LIBERTAD Y DESARROLLO

SERIE INFORME **ECONÓMICO**

Productividad: la gran tarea pendiente

Juan Andrés Fontaine T.

SERIE INFORME ECONÓMICO
ISSN 0717 - 1536

Septiembre 2018
272

JUAN ANDRÉS FONTAINE T.
es Ingeniero Comercial y Licenciado en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue Ministro de Economía del primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera y al momento de participar en el libro *En búsqueda de la productividad perdida* -con el capítulo que reproducimos en esta Serie Informe-, era miembro del Consejo Asesor de Libertad y Desarrollo. Actualmente se desempeña como Ministro de Obras Públicas.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO 05

INTRODUCCIÓN 06

1. **CRECIMIENTO POTENCIAL:** ¿ES POSIBLE ASPIRAR A MÁS? 07

2. **ESTANCAMIENTO PRODUCTIVO:** CAUSAS Y REMEDIOS 10

3. **EL REIMPULSO** 12

3.1 Emprendimiento 12
3.2 Libre competencia: derribando barreras de entrada 12
3.3 Innovación 14
3.4 Institucionalidad para la Innovación y la Competitividad 15

4. **CONCLUSIONES** 16

Resumen Ejecutivo

La presente Serie Informe es parte del libro *En búsqueda de la productividad perdida* publicado por Ediciones LYD.

En su capítulo, el ecnomista Juan Andrés Fontaine hace ver cómo la decepcionante trayectoria de nuestro crecimiento potencial está directamente asociada al pobre desempeño de la productividad que ha tenido nuestro país en los últimos años. En la publicación se revisa el deterioro de nuestro potencial productivo, se discute sobre sus causas y remedios y se enumeran las medidas pendientes que podrían destrabar el estancamiento de la productividad, muchas de las cuales han debatido largamente e incluso han sido plasmadas en proyectos de ley inmovilizados en el Congreso.

Fontaine concluye en que el problema está en la "economía política" de la reformas: los cambios que podrían elevar nuestra productividad chocan con intereses creados que se benefician del actual estado de las cosas.

INTRODUCCIÓN[1]

Lo más desalentador del panorama económico nacional es la sistemática "revisión a la baja" de las estimaciones de nuestro crecimiento potencial o tendencial, esto es, de la capacidad máxima de crecer sin incurrir en inflación u otros males. De acuerdo a los expertos a los que año a año recurre el Ministerio de Hacienda para la elaboración del presupuesto fiscal, Chile contaba con un potencial de crecimiento de entre 6 y 7% real al año en la década antepasada, fruto en buena medida de las reformas pro mercado implementadas durante los dos décadas anteriores. Luego, en 2000-2010, el crecimiento potencial parece haber descendido al rango de 4 a 5%. Incluso a comienzos de esta década, sus estimaciones se situaban muy cerca del límite superior de ese rango. Últimamente, la desaceleración de nuestro potencial lejos de menguar, se ha acentuado y a fines de 2017 los expertos lo situaban en 2,6% real anual[2].

No creo exagerar al calificar este hecho de grave. Considerando una expansión de 3,5% anual en el ingreso per cápita (4,5% de crecimiento del PIB y 1% de la población) podíamos aspirar a alcanzar a las economías menos avanzadas de entre las desarrolladas -como Portugal, por ejemplo- en alrededor de 10 años[3]. Al actual 1,5% anual per cápita, esa brecha no se cierra nunca. La visión que nos llevó en el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera a plantear como meta cruzar el umbral el desarrollo durante la presente década ha quedado en el camino luego que el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet pusiera como prioridad número uno de sus políticas públicas la redistribución de los ingresos en lugar de su crecimiento. Reimpulsar nuestro crecimiento potencial es pues la tarea prioritaria que hoy encaramos.

La decepcionante trayectoria de nuestro crecimiento potencial está directamente asociada al pobre desempeño de la productividad. Ese diagnóstico es hoy ampliamente compartido, se han elaborado sesudos estudios sobre la materia y se han formulado ambiciosas agendas con medidas a ser adoptadas ya sea por el Estado, como por los particulares[4]. Pero más allá de avances parciales, el resultado hasta ahora es desalentador. El presente capítulo -reproducido en esta Serie Informe- aborda primero el debate sobre el crecimiento potencial: ¿es posible aspirar a más? Luego discute las posibles causas del estancamiento de la productividad y su posible remedio. La sección final delinea las principales tareas que habría de abordar una agenda para el reimpulso productivo.

1 La presente Serie Informe reproduce y actualiza mucho de lo expresado en Fontaine, Quiroz y Schmidt-Hebbel (2013) "Superando la Trampa del Ingreso Medio", publicado en Schmidt-Hebbel, Klaus (editor), 95 *Propuestas para un Chile Mejor,* Grupo Res Pública Chile, 2013, capítulo B.4.

2 Ver las actas del "panel de expertos" para la estimación del PIB potencial que publica año a año DIPRES con motivo de la presentación del presupuesto fiscal del año siguiente y el correspondiente cálculo del balance estructural en www.dipres.gob.cl.

3 Cálculo supone que Portugal mantiene un crecimiento per cápita de 1,5% anual a futuro.

4 Para un resumen de las últimas agendas presentadas, ver Comisión Nacional de Productividad (2016), Revisión de Agenda de Productividad. Veintiún Recomendaciones de la CNP, disponible en www.comisiondeproductividad.cl.

1. CRECIMIENTO POTENCIAL: ¿ES POSIBLE ASPIRAR A MÁS?

En un reciente estudio, el Banco Central de Chile ha dimensionado lo que denomina el crecimiento "tendencial" de Chile, esto es el ritmo alcanzable a mediano plazo de acuerdo a la trayectoria normal de los factores que lo determinan, tales como la expansión de la fuerza de trabajo, la inversión y la productividad[5]. Diferencia ese concepto de lo que denomina crecimiento "potencial", esto es el máximo alcanzable a corto plazo, dado el comportamiento reciente de tales factores. Sitúa el crecimiento tendencial en el rango de 2,8 a 3,6%, en tanto que -fruto de la falta de inversión y productividad de años recientes- ve al potencial en tan sólo 2,5%.

La metodología seguida por el Banco Central es interesante, porque separa la trayectoria esperable para los sectores productivos que explotan recursos naturales -como la minería- de los restantes. Los estudios de productividad más prolijos han detectado que en los primeros el deterioro reciente de la productividad es mucho más aguda que en los segundos[6]. En ellos la productividad -sea que se mida como productividad media laboral (producto por hora-hombre, PML) o más refinadamente, como productividad multifactorial o "total de factores" (PTF)- acusa un descenso asociado al agotamiento de los recursos no renovables[7]. El caso más evidente es el de la minería, cuya productividad refleja la caída de la ley del mineral y el menor abastecimiento de agua dulce, todo lo cual importa un incremento de costos[8]. Algo de ello ocurre también en la pesca extractiva, producto del agotamiento del recurso en las más importantes pesquerías, aunque en su caso cabe esperar que -con un marco regulatorio adecuado- el esfuerzo de pesca se ajuste proporcionalmente, preservando la productividad. En los restantes sectores productivos la pérdida de dinamismo de la productividad ha sido menos intensa. Por ejemplo, la CNP estima que la PTF cayó desde 2,3% anual en 1990-2000 a 0,1% en 2000-15 para el total de la economía, en tanto que para el conjunto de los sectores no mineros perdió algo menos de un punto porcentual, disminuyendo desde 2,3 a 1,4% en iguales períodos[9]. La explicación está en la aguda contracción de la PTF de la minería.

Naturalmente la declinación de la productividad minera ha de ser motivo de gran preocupación. Como se dijo, en ella inciden factores inevitables como el deterioro de la ley del mineral y la escasez de agua, pero otras materias relativas a la disponibilidad de mano de obra bien capacitada, suministro adecuado de energía, permisos ambientales, eficiencia logística, información geológica, esfuerzo de exploración, innovación tecnológica y buen gobierno corporativo, son también cruciales y están al alcance de las políticas públicas y las decisiones privadas que se adopten. El Banco Central supone en sus cálculos que la producción minera crecerá al 2% anual a mediano plazo, lo cual exigiría materializar los proyectos de inversión pendientes -que COCHILCO estima totalizan US$ 64.000 millones[10]- y superar muchas de las trabas existentes.

Para el resto de los sectores, el Banco Central anticipó un crecimiento de entre 2,9 y 3,8%, según se verifiquen sus proyecciones más pesimistas u optimistas, respectivamente. Vale la pena revisar los supuestos utilizados para apreciar cuán posible es hacerlo mejor. El cálculo supone:

5 Ver Banco Central (2017), Crecimiento Tendencial: Proyección de Mediano Plazo y Análisis de sus Determinantes, septiembre.

6 Ver por ejemplo Comisión Nacional de Productividad (2016), La Productividad en Chile: Una Mirada de Largo Plazo, disponible en www.comisiondeproductividad.cl. También, hasta 2015, los Informes de Productividad de Universidad Adolfo Ibáñez-CORFO

7 El concepto de eficiencia más familiar en una empresa o proceso es la productividad por hora trabajada, PML. No debe confundirse ese concepto con la productividad multifactorial o total de factores (PTF), que es utilizado en los estudios de crecimiento económico para medir la eficiencia con que se combinan capital y trabajo. La PML corresponde a la suma de la PTF más un factor que es proporcional a la dotación de capital por trabajador.

8 Las mediciones de productividad total de factores (PTF) suelen suponer funciones de producción con retornos constantes a escala. Ese supuesto es inadecuado para el caso de las tecnologías que explotan un factor fijo o no renovable, puesto que ello crea rendimientos decrecientes para los demás factores. Dado que en Chile la producción en base a recursos no renovables es muy importante, la utilización de funciones de producción agregadas con retornos constantes a escala es inapropiada.

9 Ver Comisión Nacional de Productividad (2016), *op. cit.*

10 Ver www.cochilco.cl

- Una expansión de la fuerza de trabajo, una disminución de la jornada laboral promedio y un mejoramiento de la capacitación de la mano de obra, en un rango semejante al observado en los últimos años. Pero en Chile la participación laboral femenina y juvenil es muy inferior a la observada por ejemplo en la media de los países de la OCDE. Una reforma laboral que flexibilizara horarios y jornadas, entre otras materias, podría hacernos cubrir esa brecha velozmente y hacer de la creación de empleos una fuente mucho más potente de crecimiento económico.
- Una tasa de inversión en capital fijo o de acumulación de capital semejante a la actual, que es tan solo de 22% del PIB. Muchos de los países que han dado un salto hacia el desarrollo lo han hecho con tasas de inversión más elevadas. Una política que promueva el ahorro y despeje trabas a la inversión debería llevarnos a tasas de inversión de 25% o más (en 2013 llegamos casi al 25%). Si por ejemplo, la tasa de inversión se ubicase en torno al 28% (como estipulaba el programa del gobierno de Piñera para 2010-13), ello elevaría -*ceteris paribus*- en cerca de un punto porcentual la estimación de crecimiento tendencial que planteó el Banco Central.
- Un crecimiento anual de la PTF de 1% anual el cual, si bien superior a las estimaciones más recientes de esa variable, es algo inferior a la verificada en promedio durante los últimos quince años. Una política que aborde en serio el desafío de la productividad podría conseguir resultados mejores. En su análisis, el Banco Central detecta que "existirían ganancias de eficiencia de primer orden de medidas que permitan mejorar la asignación de recursos entre las distintas empresas", porque hoy habría "importantes ineficiencias", en el sentido que "aquellas más eficientes no son necesariamente las que emplean más trabajadores y más capital dentro de su sector"[11]. Superar esa distorsión ha de ser el propósito central de una estrategia de reimpulso competitivo.

En suma, si bien el rango proyectado por el Banco Central es una referencia útil, corresponde a una mera extrapolación de tendencias. Es posible aspirar a más mediante políticas apropiadas para estimular la participación laboral, la inversión y la productividad.

La experiencia de las naciones que han logrado un exitoso despegue desde el subdesarrollo demuestra que ello exige poner el crecimiento económico como primera prioridad en el quehacer del gobierno. Desde luego esto no implica que crecer sea prioridad única ni desconocer que hay casos que requieren resolver disyuntivas entre favorecer más crecimiento u otros objetivos (*trade-offs*). Pero el hecho que una economía próspera sea tanto un objetivo en sí mismo, como una condición necesaria -aunque no suficiente- para el cumplimiento de la mayoría de los otros objetivos imaginables (reducción de la pobreza y la desigualdad, estabilidad, seguridad, medio ambiente, cultura, familia, etc.) sitúa al objetivo crecimiento en una jerarquía superior. En otras palabras, cualquier desviación del objetivo crecimiento en pos de otro objetivo ha de ser justificada muy cuidadosamente.

Para un compromiso eficaz del Estado con el objetivo de crecimiento no basta con plantear metas exigentes y reiterarlas en cada discurso. El compromiso con el crecimiento se verifica día a día en la acción política del gobierno. La experiencia de países exitosos en la materia sugiere que es necesario someter las políticas públicas a principios y limitaciones tales como:

- Favorecer la libertad de iniciativa y la creatividad de las personas, con amplio acceso a las oportunidades y libre competencia.
- Valorar la estabilidad: reducir la incertidumbre sociopolítica a través de la disminución de la pobreza y de la desigualdad de oportunidades y evitar cambios desestabilizadores en las reglas del juego.
- Entender que son los incentivos los que gobiernan la conducta de las personas, incluyendo la propiedad sobre los frutos de las mejorías de productividad. Esto implica aceptar y defender la propiedad privada y su retribución o lucro, aunque cree desigualdad en la distribución de la renta.
- Priorizar la eficiencia: la productividad aumenta cuando toda medida de gasto público o de regulación es sometida a un riguroso test de rentabilidad económico-social.
- Promover la austeridad: no hay forma de financiar el crecimiento sin los ahorros provenientes de la austeridad en el gasto público y privado.

Es conveniente descartar desde ya algunas opciones de políticas que, aunque en apariencia también son pro crecimiento, la evidencia demuestra que tienen alta probabilidad de provocar el efecto contrario. Entre esas están las siguientes:

- Impulso de demanda agregada: cuando hablamos de políticas pro crecimiento, nos referimos a reformas que incrementen la capacidad productiva o producto potencial, no a aquellas que promuevan un mayor uso de la capacidad productiva disponible. Estas últimas son útiles en el contexto de una actividad débil, pero no puede contarse con ellas como modo de lograr un incremento sostenido en la tasa de crecimiento del PIB.
- Crecimiento hacia adentro: aunque temporalmente una política de crecimiento hacia adentro, que proteja la producción nacional de las importaciones puede re-

11 Banco Central (2017), *op. cit.,* pág. 16

sultar en una aceleración del crecimiento del PIB, a la larga es empobrecedora, porque impide que el país se especialice en los rubros con ventajas comparativas. En cambio la apertura comercial y financiera de la que goza Chile hoy le permite mayor eficiencia a través de la especialización, el aprovechamiento de economías de escala, la promoción de la competencia interna y la asimilación del cambio tecnológico.

- Estado activista: cuando el Estado pretende suplantar al mercado, estableciendo las áreas prioritarias a desarrollar u otras formas de dirección de la marcha de la economía, es probable que se terminen introduciendo costosas distorsiones en la asignación de recursos, se lesionen los incentivos a la toma de riesgos por parte de los emprendedores privados e incluso se abra espacio a la corrupción.
- Estado pasivo: no siempre el funcionamiento espontáneo de los mercados basta para dar lugar a un crecimiento alto y sostenido. Hay fallas en los mercados para las cuales es apropiada una acción rectificadora por parte del Estado. Entre ellas la falta de competencia, las "externalidades", los bienes públicos y los problemas de coordinación. Por ejemplo, una efectiva estrategia de innovación debe hacerse cargo de las externalidades y fallas de coordinación que hacen a la iniciativa privada subinvertir en el desarrollo de nuestra capacidad productiva en determinados rubros. Además, la propia operación de los procesos políticos, la expansión de la burocracia o las acciones anticompetitivas introducen obstáculos al buen funcionamiento de los mercados, que una política económica pro crecimiento debe estar continuamente removiendo.

2. ESTANCAMIENTO PRODUCTIVO: CAUSAS Y REMEDIOS

No hay una explicación única para la decadencia del crecimiento de la productividad experimentada en los últimos quince años en comparación con los dos decenios previos, pero probablemente inciden en él los siguientes factores:

- El fuerte crecimiento de la PTF en 1985-97 incluye algo de la recuperación cíclica post crisis de 1982-83 y el sobrecalentamiento de 1996-97. El período siguiente incorpora dos recesiones (en 1998 y en 2009) y la correspondiente subutilización de capacidad productiva.
- La desaceleración de la PTF refleja en parte la disipación en el tiempo del impacto de las grandes reformas estructurales de los años 1970 y 1980, las cuales dieron lugar a una reasignación de recursos y la correspondiente alza en el nivel de la PTF.
- Durante buena parte de los últimos 15 años el tipo de cambio real se ha mantenido por debajo del nivel que alcanzó en promedio en 1985-97, bajo el cual se verificó un vigoroso crecimiento exportador con notables ganancias de eficiencia. Con un tipo de cambio real más bajo se hacen más evidentes las falencias en cuanto a productividad laboral y otras deficiencias.
- Durante los últimos 15 años el país ha debido abordar importantes inversiones cuyos beneficios son de muy largo plazo, como la educación y la infraestructura, o no necesariamente se reflejan en un mayor PIB. Este último es el caso, por ejemplo, de las cuantiosas inversiones destinadas a reemplazar el gas natural argentino en la generación eléctrica -cuyo suministro fue interrumpido a mediados de la década pasada- o de aquellas exigidas para combatir la contaminación atmosférica u objetivos medioambientales. Suele olvidarse que esos esfuerzos implican destinar recursos a usos que no significan luego un incremento de la producción y por tanto quedan retratadas en los estudios del tema como una reducción de la productividad.
- El aumento del tamaño del Estado, cuyo gasto ha llegado a representar casi 25% del PIB. Entre 1985 y 1997 -los 12 años de oro del crecimiento chileno- el gasto público se mantuvo en torno al 20% del PIB. A comienzos de la década pasada descendió hasta cerca de 17% en 2006. A contar de entonces, gracias en parte al alza del precio del cobre, comenzó una expansión casi ininterrumpida que lo llevó a 24% en la actualidad. Es sabido que la gestión de los servicios públicos rara vez se atienen a criterios de eficiencia productiva y que allí cunde la burocracia, prima el favoritismo político, se desestimula la toma de riesgos y se premia la inacción. Que un cuarto de la economía opere bajo esos criterios obviamente pesa sobre la productividad general.
- La progresiva incorporación de regulaciones que -más allá de su posible justificación- han subido los costos de emprender vía trabas burocráticas y barreras a la entrada a los mercados.

La responsabilidad de elevar la productividad recae principalmente sobre las empresas. Es a nivel de la unidad productiva donde han de encontrarse las fórmulas más eficientes de mezclar el trabajo y el capital, o donde podrán concebirse nuevos productos capaces de satisfacer mejor las necesidades del mercado nacional y mundial. El rol de los emprendedores en el crecimiento y la productividad ha sido realzado por numerosos autores. Desde luego Joseph Schumpeter, en su clásica discusión sobre el crecimiento económico y el papel del proceso que denomina de "destrucción creativa", mediante el cual -en libre competencia- los emprendedores más eficientes desplazan a aquellos que no lo son[12]. Más recientemente Arnold Harberger ha destacado que la contrapartida del aumento de la PTF -que equivale a hacer rendir más el capital y el trabajo- no es sino la reducción de los costos unitarios de producción, lo cual es el objetivo central que persigue todo empresario

12 Ver Schumpeter (1934). The Theory of Economic Development. Publicado originalmente por Harvard University Press.

enfrentado a un mercado competitivo[13]. Ello pone de relieve que la función social del empresario es hacer crecer la productividad. Últimamente, variados investigadores han aportado teorías y evidencias sobre el funcionamiento del proceso de innovación empresarial y destrucción creativa, destacando entre ellos Philippe Aghion[14].

Desde la perspectiva indicada, la falta de dinamismo de la PTF obedecería a las cortapisas impuestas a la creatividad y la innovación provenientes de las regulaciones, los impuestos y las barreras anti competitivas. Por ejemplo, la flexibilidad laboral y el desarrollo financiero darían más fluidez a la reasignación de recursos que ha de desatar el proceso de destrucción creativa. Otro tanto ocurriría con la incertidumbre legal y regulatoria, proveniente por ejemplo de la desconfianza en el rol de los empresarios y sus ganancias. Aunque también habría que considerar las distorsiones que surgen de ciertas externalidades y dificultades de coordinación que encaran los empresarios individuales. Ello justificaría la acción estatal, por ejemplo, en la promoción de la innovación tecnológica. Una situación que puede ser especialmente relevante en el caso chileno es la desmedrada situación de la pequeña y la mediana empresa. La evidencia revisada por el Banco Central -citada más arriba- muestra gran disparidad entre su productividad y la de las grandes empresas, señal de la dificultad de las primeras en atraer suficientes inversiones, personal capacitado e innovación tecnológica. Aunque el apoyo estatal a la pyme -erróneamente- suele entenderse desde el ángulo asistencialista, como un auxilio para el desventajado, en verdad si se visualiza como un instrumento para impulsar a las empresas emergentes de buen potencial, puede ser un efectivo instrumento de una estrategia en favor de la productividad.

Hay quienes ven a nuestros empresarios como insuficientemente dinámicos. Hacen ver que la matriz exportadora no habría variado mayormente en los últimos 30 o 40 años, que la economía depende excesivamente de sus recursos naturales -el cobre principalmente- y que no desarrolla actividades más complejas, con mayor potencial para la innovación. Plantean entonces que nuestro modelo económico, que privilegia el rol de los emprendedores en la orientación del desarrollo y relega al Estado a un rol pasivo, estaría agotándose. Sería menester dotar al Estado de nuevas atribuciones para determinar los sectores en los que conviene nos especialicemos -en lo que como país hemos de "apostar", se dice-, así como también para arbitrar las medidas de estímulo necesarias.

Considero que el retrato del desempeño de nuestros emprendedores no hace justicia al papel que les ha cabido en la transformación económica y social del país. Simplemente no es cierto que nuestras empresas se limiten rutinariamente a repetir procesos y procedimientos utilizados por décadas. Basta con revisar el desglose de nuestras exportaciones, sus países de destino o la trayectoria de sus empresas más exitosas para constatar el extraordinario dinamismo del sector. Es cierto que el cobre sigue siendo por lejos nuestro principal producto y -gracias al auge chino y posiblemente la masificación del uso de la electricidad en el transporte- probablemente lo seguirá siendo. Pero en muchos rubros de la agroindustria y otros sectores hoy somos líderes mundiales, nuestras empresas encabezan los rankings de tamaño a nivel continental o global y extienden sus instalaciones ya no sólo a países vecinos, sino a América del Norte, Asia y Europa.

Es cierto que la debilidad de nuestra productividad puede evidenciar ciertas fallas de mercado. Nuestro esfuerzo de inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) es comparativamente bajo dado nuestro nivel económico y más concentrado en el Estado que en las empresas. Algo estamos haciendo mal en ese campo. El positivo rol que puede desempeñar el Estado en coordinar, motivar y estimular la innovación no debe ser pasado por alto, pero su primera tarea parece ser barrer con los escollos que –inadvertidamente- muchas de sus políticas interponen ante ese propósito. La selección de sectores a favorecer y de instrumentos a aplicar por parte de funcionarios públicos –por la que abogan los entusiastas de la política industrial- enfrenta enormes dificultades de información (¿sabe más el funcionario que el emprendedor?), incentivos (¿tiene el funcionario visión de largo plazo?, ¿pondera bien los riesgos?), ejecución (la coordinación al interior del aparato estatal suele ser tanto o más difícil que entre agentes privados), legitimación (las futuras ganancias de los empresarios favorecidos, ¿serán consideradas legítimas?) y riesgo de corrupción[15].

13 Ver Harberger, Arnold (1988). "A Vision of the Growth Process", American Economic Review, March 88 (1).

14 Ver por ejemplo Aghion (2016). "Competitiveness and Growth Policy Design" en Keuschnigg, Christian (ed) *Moving the Innovation Frontier,* University of St Gallen y Centre for Policy Research, 2016. Londres: CEPR Press

15 La versión más actualizada de la política industrial preconizada en el siglo pasado por los partidarios de la industrialización es la actual política de clusters, tomada de la observación de Michel Porter (ver, por ejemplo, Porter, 1985. On Competition. Harvard Business Review Book) sobre la prevalencia de la agrupación territorial de las empresas que operan en rubros similares. Dicha estrategia supone que el Estado debería promover mediante diferentes instrumentos esa agrupación en torno a sectores previamente seleccionados. La política de clusters fue proclamada por el gobierno de la Presidenta Bachelet, tanto en su primer como en su segundo período, como un modo de estimular la inversión y la productividad. Es discutible hasta qué punto dicha estrategia ha sido realmente aplicada en Chile y son desconocidos sus resultados a la fecha.

3. EL REIMPULSO

Más allá de la indagación sobre las causas de la desaceleración de la productividad, una política pro crecimiento debe plantearse su reimpulso como objetivo inmediato. Las propuestas que se presentan más abajo -que siguen la línea de la Agenda de Impulso Competitivo (AIC) de 2011 que me tocó liderar desde el Ministerio de Economía- proponen impulsar el emprendimiento, la competencia y la innovación, a fin de crear las condiciones para el surgimiento de un proceso sostenido de alto crecimiento en la productividad[16].

3.1 Emprendimiento

El incremento de la productividad es el resultado de la incorporación de nuevas ideas que se traducen en nuevos tipos de bienes, procesos productivos o formas de organización. Al respecto es necesario:

- **Estimular la creación de empresas.** Un importante avance fueron las leyes 20.494 y 20.659, de 2011 y 2013, que facilitaron los procedimientos para obtener patentes comerciales, el timbraje de facturas y la constitución de sociedades por vía electrónica. Según el Banco Mundial, redujo de 22 a 7 el número de días necesarios para iniciar una empresa simple, rebajó el costo correspondiente y nos hizo escalar en el correspondiente rubro del ranking Doing Business del Banco Mundial. Desde la entrada en vigencia de la ley, aunque pueden incidir otros factores, se ha multiplicado por 2,5 veces el número de empresas creadas, las que superan en la actualidad las 100.000 por año. Sin embargo, con el tiempo, debido principalmente a los avances de los otros países hemos quedado relegados al puesto 59 a nivel mundial en términos de facilidades para crear negocios[17]. Es necesario hacer más, la entrada y salida de empresas es destacada en la literatura como un factor crucial para dinamizar la competitividad.

- **Simplificación de trámites.** La creación y el desarrollo de empresas normalmente exige obtener variados permisos y efectuar numerosos trámites relativos a edificación, lo sanitario, lo ambiental, impuestos, comercio exterior, etc. Muchos de esos trámites toman en Chile más tiempo y exigen mayor costo que en las economías más dinámicas. Sin desconocer que la actual normativa en la materia aborda importantes aspectos que deben ser tomados en cuenta por los nuevos emprendimientos, es necesario efectuar una reingeniería de estas regulaciones, propendiendo a eliminar duplicidad de normas y funciones, cambiar énfasis desde la prevención a la sanción, introducir fórmula de "silencio administrativo positivo" donde ella hoy no opera y modernizar la "firma electrónica avanzada" para difundir la realización de trámites en línea (hay proyecto de ley en trámite sobre esta materia).

- **Disolución de empresas.** La nueva Ley de Quiebras -llamada de "Reemprendimiento"- promulgada en 2013, fue importante y ha de ayudarnos a superar un grave retraso que exhibíamos en la materia respecto a la legislación comparada. La rápida resolución de las quiebras es crucial para asegurar la pronta liberación y reasignación hacia mejores usos de los recursos empleados en la empresa fallida. Además de revisarla, a la luz de la experiencia acumulada, para subsanar eventuales dificultades, es necesario simplificar los trámites tributarios y otros que son exigidos para el cierre voluntario de empresas.

3.2 Libre competencia: derribando barreras de entrada

Debido a la amplia apertura de nuestros mercados al comercio exterior (con un arancel aduanero promedio pon-

16 La Agenda de Impulso Competitivo fue una iniciativa del gobierno del ex presidente Piñera I que consistió en la formulación de 50 medidas (luego expandidas a 60), surgidas de 10 mesas de trabajo sectoriales, consistentes ya sea en cambios legales o administrativos para simplificar trámites, eliminar barreras anti competitivas, perfeccionar regulaciones y derogar impuestos o cobros distorsionadores. Fue anunciada el 17 de mayo de 2011 y al término del gobierno la gran mayoría de las propuestas habían sido plasmadas en proyectos de ley ingresados al Congreso. Desgraciadamente su avance allí ha sido escaso y sólo unas pocas han sido materializadas.

17 Banco Mundial, Informe Doing Business 2017, ver www.doingbusiness.org.

derado de sólo 1%) y la ausencia de barreras legales a la entrada en la mayoría de los sectores, son pocas las restricciones a la libre competencia que podrían distorsionar los mercados. Sin embargo y más allá de una atenta vigilancia y persecución de prácticas anticompetitivas, es necesario revisar algunas normativas que limitan la entrada a ciertos mercados de nuevos actores, emprendedores e innovadores. La evidencia indica que su entrada suele ser un factor crucial en la aceleración de la innovación y la productividad[18].

En la línea de lo planteado en la AIC, cabe actuar en los siguientes frentes:

- **Logística:** la cadena logística, que es crucial en un país que aspira a ser potencia alimentaria, está distorsionada por la reserva del cabotaje a naves nacionales (hay proyecto en el Congreso para su levantamiento, sin movimiento desde 2014); la tradicional restricción al cabotaje aéreo, levantada en 2011 sólo por la vía administrativa, en lugar de quedar consagrada por ley; las restricciones a la instalación de almacenes extra portuarios; las restricciones y variadas exigencias impuestas a la navegación en aguas territoriales nacionales; los altos cobros por "faros y balizas", suerte de impuesto a la navegación marítima que financia las actividades de DIRECTEMAR; las dificultades para la navegación aérea y la operación de aeropuertos impuestas por la autoridad respectiva; la sub inversión en la red ferroviaria; las deficiencias de las regulaciones para el transporte terrestre de carga que limitan la entrada y combinación de los modos más eficientes.

- **Mercado Laboral:** la flexibilización de la legislación laboral y el mejoramiento del sistema de capacitación es crucial para el resurgimiento de la productividad. Hay iniciativas legales que provienen del primer gobierno de Sebastián Piñera para flexibilizar las condiciones laborales de jóvenes estudiantes y abrirles más oportunidades. Hay también proyectos de ley pendientes de tramitación en materia de trabajo agrícola y teletrabajo. La reforma laboral de 2016, aunque incluyó un pequeño avance en adaptabilidad de jornadas, rigidizó las negociaciones colectivas y debe ser revisada. Una flexibilización más amplia de jornadas y descansos, así como una modernización de los incentivos a la capacitación siguen pendientes.

- **Mercado de capitales:** la limitada movilidad de garantías limita la competencia crediticia y los avances hasta ahora no han logrado superar esa deficiencia. La reciente ley sobre tarjetas de prepago facilita la entrada de nuevos competidores al mercado de servicios transaccionales (pagos electrónicos) por parte de entidades no bancarias, pero es necesario promover una apertura más amplia. Es insuficiente la competencia extra-bancaria en el mercado crediticio para empresas medianas, el desarrollo de aperturas bursátiles, la información disponible para que nuevos intermediarios financieros -por ejemplo plataformas vía internet del llamado "fintec"- ofrezcan productos competitivos (el proyecto de Ley de Consolidación de Deudas lleva cerca de diez años de tramitación en el Congreso), y la flexibilidad de los clientes para cambiarse desde su actual proveedor financiero a uno más atractivo.

- **Notarios y conservadores:** es necesario reducir la gama de trámites en los que se necesita la constancia ante notario, abrir la entrada de nuevos notarios, exigirles interconexión electrónica y tecnificar la función de los conservadores, introduciendo el "folio real" para el registro de transacciones. La modernización de firma electrónica -hay proyecto de ley en trámite desde 2014- permite simplificar trámites notariales y también introduce competencia.

- **Mercado farmacéutico:** es necesario terminar con la exclusividad de las farmacias en la venta de medicamentos sin receta (un proyecto de ley enviado en 2010 fue rechazado por el Congreso por oposición –a mi modo de ver injustificada- de las farmacias y el gremio de los químico farmacéuticos), promover la información sobre bioequivalencias y modernizar el ISP para eliminar barreras burocráticas impuestas al ingreso de nuevos medicamentos.

- **Energía:** en generación eléctrica no hay allí barreras legales a la entrada, excepto las dificultades para la obtención de permisos ambientales, como ha quedado meridianamente claro después del éxito alcanzado en las licitaciones de nuevos suministros. En cambio, en la distribución eléctrica operan concesiones monopólicas que deberían ser sometidas a competencia facilitando el ingreso de intermediarios o comercializadores de energía.

- **Propiedades fiscales:** el 51% del territorio nacional es propiedad del Estado, bajo la administración del Ministerio de Bienes Nacionales, lo que en determinadas regiones y actividades (por ejemplo para turismo o para generación eléctrica) constituye una barrera de entrada. Las ventas, arriendo o concesiones de propiedades fiscales son obtenidas tras largas tramitaciones y están sujetas a decisiones discrecionales de las autoridades. Se debe poner en práctica un amplio programa de venta o concesión de terrenos de propiedad fiscal (incluyendo el borde costero) mediante licitaciones competitivas y transparentes.

18 Ver Aghion, op. cit.

- **Derechos de explotación de recursos naturales:** la asignación de derechos de agua, de minería y de pesca extractiva están mejor regulados, pero las correspondientes normativas deben ser revisadas para asegurar acceso mediante procedimientos transparentes y competitivos a las respectivas concesiones. Hay restricciones legales al otorgamiento de concesiones mineras para hidrocarburos y litio, las que no se justifican y hay alta concentración de pertenencias en empresas públicas. En pesca, la ley aprobada resguarda mejor la preservación del recurso y facilita la transferibilidad de las licencias de pesca, pero no abre la licitación de cuotas industriales sino muy limitadamente y mantiene al sector artesanal –que abarca la mitad de la actividad pesquera- sin derechos de propiedad seguros sobre sus cuotas individuales. En acuicultura el otorgamiento de concesiones es engorroso y poco transparente.

3.3 Innovación

Los incrementos de la productividad operan a través de la innovación, que es la incorporación de nuevas ideas, ya sea fruto de invenciones o de la aplicación a nuevos usos de invenciones ya efectuadas a la producción de valor. La cadena de la innovación admite así desde la Investigación y Desarrollo (I+D), que insume recursos para generar ideas, al surgimiento y financiación de nuevos negocios (start ups), que ponen esas ideas a crear riqueza. Para estimular este proceso es necesario poner en marcha un conjunto de piezas cuidadosamente ensambladas –normalmente llamadas "ecosistema de la innovación"- y tener paciencia, porque los cambios en esta materia se verifican muy paulatinamente. Nada menos aconsejable que las impaciencias políticas que redundan en frondosas burocracias estatales y dispendio de recursos.

Durante los últimos años -a través de diferentes gobiernos- ha sido política de Estado la promoción de la innovación. Se han utilizado diferentes instrumentos. Aunque todavía es muy prematuro, la evaluación de lo obtenido a la fecha es mixta. En los rankings respectivos, Chile aparece relativamente bien posicionado -entre países de similar desarrollo y en la región– en cuanto a recursos humanos y financieros destinados a este objeto, pero presenta resultados más bien pobres. Desde luego, tanto los esfuerzos destinados como sus resultados son claramente insuficientes en comparación con los observados en economías desarrolladas.

Algunos lineamientos sobre la materia se exponen a continuación:

- **Financiamiento de I+D:** de acuerdo a la última estimación disponible el gasto en I+D (que mide los recursos destinados tanto a la creación de nuevas tecnologías de producción o administración, como la adopción de aquellas desarrolladas en el exterior) es de 0,4% del PIB, inferior a la meta de 1% repetidamente utilizada por los gobiernos y al 2,4% observado en promedio en los países de la OCDE. Mayoritariamente dicho gasto es financiado por el gobierno, representando la participación de la empresa privada un 40% (en la OCDE es 66%). Mientras algunos de los insumos necesarios para I+D en Chile destacan a nivel latinoamericano (como las instituciones económicas y sofisticación tanto del mercado, como del ambiente de negocios), su productividad en términos de patentes y surgimiento de negocios es aún muy limitada, como demuestran los diferentes rankings de competitividad. Nuestra propuesta es la siguiente: ponerse como meta triplicar la tasa de inversión en I+D, pasando desde 0,4% del PIB a 1,2% en 10 años (la mitad del promedio OCDE) parece razonable. En ello un valioso instrumento es la ley de estímulo tributario del 35%, creada en 2006 y recientemente ampliado y flexibilizado por la Ley 20.241.

- **Acentuar la conexión con el mundo:** no es posible pensar en una estrategia de innovación exitosa en la economía global, sin dar a todos los esfuerzos dedicados a este campo una orientación hacia el exterior, de conexión con los principales centros globales de la innovación. Por una parte, ello requiere profundizar el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones y su interconexión intercontinental. Por otra, respaldar iniciativas como las que ha desplegado CORFO -debidamente evaluadas y actualizadas- para el desarrollo de centros de investigación tecnológica de excelencia mundial, la atracción de empresas de alta tecnología y el programa Start Up Chile. Dicho programa otorga becas a emprendedores nacionales o extranjeros para el desarrollo inicial de sus proyectos de innovación y ha contribuido a situar a Chile en el mapa global de la innovación.

- **Fomentar la economía de servicios:** el país ha cosechado buenos resultados en la exportación de servicios empresariales en los últimos diez años. En la línea de lo planteado anteriormente en al AIC de 2011, el gobierno anterior aprobó la ampliación de la exención del pago del IVA para las exportaciones de servicios y sus insumos. Es necesario seguir avanzando en esa dirección. Por otra parte, muchas importaciones de servicios están afectas al Impuesto Adicional, como es el caso de royalties, patentes asesorías y softwares provistos por empresas relacionadas. Se pretende evitar que por esa vía se remesen al exterior utilidades tributables, eludiendo el correspondiente impuesto adicional a la renta. Pero es más eficiente una verificación cuidadosa de los precios de transferencia utilizados, según la práctica internacional y la legislación tributaria vigente.

3.4 Institucionalidad para la Innovación y la Competitividad

Las reformas propuestas deben ser reforzadas con cambios institucionales que aseguren los incentivos apropiados para mantener como objetivos centrales de las políticas públicas la promoción del emprendimiento, la competencia y la innovación. Al respecto cabe proponer:

- **Institucionalizar el Sistema de Innovación:** recientemente se aprobó la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología. La idea tiene méritos, pero es indispensable mantener los esfuerzos en esos campos vinculados a la innovación productiva, área en la cual hoy el Ministerio de Economía ejerce tuición.

- **Comisión de Competitividad:** en su agenda de productividad el gobierno anterior creó por vía administrativa una Comisión de Productividad que sigue de algún modo la experiencia australiana. Es necesario elevar el perfil de esa entidad, dándole estatus legal y dotándola de un presupuesto adecuado.

- **Sistema de Empresas Públicas:** la propuesta de crear una suerte de empresa "holding" a cargo de la supervisión de las empresas públicas lleva cerca de diez años en debate. Entre tanto, aunque ha habido avances en el gobierno corporativo de CODELCO y últimamente de ENAP, las restantes empresas (con excepción de las que dependen de las Fuerzas Armadas) mantienen una supervisión somera a cargo del Sistema de Empresas Públicas (SEP), comité que depende de CORFO. Es necesario fortalecer la institucionalidad de las empresas públicas, ya sea que se agrupen o no bajo un "holding", aclarar el ámbito de supervisión de la Contraloría, constituirlas como sociedades anónima y dotarlas del capital necesario para su desarrollo, recurriendo si es necesario y practicable, a su apertura parcial al capital privado, como hacen la generalidad de las empresas estatales en el mundo. Las empresas públicas operan en sectores claves y pueden efectuar un valioso aporte a la innovación y la productividad.

4. CONCLUSIONES

Es saludable que en el debate público se haya tomado conciencia que sólo elevando nuestra productividad podremos aumentar nuestro potencial de crecimiento y aspirar a un progreso duradero en lo económico y social. Las múltiples agendas sobre la materia y las numerosas iniciativas legales promovidas por los distintos gobiernos atestiguan la importancia concedida al tema.

Sin embargo, la revisión que hemos presentado en este capítulo del deterioro de nuestro potencial productivo, la discusión sobre sus causas y remedios y la enumeración de las medidas pendientes que podrían destrabar el estancamiento de la productividad -muchas de las cuales han sido largamente debatidas e incluso han sido plasmadas en proyectos de ley inmovilizados en el Congreso- inevitablemente dejan un sabor amargo respecto de la verdadera disposición a abordar el desafío.

El problema está en la "economía política" de la reformas. Los cambios que podrían elevar nuestra productividad -por ejemplo la flexibilización laboral, la simplificación de trámites, le eliminación de barreras de entrada para promover la libre competencia- chocan con intereses creados que se benefician del actual estado de las cosas. Los costos políticos de enfrentar a los correspondientes intereses empresariales o sindicales y en ocasiones de vulnerar prejuicios ideológicos, hasta ahora se han interpuesto en el camino de las diversas iniciativas pro crecimiento y productividad. Es de esperar que a medida que la desaceleración económica se ha hecho más patente -surtiendo también ello efectos políticos- logremos aunar voluntades para la pronta puesta en acción de un potente reimpulso competitivo.

Fundación
Hanns
Seidel