

PLAN DE REACTIVACIÓN INDUSTRIAL PARA CHILE DESPUÉS DEL COVID

• Manuel Agosin y Gonzalo Sanhueza

Al igual que muchos países del mundo, Chile se encuentra hoy atravesando una de las peores crisis económicas de su historia. En efecto, habría que remontarse hacia principios de los años 80, con la crisis de deuda del año 1982, para encontrar una caída económica más significativa que la que estamos viviendo hoy día, con una contracción esperada de la economía para este 2020 de 6%, mientras que el desempleo ajustado se elevaría por sobre un 20%, y el déficit fiscal alcanzaría cerca del 10% del PIB. En el mundo, en tanto, las cifras no son más alentadoras, con una caída proyectada de la actividad de 5%. Así, estas cifras revelan la gravedad de la crisis que estamos atravesando y, a pesar de que todo indica que vamos a asistir a una recuperación hacia fines de este 2020, la incertidumbre sigue siendo muy grande y el riesgo de un nuevo proceso de restricciones económicas y confinamiento se mantiene vigente.

En este contexto, resulta más importante que nunca concentrar nuestros esfuerzos en promover políticas públicas que permitan impulsar la reactivación de nuestra economía, y en ese sentido, la industria manufacturera nacional podría tener un rol clave.

En efecto, la revisión de un grupo de países con los que nos gusta compararnos indica que el desarrollo y la promoción de una industria manufacturera relevante ha permitido a estos países sortear con éxito en el pasado crisis y desafíos tan grandes como los que nos plantea el Covid-19 hoy.

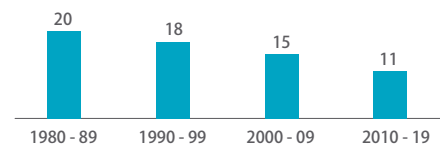
Así, en primer lugar, revisaremos cuál ha sido la evolución y la importancia que ha tenido la industria manufacturera nacional en los últimos años, y cómo ésta se compara con la de un grupo de países seleccionados. Luego haremos una revisión de cuáles han sido las principales políticas implementadas por estos países, que les han permitido reactivar con éxito sus industrias y, por esta vía, sus economías. Por último, presentaremos un conjunto de medidas y propuestas que creemos pueden contribuir de manera importante a potenciar la reactivación y el crecimiento económico de nuestro país.

Industria manufacturera: una revisión comparada

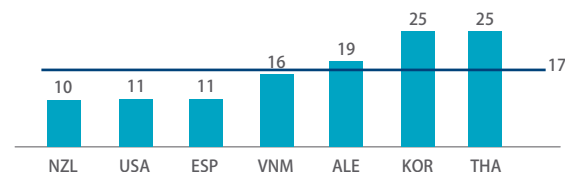
Un diagnóstico rápido de la industria manufacturera revela cómo ésta ha ido perdiendo relevancia en nuestra economía en los últimos años, reduciendo su participación en el PIB desde un 20%, en la década de los 80, a un 10% en la década del 2010.

Por otro lado, al comparar su tamaño con el de las industrias en un grupo de países seleccionados¹, industrializados o en vías de industrialización, se concluye que Chile cuenta con una industria manufacturera relativamente pequeña: su tamaño, en torno al 10% del PIB, se compara con un promedio cercano a 17% para el grupo de países analizados, es decir, en esos países, la Industria representa entre un 50% y un 60% más del tamaño que tiene en la economía chilena.

PIB Industria Manuf. en Chile
% del PIB total, 2019



Comparación internacional
% del PIB Manuf., 2019



1.- Nueva Zelanda, Estados Unidos, España, Vietnam, Alemania, Corea del Sur y Tailandia.



Pero, ¿por qué es tan importante promover el desarrollo de la Industria?

La Industria puede jugar un rol muy estratégico en las recuperaciones económicas de los países, puesto que tiene la virtud de ser uno de los sectores con más encadenamientos productivos tanto hacia atrás como hacia adelante. Esto significa que, cuando se recupera la actividad en el sector, impacta directamente en la recuperación de otras industrias, tales como la minera, la de servicios, el comercio, el transporte, la construcción, y muchas otras. Por lo tanto, cuando discutimos propuestas para reactivar nuestra Industria, lo que estamos discutiendo también es una estrategia para la reactivación de nuestra economía.

Evidencia Internacional: Políticas aplicadas en crisis anteriores

La revisión de la experiencia internacional nos ilustra de manera muy valiosa la importancia de las manufacturas, puesto que en ellas encontramos un conjunto amplio de reformas y cambios que se han implementado con éxito en distintos contextos y en distintos países, y que han permitido reactivar las economías, en muchos casos impulsando justamente la actividad del sector industrial.

Se identifican dos grandes tipos de políticas públicas implementadas en periodos de crisis anteriores²: las políticas de activación, que operan con los recursos que ya se disponen, y a partir de ellos buscan dar un nuevo impulso a la producción económica; y las políticas de innovación y crecimiento, más interesantes, que buscan aprovechar las crisis para reinventar y transformar las industrias de manera que éstas salgan fortalecidas, con nuevos productos, nuevos servicios y nuevos mercados.

Así, entre las políticas de activación, destaca el uso de incentivos a la retención de empleados, el apoyo financiero a las pymes, el apoyo financiero a industrias claves, y la facilitación de los procedimientos administrativos que deben realizar las empresas. En materia de políticas de innovación y crecimiento, en tanto, destacan la inversión pública en infraestructura, clave para destrabar y disminuir los costos logísticos, que en Chile siguen siendo muy altos; la inversión en capital humano y en ciencia, I+D e innovación; la creación de comisiones especializadas, donde se combine la experiencia público y privada para analizar cómo crear mayor valor en determinadas industrias; las alianzas entre industrias y centros de investigación para la cooperación y desarrollo conjunto; y la digitalización³.

Propuestas para la reactivación de las manufacturas en Chile^{4,5}

¿Qué podemos proponer en concreto para Chile? A continuación, se resumen ocho propuestas que creemos podrían ayudar en la reactivación de nuestra economía.

Propuesta 1: Redefinir el límite de la categorización de las PYMEs

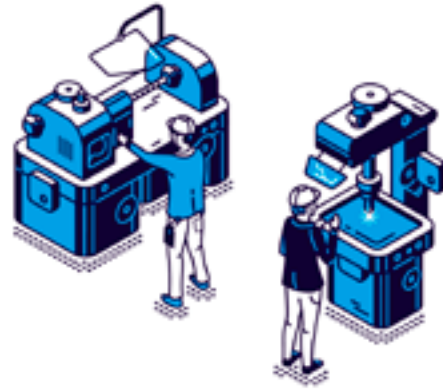
La definición de PYME en Chile, comparada con la definición utilizada por el grupo de países estudiados, controlando por el tamaño de sus economías y por el ingreso per cápita, indica que el tamaño de las PYMEs en Chile es mucho menor. Esto es muy relevante porque una parte importante de las propuestas de políticas públicas que se discuten están dirigidas justamente a las PYMEs; por lo tanto, si tenemos una mala definición del universo de empresas elegibles, el alcance de estas políticas podría ser muy reducido. De esta manera, una primera propuesta consiste en duplicar el tamaño de la definición de PYME. Esto significa que ya no sólo serían consideradas PYMEs aquellas empresas con

2.- Se analizaron dos grandes crisis, la crisis asiática de los años 90 y la gran crisis financiera del año 2009.

3.- Ver anexo con el resumen de las políticas implementadas por cada uno de los países.

4.- Agosin, Manuel. 2020. “Una política de desarrollo productivo mínima para Chile: Una alternativa al estancamiento”, documento de trabajo.

5.- Sanhueza, Gonzalo, 2020. “ Plan de Reactivación Industrial: Asimet – Econsult”.



una facturación de hasta 100.000 UF, sino que se ampliaría dicho umbral a las empresas con una facturación de hasta 200.000 UF, beneficiándose así un mayor número de empresas. Esta nueva definición permitiría además disminuir las brechas que hoy nos separan de Europa, por ejemplo, donde actualmente el umbral de lo que define una PYME es 14 veces el que tenemos en Chile, y 5 veces si se ajusta por PIB per cápita.

Propuesta 2: Diversificar la producción y las exportaciones industriales

La diversificación se refiere a pensar en productos que el país no produce y que podría llegar a producir. En los últimos años, han aparecido con gran fuerza, e impulsadas por el Estado, las Energías Renovables No Convencionales (ERNC), al igual que el litio, materia prima esencial para la electromovilidad. En este sentido, la segunda propuesta busca intensificar la producción de ERNC, que podrían convertirse en un nuevo polo exportador, al mismo tiempo que, con la gran abundancia de litio a bajo costo que tiene el país, es factible pensar en que empresas nacionales, o joint ventures entre empresas nacionales y multinacionales, pudieran integrarse a Cadenas Globales de Valor (CGV) en la producción de baterías para vehículos eléctricos. Para que estas cosas sucedan, tendrá que producirse una mucho mayor coordinación público-privada, ya que son muchos los actores que deberán participar e invertir al mismo tiempo. Asimismo, es necesario contar con un marco regulador que sólo el Estado puede proveer.

Propuesta 3: Impulsar la infraestructura pública y privada

Esta propuesta tiene dos virtudes que la vuelven muy importante. En primer lugar, genera mayor demanda agregada en el corto plazo, porque requiere la realización de las inversiones,

pero también genera ganancias de competitividad en la medida que esta infraestructura pública resuelva determinados obstáculos, como, por ejemplo, la falta de infraestructura logística. Existen muchas iniciativas en esta materia, entre las que destacan el Fondo de Infraestructura (FI), con su plan de negocios quinquenal que considera inversiones por más de 1.300 millones de USD. Por otro lado, está la cartera de proyectos de concesiones del MOP, que representa una inversión del orden de 11.000 millones de USD. Por último, está la cartera de proyectos de la oficina GPS (Gestión de Proyectos Sustentables) del Ministerio de Economía, que representa una inversión del orden de 70.000 millones de USD. Así, la tercera propuesta consiste en activar el plan quinquenal presentado por el FI, impulsar y acelerar el plan de concesiones del MOP, y agilizar la aprobación de los proyectos de la cartera de la oficina GPS para que se puedan concretar en el corto o mediano plazo. Esto va a generar un aumento en la demanda y una reactivación rápida de nuestra economía en el corto plazo, pero también va a generar ganancias de productividad en el mediano y largo plazo.

Propuesta 4: Promover la renovación tecnológica

La renovación tecnológica busca repensar la manera en que hacemos las cosas desde una perspectiva diferente, incorporando herramientas tales como el internet de las cosas, el big data, la inteligencia artificial, con el objetivo de promover la creación de nuevos productos, el desarrollo de nuevos servicios y la exploración de nuevos mercados. Los países han sido muy agresivos en la implementación de políticas públicas que incentiven este desarrollo industrial. En este sentido, la propuesta consiste en que, para cierto tipo de inversiones, respecto de las cuales efectivamente se pueda comprobar que se trata de inversiones de renovación tecnológica, se pueda aplicar una depreciación

La Industria puede jugar un rol muy estratégico en las recuperaciones económicas de los países, puesto que tiene la virtud de ser uno de los sectores con más encadenamientos productivos tanto hacia atrás como hacia adelante.

de 1,5 veces el tamaño de la inversión, al igual como se ha hecho en Italia, Malasia y Singapur. En esta misma línea, se propone implementar un subsidio para la atracción de inversión de empresas de alta tecnología, que dependa del número de empleados calificados y no calificados que la empresa contrate. Este subsidio sería de una sola vez. Es importante llamar la atención sobre el hecho que el programa ya existe en InvestChile, la agencia promotora de inversión extranjera que es parte del Ministerio de Economía. Este programa fue exitoso en la década del 2000, pero no se le han proporcionado recursos para seguir funcionando.

Propuesta 5: Incentivar la recontractación de trabajadores para hacer frente al desempleo

El empleo va a ser sin duda uno de los temas más complejos de resolver. La mejor forma de poder ayudar a los hogares es mediante un trabajo formal, que les otorgue un ingreso estable, además de previsión y salud. Es por esta razón que la quinta propuesta busca que todos los trabajadores que lleven dos o más meses desempleados reciban un subsidio del orden del 20% del valor de su remuneración con un tope, por un plazo de al menos tres meses, y así poder generar un subsidio a la contratación.

Propuesta 6: Potenciar la educación técnica

Nuestro sistema educacional ha estado enfocado principalmente en la transferencia de conocimientos sin una adecuada conexión entre los contenidos impartidos por las instituciones y las necesidades y las exigencias de las empresas. En este sentido, se propone la implementación de subsidios orientados a industrias específicas, que busquen orientar a los jóvenes profesionales del futuro hacia conjuntos específicos de carreras. Ya se han mencionado dos áreas –las ERNC y la integración a las CGV de la industria internacional de la electromovilidad. Ellas no son excluyentes de otros “descubrimientos” de potenciales industrias que van a requerir de recursos humanos idóneos.

Propuesta 7: Fomentar la industria de capital de riesgo

El fomento a la industria de capital de riesgo ha sido uno de los pilares de la política industrial de varios países (Taiwán,

Finlandia e Irlanda) en una segunda etapa, en los años ochenta y noventa, cuando los países ya habían despegado en su desarrollo exportador. Chile también puede emular estos exitosos ejemplos, incentivando la profundización de los mercados financieros nacionales y, en particular, el surgimiento de un segmento especialmente importante para el desarrollo: aquel que “descubra” las industrias del futuro.

Propuesta 8: Fortalecer la autoridad

Todos los países estudiados cuentan con una entidad, a nivel de Estado, preocupada de los temas de la Industria. En Alemania, por ejemplo, existe la Subsecretaría de la Industria, en Australia, España, Tailandia y Vietnam, en tanto, existe el Ministerio de la Industria, lo que muestra la importancia que le otorgan estos países al desarrollo de este sector. En Chile, en el pasado, hacia fines del siglo XIX, tuvimos un Ministerio de la Industria, pero hoy no existe un interlocutor específico que vele por el desarrollo de la Industria a nivel transversal. Así, la última propuesta consiste en la creación de una Subsecretaría de la Industria, dependiente del Ministerio de Economía, que represente los intereses de este sector ante el Gobierno, coordine las distintas políticas públicas y las empresas productoras entre sí, y vele por su desarrollo integral.

SOBRE EL AUTORES



Manuel Agosin

Profesor Departamento Economía
Ex Decano FEN, 2010-2018
Facultad de Economía y Negocios
Universidad de Chile
Egresado FEN



Gonzalo Sanhueza

Socio y Director Econsult Capital
Consejero Consejo Fiscal Asesor
Egresado FEN