas como destacados economistas y académicos. La pregunta de cómo seguir avanzando para alcanzar nuestro crecimiento potencial e impulsar a aquellas áreas productivas de nuestra economía más abandonadas, en momentos en que el precio del cobre comenzó a descender, surgió con más fuerza que antes; pues en momentos de bonanza del metal rojo, nadie se lo cuestionaba, al menos no con la decisión y firmeza para adoptar cambios más drásticos y definitivos.

Varias de las medidas mencionadas, fueron tomadas del documento elaborado entre otros por los economistas Guillermo Larraín, Manuel Agosin, Verónica Mies, Hernán Briones, Claudio Agostini; el que fue elaborado como una propuesta al gobierno que asumiera –cualquiera de los que en 2017 estaban en campaña- para apoyar la gestión de crecimiento y productividad de la economía en Chile.

Cabe destacar que nuestro país registra las cifras e indicadores macro en general buenos, alicaídos en períodos, pero con otros de harta bonanza, que nos prometían ser el oasis de la región, el país más estable, de políticas serias, y de mayor confianza para invertir.

En efecto, somos la quinta mayor economía de América Latina en términos de producto interno bruto (PIB) nominal después de Brasil, México, Argentina y Colombia. Se nos sindicaba como el país que posee la renta per cápita más elevada de América Latina, y que pertenece a la categoría de países de ingresos altos según el Banco Mundial., con un PIB per cápita de 27 mil dólares.

Pero, hoy estamos bien lejos de poder considerarnos como un oasis. Chile está en una gran crisis social, política y económica, inédita en nuestra historia. Es cierto que ha habido importantes

progresos en los últimos 30 años en términos de crecimiento y desigualdad de ingresos, se han mejorado los niveles de bienestar. Pero claramente estas cifras esconden algo más. La desigualdad tiene muchas dimensiones que van más allá del tema de los ingresos, desigualdad que en todo caso es, a pesar de su descenso, muy alta.

Tras el estallido social del 18 de octubre de 2019, se develó la realidad más cruda. Somos un país muy segregado, donde a pesar del progreso, muchas familias pobres y nuestra gran clase media, viven una situación de vulnerabilidad, inequidad y falta de oportunidades que requieren de soluciones urgentes.

Al parecer, las medidas económicas, si bien nos ubican en el top de la tabla, las personas más vulnerables, si bien mejor que generaciones anteriores, no consideran que sus vidas hayan mejorado de nivel, están frustradas y esa desconexión entre el papel y la realidad, se produce porque la inclusión social ha ido rezagada del progreso.

Tal como mencionó el economista Sebastián Edwards en su última visita a Chile durante su participación en un conversatorio triestamental organizado en la FEN el 07 de noviembre de 2019, uno de los problemas más complejos y que ha permitido acumular resentimiento en la población, es –sin duda para él-, que en Chile no ha habido la horizontalidad en el progreso. Y explica, que la gente aunque es verdad que ha avanzado materialmente, pues vive en mejores condiciones, tienen casas sólidas, muchos tienen autos, entre otros avances; la forma en que se los trata, por ejemplo, aún difiere de la gente de uno u otro barrio. Las áreas verdes que disponen, el trato que reciben cuando van a hacer algún trámite, o algo tan sencillo como no considerar estacionamiento para su auto en el departamento que compraron, son situaciones que han incrementado las brechas entre el progreso económico del papel y real bienestar de las personas.

Es verdad que en Chile se requieren apoyos e incentivos para la diversificación productiva. No podemos seguir quedando expuestos ni vulnerables a la bonanza del cobre. Asimismo, la diversificación permitiría tener además, un impacto en el nivel educacional, pues se requerirán mayores destrezas y habilidades para desarrollar estos nuevos sectores.

Sin embargo también, será necesario que las autoridades gubernamentales y todo el espectro político, incluya la variable social en este proceso. Nuestra deuda externa y nuestro equilibrio fiscal es hoy día comparable al de cualquier país desarrollado, somos un ejemplo en la región, pero la verdad es que no lo somos.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. & ROBINSON, J. (2005) “Institutions as a fundamental cause of long-run growth” Handbook of Economic Growth, Volume 1 A (pp.385-472)

AGOSIN, M. (1999) Comercio y Crecimiento en Chile. Revista CEPAL, 68, agosto. 79-100

AGOSIN, M (2015). ¿Necesita Chile una política industrial y cuál? Revista Economía y Administración, Facultad Economía y Negocios N° 165, diciembre, p. 32-38.

AGOSIN, M.; LARRAÍN, C. & GRAU, N. INDUSTRIAL POLICY. Serie de documentos de trabajo N°294, DECON, U. de Chile.

AGOSIN, M., LARRAÍN, G., BRIONES, I., AGOSTINI, C., SÁNCHEZ, JM., SOTO, R., & MIES, V. Propuestas para más y mejor crecimiento de largo plazo. Agosto de 2017.

ANDA (2017) Entrevista a Alfredo Moreno, Presidente CPC. Revista Marcas y Marketing.

CHANG, R., KALTANI, L. & LOAYZA (2009) Openness can be good for growth: The role of policy complementarities. Journal of Development Economics. Recuperado de <http://>

CNP[s.a.] ¿Qué es la Comisión Nacional de Productividad? Comisión Nacional de Productividad. Recuperado de [www.comisiondeproductividad.cl/presentacion](http://www.comisiondeproductividad.cl/presentacion)

CONAF (1974) DL 701 y sus reglamentos. Ministerio de Agricultura. Recuperado de <http://www.conaf.cl/nuestros-bosques/plantaciones-forestales/dl-701-y-sus-reglamentos/>

DAWSON,J., & SEATER J. (2013) Federal Regulation ang Aggregate Economic Growth. Journal of Economics Growth, Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=2223315>

GARY,H., & PRESCOTT.E., (2002) Malthus to Slow. American Economic Review. Recuperado de <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/00028280260344731>

GUAJARDO, J. (23 de junio de 2014). La industria minera, en períodos de transición La Tercera, Recuperado de <https://www.mch.cl/2014/06/23/la-industria-minera-en-periodo-de-transicion/>

LANDERRETICHE, O., & SILVA, E. (2015) Situación de la industria del cobre y reacción de los productores. Revista Economía y Administración, Facultad Economía y Negocios N° 165, p.40-45.

LARRAÍN, G., (2016) Chile: desafíos de la era post mineral. Revista Economía y Administración, Facultad Economía y Negocios N° 165, p.26-30

OCDE (2003) Estudios Económicos de la OCDE Chile. Organización para la Cooperación y el Desarrollo. Recuperado de <https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview%20Chile%20spanish.pdf>

RAMOS, J., (2016) El desafío de la productividad y del desarrollo productivo en Chile. Revista Economía y Administración, Facultad Economía y Negocios N° 166. P. 6.

RAMOS, J.(1998). Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos en torno a los recursos naturales. Revista Cepal n° 66. p. 105-125. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/12159-estrategia-desarrollo-partir-complejos-productivos-torno-recursos-naturales>