

# Situación de la productividad en Chile: los desafíos del TPP y China

Chile, al igual que el resto de los países de América Latina, está reflejando en sus cifras de crecimiento el fin del superciclo de los *commodities* de la última década. La desaceleración del crecimiento de China, producto de un cambio, más rápido de lo que había sido previsto, en el foco del crecimiento hacia un modelo centrado en consumo interno más que en inversión, ha generado una disminución también más acelerada en la demanda global de materias primas de nuestro continente y por lo tanto, una caída abrupta en los precios. Si bien se espera que India, la eterna promesa del desarrollo asiático, pueda absorber parte de la demanda que China deja o libera, las condiciones estructurales del sistema político de India hacen suponer que aún queda un largo trecho de reformas internas en el subcontinente, antes de poder proyectar un escenario donde se transforme en motor de la demanda de *commodities* mundial. A falta de elementos de mitigación, incluso la CEPAL anunció, en septiembre, que la región debía prepararse para enfrentar un “escenario de sesgo recesivo” producto de la baja demanda de materias primas desde el exterior.

**La firma del TPP y nuestra participación de largo plazo en Asia Pacífico imponen desafíos para nuestro país en materia de competitividad. Más allá de la posición actual (número 35 del ranking y 8 de 12 entre los países que firman el TPP) lo preocupante es la tendencia hacia una caída sostenida en él.**

El índice de productividad elaborado por ICARE y Clapes UC, muestra ocho trimestres consecutivos de caídas. En el tercer trimestre de 2015 la productividad de la economía chilena descendió 1,5%.

En el Encuentro Nacional de la Empresa (ENADE) 2015, la Presidenta de la República, por su parte, anunció que el año 2016 será el año de la productividad frente a lo cual el ex ministro de Hacienda, Felipe Larraín pidió acciones concretas.

Para avanzar en los desafíos que enfrenta la economía chilena, la Presidenta de la

República señaló que es necesario que tanto desde el gobierno, como del sector privado y la sociedad civil instalemos el objetivo de mayor productividad, inteligente, sustentable e inclusiva. Señaló también “el explícito y decidido apoyo de la OCDE a la agenda de productividad del gobierno”.

De otro lado, el Ministro de Economía Luis Felipe Céspedes informó recientemente que la Agenda de Productividad del Gobierno alcanzó un 77% de cumplimiento, pero también manifestó estar preocupado por el hecho que “la productividad acumula dos años en terreno negativo”.

El Ministro apuntó también a que “nuestro país, para incrementar la productividad, lo que requiere hacer es tomar medidas de corto, mediano y largo plazo”. Asimismo, el Ministro Céspedes agregó, “como país, para poder seguir creciendo de manera sostenida no podemos continuar implementando políticas que lo que buscan hacer es sólo tener ganancias de corto plazo”.

La participación de la directora ejecutiva de la Comisión de Productividad de la CPC, Johana Davidovich, es que por una parte, “El contenido de las reformas que se están impulsando no abordan los focos para mejorar la productividad o va en dirección contraria. Llevamos más de 10 años, en que la productividad aportó muy poco o incluso restó al crecimiento económico del país”.

El presidente de la Comisión Nacional de Productividad, Joseph Ramos, atribuye la caída de la productividad “al exceso de contratación de personal de las empresas y a la débil demanda interna y externa”. Las empresas son capaces de crecer al 3% del PIB.”

Adicionalmente, Rodrigo Cerda, Director Alterno de Clapes, que genera con ICARE el Índice de Productividad, atribuye el deterioro de la productividad en los últimos 8 trimestres, al bajo crecimiento de la economía (2%), al crecimiento en el mercado laboral en el marco de una economía de bajo crecimiento y al ciclo político económico que ha vivido el país. La economía está creando empleos que no son muy productivos, agrega finalmente.

Más allá de los efectos en la balanza comercial o en el déficit fiscal estructural, en los países de América Latina, el fin del superciclo de *commodities* vuelve a encender las alarmas sobre un tema que en nuestra región ha estado al debe durante décadas: la diversificación y fortalecimiento de la competitividad de nuestra matriz productiva. La dependencia de Chile y los países de América Latina a la exportación de materias primas volátiles y de moderado valor agregado es un tema del cual se ha escrito suficiente, donde el desarrollo tecnológico y productivo juega un rol trascendental. Por otro lado, inclusive para el desarrollo de proyectos de inversión orientados a la explotación de materias primas, los índices de competitividad de nuestro país se han debilitado paulatinamente

año tras año. Finalmente, en un escenario donde Chile acaba de acordar un tratado de libre comercio multilateral, como el TPP, los elementos de productividad adquieren una importancia especial, considerando que en el mediano plazo la industria chilena manufacturera podría verse duramente presionada, debido a la competencia de productos importados, de economías más eficientes.

En el siguiente informe revisaremos la posición actual de Chile frente al resto de los países que suscriben el TPP, luego una revisión especial de la situación de Chile frente a China, y finalmente, conclusiones sobre las principales brechas y elementos en que podrían avanzarse en esta materia.

### **Chile y el TPP**

El TPP (Trans Pacific Partnership) o Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, es un acuerdo multilateral entre 12 países de la cuenca del Pacífico de cooperación que contempla varios elementos atinentes al desarrollo y la integración económica. Es más profundo que un Acuerdo de Libre Comercio, ya que aborda elementos de jurisdicción y soberanía como patentes, derechos de autor y derechos de prensa.

El TPP fue acordado en Atlanta hace algunas semanas luego de intensas negociaciones entre representantes de los países miembros: Estados Unidos, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Singapur, Vietnam, Malasia, Brunei, Canadá, México, Perú y Chile.

El TPP es un acuerdo cuyas negociaciones partieron hace más de una década, cuando durante la APEC de México celebrada en 2002 Chile, Nueva Zelanda y Singapur comenzaron las negociaciones para el Pacific 3 Closer Economic Partnership (P3-CEP) al que posteriormente se sumó Brunei (P4). Este acuerdo entró en vigencia en enero de 2006.

Durante el año 2008 el Congreso de Estados Unidos aprobó la creación del TPP, y desde el año 2010 comenzaron las negociaciones entre los 12 países que los acordaron el pasado 5 de octubre. EL TPP adquirió relevancia frente a las dificultades que aparecieron durante la Ronda de Doha de la OMC, que ha significado retrasos en el avance de la liberalización del comercio internacional. Desde Chile han participado 25 instituciones públicas, entre las que se encuentran 9 ministerios y el Banco Central.

Los aspectos más relevantes que aborda el TPP son el establecimiento de un marco común de barreras comerciales, reduciendo los aranceles y otros obstáculos; el reforzamiento de estándares de derecho laboral y medioambiental en los países firmantes, el establecimiento de un mecanismo supranacional para resolver disputas y diferencias entre inversores y estados; y la homologación de las normas de tratamiento de propiedad

intelectual. Estos últimos dos elementos han sido cuestionados por diversas organizaciones de la sociedad civil. En el primer punto sostienen que el TPP viola la soberanía de los Estados, pero esta crítica ha sido refutada, señalando que el establecimiento de estos mecanismos supranacionales fomentará la inversión en los países en vías de desarrollo, al contribuir a generar certidumbre jurídica y garantizar cierto retorno de la inversión. El segundo punto ha sido el más cuestionado, producto de la desregulación en materia de propiedad intelectual en algunos países firmantes. Los alcances que tendrá el TPP en materia de propiedad intelectual en el mercado farmacéutico y en el acceso a información y contenidos a través de internet.

### **La competitividad de los países en el marco del TPP**

Para la comparación del ranking de competitividad, no se considera a Brunei, que no está presente en el último informe de competitividad del Foro Económico Mundial.

Considerando el ranking general, Chile se ubica en el puesto número 8 de los 12 países firmantes del TPP, por sobre Vietnam, Perú y Brunei. Sin embargo, la posición de Chile se ha deteriorado de manera relativa en los últimos años, habiendo descendido del puesto 23 en el 2006 al puesto 35 este año, mientras que México, Perú y Vietnam muestran ascensos relativos de la misma cuantía.

Históricamente, los elementos que favorecen la competitividad de nuestro país han sido la fortaleza institucional y un ambiente macroeconómico ordenado. Por otro lado, los desafíos más importantes estuvieron a principios de la década pasada, en el desarrollo de infraestructura, la rigidez del mercado laboral y la mala calidad de la educación primaria. El significativo avance de nuestro país en la década de 2000 se debió principalmente al desarrollo de infraestructura a partir de programas de concesiones de obras públicas y la consolidación de ciertas reglas macroeconómicas clave, como la regla fiscal de balance estructural.

El país más competitivo del TPP es Singapur, que además es el segundo país más competitivo del mundo según el ranking. En el primer pilar de competitividad, destaca la calidad de sus instituciones, el desarrollo de infraestructura y la calidad del sistema de salud y la educación pública. Por otro lado, en el pilar 2, sobresale la calidad de su sistema de educación superior y la eficiencia en el mercado de bienes y servicios.

El país menos competitivo del TPP es Perú, que ocupa el puesto número 69 a nivel global. Los elementos que sostienen la competitividad de Perú son el ambiente macroeconómico favorable que han logrado construir, a partir de reformas impulsadas como la política de “estado transversal”, en las últimas administraciones, junto a un mercado financiero relativamente maduro en comparación con el mercado laboral y mercado de bienes. Por

otro lado, los desafíos más relevantes para este país son el fortalecimiento de sus instituciones, sobre todo, del sistema político muy atomizado que existe y que no ofrece mayores certezas jurídicas a los inversores; y un sistema básico de salud y de educación deficitarios.

### **La competitividad relativa de Chile en el TPP**

Cómo señalamos anteriormente, Chile está en una posición relativa desfavorable frente al resto de los países que suscriben el TPP, pero lo que es más preocupante es la tendencia que enfrenta el país en la última década. Salvo excepcionalmente, Chile ha descendido un puesto por año en el ranking de competitividad. Los elementos que sostenían la competitividad de nuestro país han dejado de ser un “valor agregado” y se han transformado en un elemento transversal entre los otros países socios. Al mismo tiempo, los esfuerzos impulsados por el Estado de Chile no están alineados con los desafíos de la competitividad que enfrenta nuestro país.

Este punto es un contraste importante frente a los países que encabezan el listado de los más competitivos del ranking. Los expertos destacan que la clave es poner el foco en la competitividad a la hora de construir y planificar políticas públicas. Singapur es señalado como un ejemplo en esta materia. Al ser un país carente de recursos naturales importantes, el foco de las medidas del gobierno se centró en una visión de largo plazo, desarrollando un sistema educacional básico con excelentes resultados (el segundo mejor del mundo), y una industria manufacturera que floreció de la mano de la innovación y desarrollo tecnológico, fomentada por el Estado. Además, el mercado laboral se ha flexibilizado para poder adaptarse con mayor facilidad a las crisis que pueden afectar un país tan dependiente del comercio exterior, y por lo tanto, tan frágil a los vaivenes de la economía global. Estos elementos le han permitido avanzar desde el puesto número 8 el 2007 al puesto número 2 en la última medición.

Es interesante ver también el caso de Nueva Zelanda ya que tiene características demográficas y naturales similares a las de Chile. Además, históricamente ha basado su desarrollo en la exportación de materias primas. En primer lugar, Nueva Zelanda ha señalado que la competitividad en el escenario internacional es trascendental para el bienestar de su población y es por eso que existe una oficina al interior del Ministerio de Economía compuesta por expertos de diversos colores políticos. Esta oficina está encargada de la emisión periódica de boletines e informes públicos destinados a los distintos órganos del aparato estatal (Cámara, Poder Ejecutivo, Municipios) encargándose de informar sobre el impacto que pueden tener distintas iniciativas legales en la competitividad del país. Esta comisión es de carácter independiente y ha sido un elemento fundamental en la revisión y diseño de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la posición relativa de este país. Destaca el proceso de modernización del Estado

ejecutado durante la década del 90', que lo transformó en uno de los más eficientes y efectivos del mundo. Asimismo, el desarrollo productivo está cimentado en políticas de investigación y desarrollo para fortalecer aquellas áreas económicas más importantes (cómo turismo o la industria agropecuaria) y al mismo tiempo diversificar la estructura económica del país. La vinculación que se hizo entre la instalación de capacidades para la industria cinematográfica y la industria turística da cuenta del éxito de este esfuerzo.

El desinterés de Chile en este ámbito, queda en evidencia al observar las reformas que se impulsan en la actualidad. Pese a la buena posición que tiene el país en materia de educación superior (31° del mundo) debido al acceso mayoritario de la población a educación terciaria, se están impulsando reformas en ese ámbito, mientras que en materia de infraestructura los planes de concesiones se han retrasado e incluso se han eliminado proyectos que estaban en carpeta para ser asignados, como fue el caso de los hospitales. Otro ejemplo es el de la rigidización del mercado laboral a través de la reforma que actualmente se discute en el Congreso. Con la reforma laboral en trámite se pierde una oportunidad de flexibilizar el mercado laboral, siguiendo el ejemplo de países como Singapur o Nueva Zelanda.

### **Competitividad en China**

Si bien China no forma parte de los países que formaron el TPP, las condiciones de competitividad de este país son claves para entender en qué pie se encuentra el nuestro. A diferencia de Chile, China ha seguido la senda opuesta en materia de competitividad. El año 2007 ocupaba la posición 34 a nivel global, y en la última medición alcanzó la posición número 28. Por su parte, nuestro país ocupaba la posición 27 el año 2007 y este año alcanzó el puesto 35. Al igual que con los otros países, el avance de China responde a la preocupación de las autoridades locales por fortalecer la posición relativa de este país en el escenario global. La mejora más importante que ha tenido China ha sido en relación al ambiente macroeconómico, donde ocupa la posición número 8. La excelente posición se debe, sobre todo, a la situación financiera del gobierno y el superávit estructural de balanza de pagos, que ha acumulado gracias a las exportaciones de este país. El enorme tamaño del mercado chino es otro elemento fundamental, y los cambios en las políticas de control de natalidad auguran una situación aún más favorable en este ámbito. Finalmente, el país ha mostrado avances significativos en el ámbito de la innovación y sofisticación de los negocios, logrando construir una importante industria de desarrollo de nuevas tecnologías y no sólo de producción gracias a mano de obra barata.

Sin embargo, hay desafíos pendientes que, de ser resueltos, podrían significar un cambio trascendental en el escenario de competitividad global. En primer lugar, las deficiencias en términos institucionales y la importancia de la corrupción a nivel de gobiernos locales y central significan un costo importante para el país. El gobierno actual ha dado señales

importantes en este ámbito, y es de esperar que haya mejoras en las próximas mediciones. En segundo lugar, existen brechas en el acceso a salud y educación entre la población rural y urbana. La población rural de China sigue parcialmente sumida en agricultura de subsistencia y muy bajo acceso a servicios básicos. Este es otro desafío para sus gobernantes. En tercer lugar, se debe fortalecer el sistema de educación superior y capacitación, todavía muy arcaica y ligada a tradiciones poco eficientes. Del mismo modo, la mantención de controles de precios, aranceles y subsidios para favorecer la industria local, junto con la poca apertura comercial en varias regiones del país, significan ineficiencias en el mercado de bienes. El mercado financiero chino también enfrenta complejidades, y las turbulencias en los mercados y bolsas de valores evidenciadas entre junio y agosto del 2015 se debieron principalmente a la fragilidad de este mercado nuevo.

China está consciente de estos desafíos y ha emprendido medidas para enfrentarlos y acortar brechas en el corto plazo. Los resultados de la campaña de los actuales gobernantes contra la corrupción han sido relativamente exitosos. Los planes de inversión en infraestructura le han permitido consolidarse y fomentar la competitividad al interior de la región de Asia. Es probable que el gobierno chino este siguiendo una estrategia que le permita resolver las brechas lo más rápido posible, tratando de mantener al mismo tiempo elementos fundamentales del modelo centralizado de inspiración comunista, que existe en ese país.

### **Conclusión**

La firma del TPP y nuestra participación de largo plazo en Asia Pacífico imponen desafíos para nuestro país en materia de competitividad. Más allá de la posición actual (número 35 del ranking y 8 de 12 entre los países que firman el TPP) lo preocupante es la tendencia hacia una caída sostenida en él. Esta caída se debe a la aparente falta de interés y perseverancia que ha existido desde el Estado por el tema de la competitividad. Este desinterés es transversal a todos los gobiernos que han pasado desde el 2006 hasta la fecha, excepto en cuanto a retórica. A diferencia de los países que muestran mejores índices de competitividad del mundo, los cuales han tomado este elemento como eje central de las políticas públicas, creando la institucionalidad respectiva, en Chile han pasado sucesivas comisiones que han señalado elementos relevantes a ejecutar para fortalecer la diversificación de la matriz productiva, la innovación, la transferencia tecnológica y la productividad laboral. Pese a que existe consenso en la academia respecto a la necesidad de avanzar en estas materias, los gobiernos han sido incapaces de ejecutar reformas que mejoren nuestra posición competitiva, basada en políticas públicas de largo plazo, tal como las que existen en Australia, Nueva Zelanda y otras economías de Asia. Como señalamos antes, esto ha significado un estancamiento en la posición global y una caída en la posición relativa, frente a otros países de características similares y socios comerciales de Chile en la región Asia Pacífico y el mundo que están avanzando.