

Política de desarrollo productivo para Chile



**GERMÁN
ALARCO**

Profesor de la
Universidad del Pacífico

En el último número de la Revista de la CEPAL de abril de 2023, Manuel Agosin, Profesor Titular y Emérito de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, publicó un artículo con el título de esta nota para Chile. Sin embargo, este tiene muchos elementos aprovechables para el Perú.

Se anota que la exportación de cobre no puede expandirse a tasas superiores a las de su demanda, sin incurrir en una caída de su precio. Asimismo, que la mejora de los términos de intercambio generó la denominada enfermedad holandesa, que produjo una fuerte apreciación de la moneda. Según Agosin esta es la causa del estancamiento que experimentaron las exportaciones distintas del cobre, del retroceso de algunos rubros de exportación y de la escasa aparición de nuevos productos.

Se insiste en la diversificación productiva y exportadora, especialmente en bienes y servicios de mayor contenido tecnológico. Para ello se propone el impulso de la banca de desarrollo, un mayor papel coordinador al Estado, subsidio temporal a nuevas exportaciones, programa de promo-

ción y atracción de inversiones de alta tecnología. Asimismo, una interesante política cambiaría que reduce incertidumbre con un nivel que estimula nuevas exportaciones, entre otras.

IDEAS CLAVE

Según Agosin desde 1998 Chile ha venido acusando una desaceleración importante de su crecimiento económico. El pobre desempeño reciente de la economía chilena es atribuible a la interrupción de la diversificación productiva y exportadora alrededor del inicio del nuevo siglo.

Las intervenciones del Estado han sido de tipo horizontal y han evitado aquellas destinadas a apoyar industrias específicas. Se han realizado intervenciones intermedias centradas en privilegiar actividades

(como nuevas exportaciones y tecnologías) que escasean en la economía chilena, lo que deja un amplio margen a las fuerzas del mercado en la selección de empresas y sectores.

En cuanto a políticas verticales, se sugiere el apoyo al hidrógeno verde, una industria emergente en la que Chile tiene evidentes ventajas comparativas. En el artículo también se aboga por políticas cambiarias que moderen las fuertes fluctuaciones del tipo de cambio real y aseguren un tipo de cambio estable y competitivo para los nuevos exportadores.

ESTRUCTURA

En la segunda sección se discute la relación en el contexto chileno entre el crecimiento del PIB y el de las exportaciones, con par-

ticular énfasis en la diversificación de estas últimas. La tercera sección está dedicada a explicar los nexos entre la diversificación y la complejidad exportadora, por una parte, y el crecimiento, por la otra.

En la cuarta sección se exponen las propuestas de política de desarrollo productivo. La quinta sección está dedicada a examinar cómo la política cambiaría sin abandonar la flotación del tipo de cambio que se ha venido practicando desde 1999, puede apoyar la transformación productiva. En la última parte se formulan algunas conclusiones.

NECESIDAD DE CAMBIOS

Si Chile quiere retomar una tasa de crecimiento del 5% o más, las exportaciones distintas del cobre deberán crecer a tasas bastante más

elevadas que el crecimiento del producto. Dado que las exportaciones chilenas representan casi un 30% de las exportaciones mundiales de cobre, estas últimas no crecerán a una tasa superior al 3% (sobre la base de una elasticidad ingreso de la demanda de cobre de la unidad y considerando que la economía mundial no crecerá mucho más que esa cifra en el mediano plazo).

Por lo tanto, las exportaciones de otros bienes y servicios tendrán que crecer a una tasa mucho más elevada. Asimismo, parte de la desigualdad en la distribución del ingreso parece obedecer a la baja densidad de empleos de alta productividad y el predominio de empleos no calificados e informal. La evidencia demuestra que los países que producen una canasta de bienes más diversificada y compleja tienden a tener menores niveles de desigualdad que otros.

DIVERSIFICACIÓN TECNOLÓGICA

La experiencia internacional revela que, en una economía pequeña y abierta, que además está ubicada dentro de la frontera productiva mundial en casi todos sus sectores productivos, el crecimiento acelerado está relacionado con la incorporación de nuevos bienes a la canasta productiva y exportadora.

En otros estudios se desarrolla la idea de que lo

que importa no es solo la diversificación productiva y exportación diversificadora, sino impulsar exportaciones más tecnológicamente sofisticadas. Estos autores ponen énfasis en la diversificación hacia productos más complejos. Asimismo, la complejidad va de la mano de la diversificación, pero además se insiste en el papel de las exportaciones de mayor contenido tecnológico.

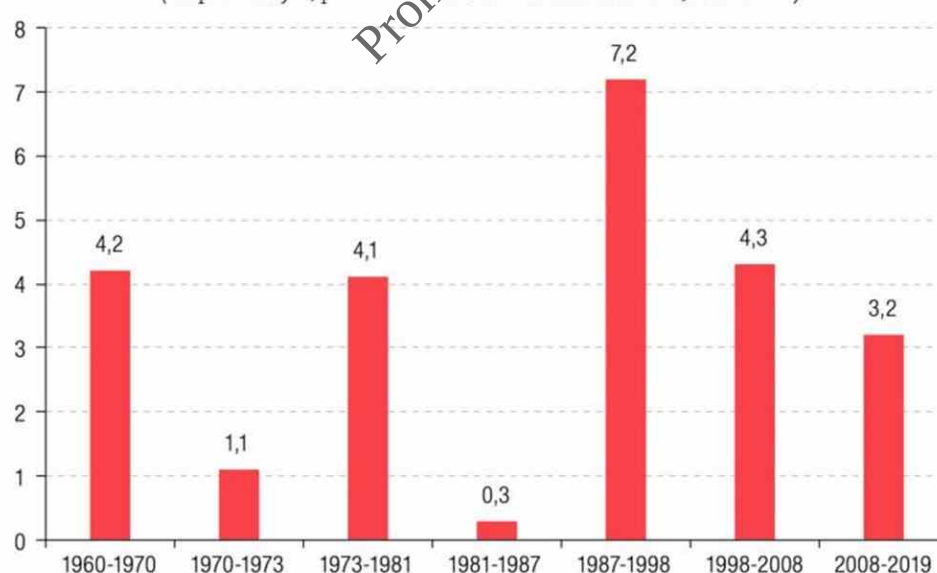
El crecimiento ocurre no por producir más de lo mismo sino por la introducción de nuevos sectores productivos. La novedad de estos sectores es que requieren no solo mano de obra no calificada sino también calificada, que se supone surge del aprendizaje en el trabajo. Entonces, la producción de estos sectores tiene una externalidad: crea mano de obra calificada que pueden utilizar otros sectores.

POLÍTICA INDUSTRIAL EXITOSA

Agosin nos señala que una política industrial exitosa requiere de varios elementos. En primer lugar, las políticas deben impulsar a los productores hacia los mercados internacionales. Segundo, deben ampliar el espectro productivo. Tercero, todo nuevo sector requiere de la provisión de insumos no transables indispensables: infraestructura. En este aspecto, la acción inteligente del Estado es fundamental.

Quizás la tarea más

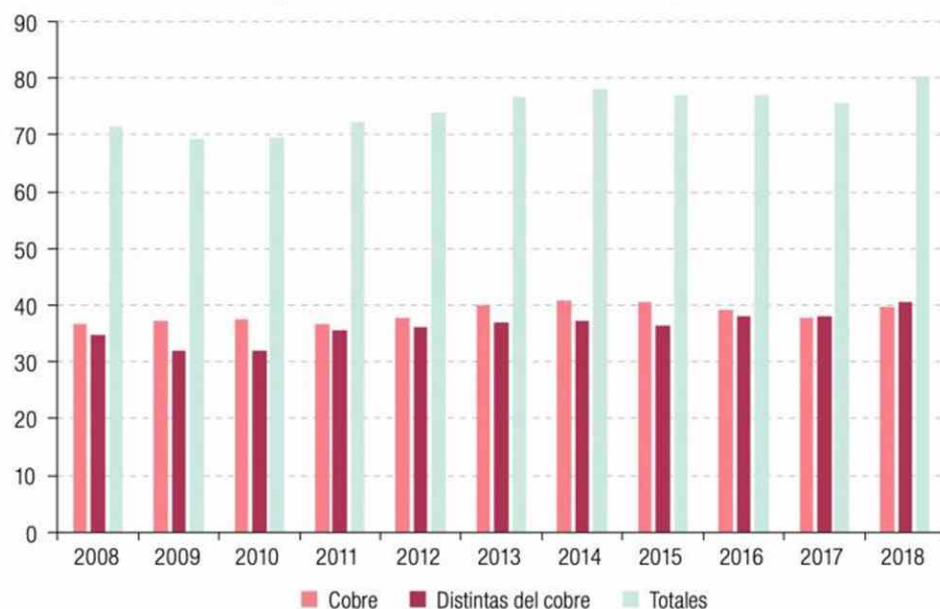
Chile: tasas de crecimiento del PIB real, promedio anual, 1960-2019
(En porcentajes, precios encadenados del año anterior, base 2018)



Tomado de "Política de desarrollo productivo para Chile (y el Perú): una alternativa al estancamiento." (p.126), por Agosin, M., 2023, Revista CEPAL, (139).

(y el Perú): una alternativa al estancamiento

Chile: volumen de las exportaciones, 2008-2018
(En miles de millones de dólares de 2013)



Tomado de "Política de desarrollo productivo para Chile (y el Perú): una alternativa al estancamiento." (p.127), por Agostin, M., 2023, *Revista CEPAL*, (139).

importante del Estado en Chile en la promoción de nuevas actividades orientadas a diversificar la matriz productiva y exportadora es la creación de un banco de desarrollo, tal vez transformando a la CORFO. Uno de los problemas que deben enfrentar los emprendedores es la escasez de capital para financiar inversiones en capital fijo. El banco puede atraer capital de largo plazo a tasas preferentes para aquellas inversiones que están bien alineadas con los objetivos de largo plazo del país.

BANCA DE DESARROLLO

El autor anota que en varios países desarrollados y en desarrollo, la banca de desarrollo cumple un papel de bisagra entre aque-

llas unidades del sector público que formulan la política de desarrollo y el sector financiero.

Como es una entidad que se financia en gran medida colocando bonos con la garantía del Estado debe mantenerse solvente y preocuparse de acceder a la mejor calificación de riesgo posible y mantenerla, sin perjuicio de que su rentabilidad sea más baja que la de la banca privada, porque una parte de sus préstamos son a tasas más bajas que las de mercado y su objetivo es la rentabilidad social y no la privada.

OTRAS POLÍTICAS BÁSICAS

Entre otras políticas se encuentra la educación tanto a nivel universitario

como técnico, orientada a las necesidades de nuevas industrias. La formación de nuevas destrezas técnicas y profesionales debe ser funcional a la visión de la política de desarrollo y a las industrias específicas que se intenta promover.

El papel coordinador del Estado entre sus propios organismos, así como entre el sector público y las empresas privadas es fundamental. Este papel incluye eliminar trabas burocráticas, coordinar a distintos organismos públicos, redactar las regulaciones, diseñar los proyectos de ley que sean necesarios y servir como un foro donde los privados, las universidades y el sector público puedan concertar sus acciones.

SECTORES DEL FUTURO

Agosin anota algunos sectores que se vislumbran de gran importancia en el futuro: el hidrógeno verde, el litio y la descarbonización de la minería. Todos están alineados con los compromisos que Chile asumió en el marco del Acuerdo de París para enfrentar el calentamiento global. Si el sector minero no hace la transición hacia la minería verde, en el mediano plazo Chile no podrá exportar productos mineros porque estarán sujetos a elevados impuestos sobre la huella de carbono en los países importadores.

En cuanto al hidrógeno verde se requiere la acción del Estado a través de: i) asegurar el suministro de capital humano específico para esta nueva industria; ii) comprometerse a mantener reglas del juego que propicien los negocios; iii) elaborar en breve una reglamentación para el hidrógeno verde que cumpla con los estándares internacionales y facilite las certificaciones internacionales, y iv) adecuar los puertos para el transporte del combustible a mercados externos y realizar otras obras de infraestructura para abastecer a usuarios nacionales.

POLÍTICAS INTERMEDIAS

Una de las políticas intermedias podría ser un subsidio del 5% para exportaciones nuevas, definidas como aquellas inferiores

a 50 millones de dólares para una partida entera de exportación. Cuando las exportaciones llegan a ese umbral, todas las empresas que exportan bienes en esa partida pierden el subsidio. Al respecto, hay que anotar que de acuerdo con las normas de la OMC para ser susceptible de sanciones las exportaciones subsidiadas deben sobrepasar un umbral de las importaciones del bien en el país importador.

La otra política es el Programa de Promoción y Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, que operó entre 2001 y 2010. Este programa logró atraer a una centena de empresas. Su principal incentivo era un subsidio a la contratación de mano de obra calificada y no calificada. El subsidio se entregaba por una sola vez y las empresas se comprometían a permanecer en Chile por diez años. Se estima que ese programa logró generar unos 2,000 millones de dólares en exportaciones de servicios.

POLÍTICA CAMBIARIA

Para lograr la diversificación productiva, es importante que el tipo de cambio real no sea demasiado incierto y que tenga un nivel que estimule nuevas exportaciones. Agosin propone que la política actúe sobre sus fundamentos y no necesariamente que se abandone la flotación cambiaria.

El Gobierno debe ahorrar en un fondo soberano todos los ingresos netos del fisco por concepto de utilidades provenientes de CODELCO y de impuestos más regalías a las rentas que obtienen los privados que participan en la industria del cobre; aprovechando solo sus rendimientos como hace Noruega.

Asimismo, para moderar las fluctuaciones que se producen en los mercados cambiarios por la existencia de agentes con diversas expectativas para el tipo de cambio futuro se propone que el banco central tenga disponible un arsenal de políticas. En primer lugar, debería publicar en forma periódica un informe acerca de las condiciones del mercado cambiario en que se especifique en qué rango se ubica el tipo de cambio de equilibrio (aquel que se daría en ausencia de fenómenos especulativos).

Asimismo, el informe debería incluir la discusión de las condiciones de liquidez en los mercados internacionales de capital, las variables que las afectan, su posible evolución futura y cómo se espera que afecten al tipo de cambio real de equilibrio. También se ha recomendado considerar la posibilidad de aplicar un pequeño impuesto a las entradas y salidas de capital cuando las condiciones de los mercados financieros internacionales lo requieran.