

Capítulo 11

Diversificación de las exportaciones y mejora de la competitividad

Recomendaciones principales

Para que los ingresos en Chile se igualen al promedio de la OCDE, es necesario un crecimiento rápido de las exportaciones, el cual, a su vez, requerirá mejoras progresivas en competitividad y una diversificación de la base de exportación del país.

Hay oportunidades continuas para apalancar las dotaciones de recursos naturales de Chile, sobre todo mediante la provisión aumentada de servicios relacionados, como los servicios de ingeniería y empresariales. Estos servicios también podrían formar la base de nuevas e imprevistas fuentes de oportunidad.

Numerosas barreras reglamentarias continúan inhibiendo el comercio de servicios. La participación de Chile en un proyecto de la OCDE para registrar dichas barreras y medir las restricciones en el comercio de servicios sería valiosa para indicar las prioridades en lo referente a reformas.

Chile necesita también vencer una serie de restricciones del lado de la oferta, donde no logra la mejor práctica de la OCDE. Áreas importantes incluyen la educación y el capital humano, la innovación, la competencia interna y la normatividad normativa del mercado de trabajo. Las recomendaciones de política existentes en estas áreas podrían en el futuro diseñarse a la medida de las necesidades de los clusters de exportación específicos.

Desde el regreso de Chile a la democracia hace 20 años, la economía ha crecido con mayor rapidez que cualquier economía de América Latina. El ingreso *per cápita* es ahora de más del doble y la extrema pobreza casi se ha erradicado. A pesar de este progreso, el ingreso *per cápita* es aún de menos de la mitad del promedio de la OCDE y, con la tasa promedio prevaleciente en la década que precedió a la crisis económica global, se requerirían alrededor de 30 años para igualarlo con el ingreso *per cápita* promedio actual de la OCDE.

Este fuerte desempeño económico ha sido apuntalado por una sensata gestión macroeconómica, reformas institucionales y estructurales, una prudente administración de los recursos naturales (principalmente el cobre) y la apertura al comercio. Con la liberalización del comercio, la economía se ha abierto de forma progresiva, con una proporción del comercio (exportaciones más importaciones) con el PIB de cerca de 80%, más alta que el promedio de cualquier región, excepto el oriente asiático.

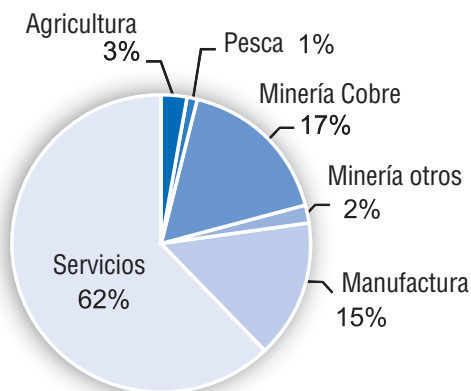
Para que el progreso se mantenga, es necesario que las exportaciones sigan creciendo con rapidez. En décadas recientes, el desempeño en el área de la exportación del país se ha basado en los recursos naturales, y el cobre y los productos agrícolas han dominado los ingresos por exportaciones. Los ingresos generados por el cobre fueron boyantes en los años previos a la crisis económica global y las oportunidades para añadir valor en el sector agrícola se han explotado con éxito (en particular en el vino y el salmón). Durante las décadas siguientes Chile necesitará, a partir de estos éxitos, diversificar su base de exportación y encontrar nuevas áreas de competitividad. Chile tiene una economía orientada al servicio y hay una necesidad particular de aumentar la orientación a la exportación de esta parte de la economía.¹

La estructura de la economía y las exportaciones de Chile

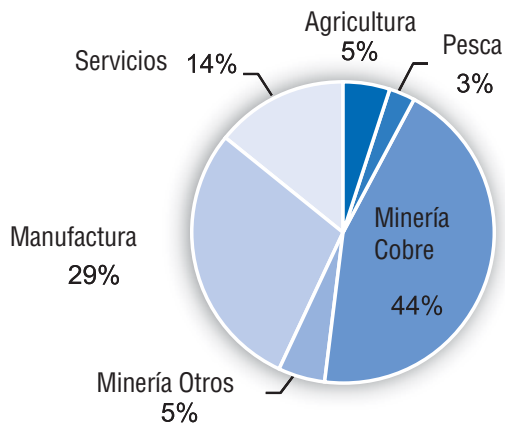
El sector minero de Chile, el cual está dominado por el cobre, representó alrededor de 18% del PIB durante el periodo 2004 a 2008 (Banco Central de Chile) (gráfica 11.1). Durante el mismo periodo, el sector representó cerca de 49% de las exportaciones totales (productos y servicios). La agricultura y la pesca también están muy orientadas a la exportación y representan sólo 4% del PIB, pero alrededor de 8% de las exportaciones totales. El sector de manufactura del país es relativamente pequeño, dado el nivel de desarrollo de Chile, con una proporción del PIB de sólo 15%. La manufactura equivale a 29% de las exportaciones, pero cerca de la mitad de esta proporción proviene de los productos agroalimentarios. La proporción de los servicios en el PIB es de unos dos tercios, pero los servicios representaron únicamente 14% de las exportaciones entre 2004 y 2008. Muchos servicios son, de manera intrínseca, menos comerciables que los productos primarios o manufacturados, pero incluso esta proporción es menor que la de otros países ricos en minerales como Australia, Noruega y Nueva Zelanda.

Gráfica 11.1. **Proporciones sectoriales del PIB, exportaciones y empleo en Chile**

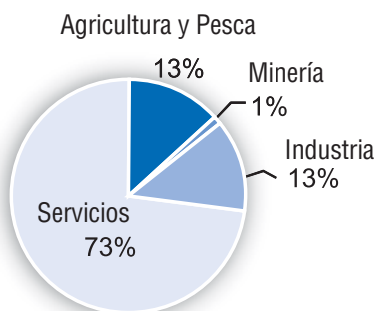
Proporción del PIB



Proporción de las exportaciones



Empleo por sector



Fuente: Banco Central de Chile.

El sector minero intensivo en capital crea relativamente pocos empleos; equivale a sólo 1% del empleo. En contraste, la agricultura representa 13% del empleo, en parte debido a la existencia de un sector agrícola de baja productividad y de semisubsistencia que no está integrado con los mercados, y en parte porque el sector agroalimentario genera una cantidad de empleos asalariados no calificados y poco calificados.² Ésta es una proporción similar a la de México, país que tiene un ingreso *per cápita* comparable.

La industria y los servicios representan 13% y 75% del empleo, respectivamente (proporciones que son más cercanas a las fracciones correspondientes del PIB). Ambas categorías contienen una amplia gama de niveles de habilidad. El crecimiento del empleo en el sector de servicios ha incluido empleos con relativamente alta calificación y bien pagados, por ejemplo, en finanzas, donde el crecimiento ha sido facilitado por el mayor logro educativo de la población joven. Sin embargo, al mismo tiempo, el crecimiento de la población y la liberación de trabajadores de la agricultura han provocado el crecimiento en el empleo en sectores con sueldos promedio modestos, por ejemplo, comercio, turismo y construcción (OCDE 2010a). Una prioridad importante es aumentar la productividad de la fuerza de trabajo en ambos sectores y, con ella, los ingresos reales potenciales.

La composición de las exportaciones cambió poco durante la década pasada. Aun de acuerdo con los estándares de los países de la OCDE con recursos naturales abundantes, las exportaciones de bienes de Chile están todavía muy concentradas en la minería y los productos intensivos en recursos naturales, con relativamente poco desarrollo de las manufacturas o las actividades de servicio de valor alto. El patrón de especialización de Chile refleja en parte el patrón de la ventaja comparativa y una estrategia de liberalización del comercio y un crecimiento guiado por las exportaciones durante las tres décadas pasadas. No obstante, también refleja una desaceleración en la innovación dentro de la frontera tecnológica global, pues el número de los productos recién descubiertos añadidos a la canasta de exportación chilena durante la década pasada ha estado por debajo del esperado para un país con el ingreso *per cápita* de Chile (OCDE, 2010b).

Debido en parte a este patrón de especialización de las exportaciones, la “sofisticación” de la canasta chilena de exportaciones es menor que en otros países emergentes y de la OCDE, incluyendo los exportadores de recursos naturales, en el sentido de que Chile exporta los tipos de productos relacionados con los países de niveles más bajos de ingresos (OCDE, 2010b). Puesto que Chile desea aumentar el ingreso *per cápita*, esta sofisticación deberá incrementarse.

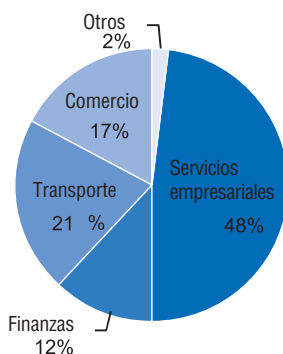
Una posibilidad es desarrollar nuevas exportaciones de manufacturas. Una alta proporción de las exportaciones de Chile permanece concentrada en productos primarios (sobre todo cobre) y manufactura basada en los recursos. La proporción de la manufactura no basada en los recursos es baja - en cualquier nivel de sofisticación

tecnológica - en relación con el grupo de control de otros países de la OCDE con abundancia de recursos (OCDE, 2010b). El crecimiento de las exportaciones agroalimentarias procesadas ha hecho una contribución importante al desempeño económico general de Chile. Sin embargo, este sector y, de manera más general, la manufactura, siguen obstaculizados por una serie de restricciones, las cuales se analizan en la siguiente sección. Superar estas restricciones podría tener importantes efectos beneficiosos en términos de fomentar las exportaciones de otras manufacturas.

Una manera aún más importante de mantener el crecimiento de las exportaciones es por la vía de los servicios. Los servicios son relevantes para la economía de Chile, pero las exportaciones son relativamente modestas, incluso en áreas más comerciábiles de manera intrínseca, como el turismo y los servicios financieros.

Los servicios son una parte esencial del sector minero o *cluster*. La proporción del costo de los servicios de insumos intermedios en la minería es de 42% en comparación con el promedio de la industria (sectores productores de todos los bienes) de 30% (calculado a partir de la base de datos de insumos-productos de la OCDE; Chile, mediados de la década de 2000). En la gráfica 11.2, se muestra la composición de insumos de servicios intermedios en el sector minero. Resulta claro que los servicios empresariales representan la mayor proporción.

Gráfica 11.2. Proporciones de servicios intermedios utilizados en la minería en Chile, mediados de la década de 2000



Fuente: Base de datos de insumos-productos de la OCDE.

Los servicios empresariales son una fuente importante de competitividad para las industrias de exportación en general y para las industrias de extracción de recursos naturales en particular. Por ejemplo, la ingeniería de vanguardia contribuye a bajar los costos de exploración y extracción, al mismo tiempo que reduce el daño

ambiental, en tanto que un buen número de otros servicios empresariales contribuye a una mejor gestión de la cadena de abastecimiento, al cumplimiento de las normas en los mercados de exportación, así como a la comercialización y la diferenciación de productos. Los servicios financieros son también una parte significativa del *cluster*. Las inversiones en minería son grandes, en tanto que los ingresos son cíclicos y volátiles, y ambas características generan una demanda de servicios financieros para gestionar el flujo de los fondos con el tiempo.

Hay oportunidades potenciales de servicio en las agroindustrias y el procesamiento de alimentos, a medida que los consumidores se preocupan más por los impactos ambientales y sanitarios de lo que consumen. La adopción y cumplimiento de normas privadas y públicas, junto con la comercialización, pueden apoyar el cambio de la producción de productos de bajo margen a productos diferenciados con un margen más alto. Un ejemplo reciente de este desarrollo ha ocurrido en el sector del cerdo y las aves, donde Chile no puede competir con Brasil sólo en precio, pero puede asegurar nichos de mercado en Asia con valor agregado (por ejemplo, proveer cortes específicos de carne a restaurantes y supermercados). Tanto el sector privado como el público desempeñaron una función importante en el desarrollo de los sectores del vino y el salmón de Chile. El gobierno proporcionó un entorno macroeconómico estable, formación, acceso al crédito e I+D. Flujos sustanciales de IED proporcionaron acceso a las redes internacionales de distribución, facilitaron la adopción de las tecnologías más recientes y ayudaron en la mejora de la infraestructura y los servicios públicos (transporte, logística y comunicación). En el caso del vino, un cambio hacia segmentos de mercado de calidad más alta fue sustentado por la I+D gubernamental, la adopción de estándares de calidad y la colaboración de productores y agencias del gobierno (como la agencia de fomento a la exportación ProChile) en estrategias de promoción y marcas (Brooks y Lucatelli, 2004; OCDE, 2004).

Elementos de una estrategia para diversificación de exportaciones

Ya que Chile busca diversificar sus exportaciones y así mantener el ritmo del crecimiento de las mismas, necesita identificar áreas de oportunidad y superar las restricciones que limitan la realización de esas oportunidades.

En términos generales, una estrategia para la diversificación de exportaciones puede concentrarse en tres elementos. El primero implica basarse en las áreas existentes de ventaja comparativa, apalancando más las oportunidades de exportación generadas por la minería y otros recursos naturales. Un segundo enfoque relacionado es identificar *clusters* sectoriales específicos donde haya evidencia de que Chile tiene

una ventaja comparativa intrínseca, la cual podría explotar más. Un tercer enfoque consiste en fomentar el ambiente empresarial de manera más general, para que no sólo se promuevan las exportaciones existentes, sino que puedan surgir exportaciones nuevas y quizás imprevistas. En la práctica, Chile ha combinado los tres elementos, brindando alguna dirección pero quedándose corto en el intento de “escoger ganadores”.

En cada uno de estos niveles estratégicos hay restricciones para la competitividad en los mercados internacionales con varios grados de importancia. Más adelante analizamos las restricciones específicas enfrentadas por el sector de recursos naturales, por otros clusters y por aquellos que inhiben el desarrollo de las exportaciones de manera más general. Por el lado de la demanda (política comercial), éstos incluyen las limitaciones de acceso al mercado. Por el lado de la oferta, los impedimentos potenciales incluyen la falta de competencia interna, tal vez derivada de limitaciones reglamentarias (“atrás de la frontera”) al comercio. También incluyen una serie de limitaciones estructurales en las áreas de educación y capital humano, normatividad del mercado de trabajo y sistemas de innovación. A continuación se abordan algunas prioridades específicas.

Basarse en las exportaciones de recursos naturales

Como ya se observó, el sector minero de Chile utiliza los servicios de manera bastante intensiva. La competitividad y sofisticación de los servicios relacionados con minerales podrían desarrollarse mediante un aumento en el comercio y la liberalización del mercado de productos, así como la inversión en capital humano. Dotado con una base diversificada de proveedores de servicios, el cluster minero podría mejorar y desarrollar habilidades y tecnología a una escala internacional. Más aún, las habilidades desarrolladas podrían aplicarse a una gama más amplia de actividades empresariales.

Hay varios ejemplos de países exportadores de minerales que se convierten en exportadores de servicios relacionados con minerales, en áreas como la exploración, la ingeniería y la construcción. Por ejemplo, en el Reino Unido, la intensidad más alta de exportación de servicios se encuentra entre las empresas petroleras y mineras.³ Canadá, Brasil, Noruega y Australia son algunos de los diez exportadores más grandes de servicios de ingeniería en el mundo y todos tienen una alta proporción de minerales en el PIB y en las exportaciones.⁴

Un patrón característico de internacionalización de los servicios relacionados con minerales es por la vía de la integración de proveedores de servicios locales a las cadenas de abastecimiento globales de las principales empresas multinacionales de minerales y servicios relacionados que operan en el mercado interno. Ha habido también varios ejemplos en los que una compañía local de minerales se expandió con el tiempo hacia mercados internacionales y ha sido

seguida por los proveedores locales de servicio. Por ejemplo, en Noruega, la proporción de exportaciones de las ventas de la industria de abastecimiento de productos relacionados con el petróleo, de los cuales los más importantes son los servicios técnicos, aumentó de 29% a 46% entre 1995 y 2005.⁵

De igual manera, la industria petrolera brasileña ha desarrollado una tecnología vanguardista internacional en perforación en aguas profundas. Petrobras, la principal empresa petrolera, ejerce un papel activo en 27 países, y la internacionalización de los servicios relacionados ha seguido sus pasos. Otros ejemplos son las empresas mineras de Sudáfrica, que se han convertido en importantes multinacionales. Una de las compañías mineras más grandes del mundo, BHP Billiton, se creó mediante una fusión entre una compañía minera sudafricana y una australiana. Australia es también un ejemplo de un país rico en recursos naturales que se ha convertido en líder mundial en las industrias y servicios basados en los recursos naturales.

Chile ha tenido mucho éxito en el desarrollo de su sector de agroindustria. En un estudio reciente de políticas agrícolas, la OCDE ensalzó la manera en que Chile ha proporcionado las inversiones esenciales que ayudan a elevar la competitividad agrícola y proteger el ambiente y la base de recursos naturales del país. Al mismo tiempo, en el estudio de la OCDE se sugiere la necesidad de una evaluación más sistemática del desempeño de política (OCDE, 2008a). Se identifican varias restricciones a la competitividad, correspondientes a las identificadas en el análisis de los clusters basados en la agricultura (véase a continuación) y las que se considera impiden la productividad de los trabajadores de manera más general.

Identificar clusters para el desarrollo de las exportaciones

Después de una serie de estudios realizados por el Boston Consulting Group (BCG), el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) identificó ocho clusters con un alto potencial de crecimiento (relativo al grado de intervención requerida). Cinco de ellos están basados en recursos naturales (minería, acuicultura, alimentos procesados, cultivo de frutas, y cerdo y aves), en tanto que tres se basan en servicios (turismo, servicios *offshore* y servicios financieros). Se realizaron entrevistas por cada cluster, con miras a generar una “agenda” para la acción. Estas agendas incluyen sobrepasar las restricciones a la creación de valor y se resumen en el cuadro 11.1 (OCDE, 2009).

Cuadro 11.1. **Agendas para los clusters del CNIC**

<p>Minería. Mantener una posición de liderazgo global en la minería y fomentar los vínculos entre los miembros del <i>cluster</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomentar el establecimiento de redes entre los miembros del <i>cluster</i> - Desarrollar un sistema de gestión de conocimiento para el <i>cluster</i> - Promover la innovación en el sector, asegurando que los incentivos de I+D sean competitivos - Evaluar incentivos específicos para la exploración minera - Ayudar en el desarrollo de los proveedores de la industria minera y fomentar la inversión interna por parte de dichas empresas - Evaluar la utilidad de crear centros de pruebas para ayudar en el desarrollo de bienes y servicios para minería 	<p>Cultivo de frutas. Para mantener el liderazgo mundial de Chile en el cultivo primario de frutas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar más el mercado, fomentando las exportaciones chilenas de frutas y reforzando la imagen de Chile como exportador de alimentos - Aumentar la capacidad, desarrollar líneas específicas de crédito para el sector y mejorar la productividad de la mano de obra - Adaptar la legislación laboral a los factores específicos del sector agrícola - Desarrollar programas de I+D para el sector - Desarrollar infraestructura
<p>Acuicultura. Ser el líder mundial en la producción de salmón y diversificarse a otras especies y productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar instrumentos para cultivar diferentes especies - Identificar y desarrollar opciones de nuevas especies distintas del salmón - Mejorar la higiene - Mejorar y/o implementar mecanismos de control ambiental - Modernizar el marco regulatorio del sector 	<p>Servicios offshore. Para convertirse en el líder regional en servicios offshore de alto valor agregado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar el capital humano en áreas de interés para servicios offshore - Proporcionar formación pertinente a las necesidades de los servicios offshore - Atraer IED e integrar a las empresas extranjeras a la estructura económica de Chile - Mejorar los vínculos dentro del <i>cluster</i> - Adaptar el marco reglamentario y legal a las necesidades del <i>cluster</i>
<p>Turismo. Para convertir a Chile en un destino bien conocido y prestigioso con fortaleza en nichos como ecoturismo, aventura, cruceros, etcétera:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar el posicionamiento y promoción turística internacional de Chile - Aumentar el número de destinos y alentar el desarrollo de más productos turísticos - Mejorar la calidad de la educación y el nivel de las calificaciones de las personas que trabajan en turismo - Adaptar el marco reglamentario y la comercialización del sector - Mejorar los vínculos dentro del <i>cluster</i> 	<p>Cerdo y aves. Para mantener altos índices de crecimiento de las exportaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la capacidad productiva (Servicio Agrícola y Ganadero para la agricultura y la silvicultura debe atacar las futuras necesidades del sector en las áreas de calificaciones, certificación e inspección de plantas de exportación) - Aumentar la interacción entre el sector privado y el sector de investigación para estimular la I+D aplicada - Aumentar la capacidad para el diagnóstico y la supervisión de enfermedades - Gestionar de manera proactiva las relaciones con los países a los cuales se exportan los productos de cerdo y aves - Recabar información sobre el mercado mundial, relacionada con la salud y la seguridad alimentaria
<p>Alimentos procesados. Para consolidar la posición de Chile como productor de alimentos de alto valor agregado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliar los sistemas para la inteligencia de mercado y el desarrollo de mercado - Promover la imagen de Chile como exportador de alimentos - Mejorar la capacidad de producción, perfeccionando la coordinación entre los productores de materias primas y procesadores de alimentos, y transferir nuevas tecnologías a pequeñas y medianas empresas - Concentrar y aumentar la inversión en I+D - Mejorar los vínculos institucionales dentro del sector 	<p>Servicios financieros. Para fortalecer el sector financiero chileno, basarse en una plataforma interna para convertirse en un posible centro regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la proporción de la población que tiene acceso a los servicios bancarios, desarrollando el uso de instrumentos para pago y un sistema universal de calificación crediticia - Expandir más el mercado de derivados - Desarrollar reglas de inversión más progresivas - Reformar el sistema fiscal - Aumentar las calificaciones de los profesionales en el sector e instituir un sistema nacional de certificación para los profesionales de finanzas

Fuente: OCDE (2009b), "Chile's National Innovation Council for Competitiveness: Interim Assessment and Outlook", abril de 2009, www.bligoo.com/media/users/3/181209/files/18813/CHILE_COUNCIL_FINAL.pdf.

Las restricciones comunes aparecen en las áreas de innovación e I+D, procesos reglamentarios (incluyendo restricciones comerciales), educación y capital humano, así como la atracción de IED. En cada una de estas áreas, la OCDE ha planteado recomendaciones generales de política, las cuales podrían diseñarse a la medida de las necesidades de los *clusters* de desarrollo específicos. Un peligro de la intervención selectiva en *clusters* donde Chile ya ha experimentado, en su mayor parte, un desarrollo relativamente exitoso es que el gobierno puede, de manera errónea, orientarse a áreas en las que el sector privado es por sí mismo capaz de vencer los dilemas de coordinación (véase el capítulo 3). Sin embargo, las propuestas del CNIC mitigan este riesgo al concentrarse en proporcionar condiciones marco mejoradas.

El desarrollo de los *clusters* podría extenderse más allá de aquellos identificados por el CNIC, al grado que hay otros servicios que podrían basarse en la experiencia de Chile en los sectores de la minería y las agroindustrias, y ayudar a fomentar una diversificación gradual de la base de exportación del país. Al inyectar apoyo público a “nuevos” *clusters*, se corre el riesgo de incurrir en fracasos de “encierros”. Estos riesgos pueden en parte compensarse al establecer objetivos de desempeño, revisar el apoyo en forma periódica (y retirarlo si no se cumplen los objetivos), y planificar el reemplazo en un momento dado del apoyo público por el del sector privado.

Un área donde un desarrollo adicional podría aumentar el valor agregado es la de los servicios empresariales profesionales, en particular la ingeniería. Un mercado más abierto en los *servicios profesionales* podría cambiar la concentración de la regulación de los ingenieros y las empresas de ingeniería hacia los estándares de productos y procesos, adoptando estándares internacionales siempre que sea factible. Esto introduciría más competencia en los sectores de servicios sin comprometer las normas ambientales, de seguridad y sociales.

En el presente, Chile mantiene varias restricciones comerciales para los *servicios profesionales*. Por ejemplo, tiene una calificación significativamente más alta que el promedio de la OCDE en el índice de regulación del mercado de bienes (RMB) en los *servicios profesionales*, lo cual constituye una proporción importante de los *servicios empresariales* totales.⁶ En ingeniería, hay altas barreras para la entrada mediante un sistema de licencias y procedimientos onerosos para el reconocimiento de títulos de ingeniería del extranjero, así como restricciones a la publicidad; esto da como resultado una menor competencia en el sector, para detrimento de las industrias en la parte inferior de la cadena. Más aún, se ha demostrado que tales restricciones detrás de la frontera al comercio de servicios no sólo impiden que los proveedores extranjeros entren al mercado, sino que también obstaculizan que los proveedores de servicios locales se vuelvan competitivos en los mercados de exportación (OCDE, 2008b). Chile puede también considerar expandir el reconocimiento de los títulos de

ingeniería del extranjero, por ejemplo al adherirse al *Washington Accord* y/o al Acuerdo de Ingenieros APEC.

Existen otras posibilidades en el sector minorista. Investigaciones recientes han demostrado que los principales minoristas internacionales podrían convertirse en un importante canal de comercialización para los fabricantes y agroindustrias locales. Hay varios ejemplos de proveedores locales a minoristas multinacionales que se convierten en proveedores globales del mismo minorista con el tiempo (véase, por ejemplo, Coe y Hess, 2005; Javorcik, Keller y Tybout, 2006). En Chile se cuenta con alguna evidencia de que este sector está marcado por una falta de competencia en precios relativa a un grupo de comparación de otros países de la OCDE ricos en recursos (Schwellnus, 2010).

Desarrollo de nuevas oportunidades de exportación

Se han identificado varias restricciones para el desarrollo adicional de los sectores de exportación existentes y nuevos *clusters*.⁷ Si bien algunos son específicos, hay puntos en común que corresponden a diversos sectores y son de beneficio potencial para todas las nuevas fuentes de crecimiento de las exportaciones. Éstos incluyen la necesidad de reforzar la innovación y la I+D, mejorar más los procesos reglamentarios (incluyendo las normas en los sectores de agroindustrias), mejorar la educación y el más amplio desarrollo del capital humano, reformar las leyes laborales y atraer IED. En algunas de estas áreas - sobre todo el capital humano (bajos niveles educativos), flexibilidad del mercado laboral y emprendimiento e innovación - el desempeño de Chile es malo en relación con otros países de la OCDE. Encontrar una solución a estas debilidades es parte de la recomendación general para una mejor productividad y el logro de un crecimiento sostenido de los ingresos; también es esencial para la tarea más específica de mejorar la competitividad de las exportaciones (y encontrar nuevas áreas para éstas).

Superar las restricciones a una mejor competitividad y una diversificación de exportaciones

Política comercial

La política comercial de Chile es liberal y fundamentalmente no discrimina entre los sectores. En 1990, el nuevo gobierno heredó un arancel de Nación Más Favorecida (NMF) estándar uniforme de 15%, el cual se bajó a 11% en 1991 y después se redujo de manera progresiva a 6% para 2003. Como complemento de las reformas unilaterales, el gobierno ha negociado una serie de acuerdos comerciales que, al ofrecer acceso mejor que el NMF, han reducido más el grado de protección. Con la mayoría del comercio ahora cubierto por acuerdos regionales, los aranceles aplicados tienen un promedio de alrededor de 1%. Los

mercados agrícolas son importantes para Chile y el acceso al mercado de los productos agroalimentarios ha sido de gran interés. En nivel global, los aranceles sobre las manufacturas son relativamente bajos, al haber sido reducidos por acuerdos multilaterales sucesivos, primero en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) y después en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

No obstante, los servicios aún no están cubiertos de manera eficaz por disposiciones de la OMC con respecto al acceso al mercado y al tratamiento nacional. Por tanto, de 620 posibles compromisos sobre el acceso al mercado en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), 532 no son vinculantes en lo que a Chile se refiere.⁸ Al mismo tiempo, Chile ha firmado un gran número de Tratados Regionales de Comercio (TRC), la mayoría de los cuales incluyen servicios. Éstos abarcan mucho más que los compromisos de Chile en el GATS, al añadir nuevos compromisos en términos de sectores y modos, y profundizar los compromisos ya obligatorios conforme con el GATS. El TRC más liberal contiene 404 nuevos compromisos, en tanto que todos los TRC que Chile ha firmado profundizan los compromisos que dicho país ha hecho en su programa del GATS.

Por cuanto la liberalización del comercio de servicios por medio de los TRC es útil para asegurar la reciprocidad y un campo de juego nivelado, Chile podría también ampliar la liberalización unilateral, en particular en sectores donde su mercado está más restringido que el promedio de la OCDE, sobre todo los servicios profesionales. Más aún, el acceso preferencial al mercado y las medidas de tratamiento nacional incluidos en los TRC podrían aplicarse sobre una base de NMF y, a su debido tiempo, sellarse como un compromiso en el GATS.

La Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE desarrolla en la actualidad una base de datos reglamentaria sobre varios sectores de servicios y Chile fue incluido en fecha reciente en este proyecto. La base de datos será una valiosa fuente de información por su propio desarrollo y formará el cimiento para el cálculo de los índices de restricción comercial en los servicios. Este proyecto ayudará a identificar la mejor práctica en la política de comercio de servicios. Una mayor cooperación con Chile en esta empresa tan importante será muy valiosa.

Otra posible área de reforma es la legislación de propiedad intelectual de Chile. El Comité de Comercio de la OCDE observó que Chile tiene un sistema de derechos de propiedad intelectual que está bien desarrollado desde una perspectiva jurídica. En años recientes se han realizado enmiendas y modificaciones significativas para acercar dicho sistema a las normas internacionales. No obstante, en un estudio reciente de la OCDE se encontró que aún hay cierto margen para el progreso con respecto a la administración y ejecución de los derechos de propiedad intelectual (OCDE, 2009a). Una preocupación importante es el índice de piratería en productos con copyright y la falsificación de marcas registradas. La experiencia sugiere que vincular la cooperación internacional con medidas internas puede aumentar la eficacia en esta

área. Otro aspecto que despierta interés es el régimen de derechos de propiedad intelectual para los productos farmacéuticos y agroquímicos, sobre todo con respecto al uso de datos de pruebas y el enfoque al otorgamiento de autorización comercial para fabricar productos genéricos. Además, la OCDE considera que Chile se beneficiaría al aumentar su capacidad interna de producir y emplear propiedad intelectual, un cambio que puede requerir un desarrollo adicional del capital humano y mejores incentivos económicos para el sector privado (OCDE, 2009a).

Educación y capital humano

La OCDE ha identificado la política de educación y la formación de capital humano como cuellos de botella relevantes para el crecimiento de la productividad en Chile. La debilidad en esta área es reconocida en específico por el CNIC como un obstáculo para el desarrollo de tres clusters no basados en recursos: turismo, servicios *offshore* y seguros financieros. También es un claro impedimento para el desarrollo de servicios empresariales basados en los recursos naturales de Chile, los cuales funcionan en gran medida a partir de habilidades. Por ejemplo, si bien la matrícula escolar ha aumentado en forma significativa, la población de Chile de 25 a 64 años de edad tiene aún sólo diez años de escolaridad en promedio, en comparación con el promedio de 12 años de la OCDE. Las calificaciones del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por su sigla en inglés) para los alumnos de 15 años revelan que el desempeño de los estudiantes de Chile se clasifica en el lugar 33 de 35 países miembros y en proceso de acceso.

Asimismo, hay un alto grado de desigualdad en el logro educativo, con amplias diferencias en desempeño entre los sectores público, privado subsidiado y privado por completo del sistema educativo (OCDE, 2010a), así como resultados desiguales entre los grupos socioeconómicos. De manera fundamental, la disponibilidad de una población activa calificada influye en la capacidad de las empresas para adoptar nuevas tecnologías e innovaciones organizacionales o de comercialización. Elevar el nivel de calificación de los trabajadores chilenos, incluso mediante la mejora y expansión de la educación y formación vocacional (EFV) y el aprendizaje durante toda la vida, puede también fomentar la movilidad de empleos de baja productividad a empleos de una productividad más alta (Schwellnus, 2010).

Flexibilidad del mercado laboral

La legislación de protección del empleo de Chile es menos rígida que en el país mediano de la OCDE. Sin embargo, la innovación adentro de las fronteras y el cambio de recursos a actividades de una mayor productividad se ven restringidas por un alto pago por despido, el cual puede hacer que los trabajadores permanezcan en empleos de baja

productividad en actividades tradicionales. Aun cuando surjan oportunidades de una mayor productividad y un salario más alto, es posible que los trabajadores prefieran permanecer en una ocupación de baja productividad si esperan recibir un pago en caso de que se les despidan por razones económicas. La evidencia empírica reciente muestra que la restrictiva normatividad de protección del empleo, incluyendo el alto pago por despido, puede reducir la velocidad de ajuste de las empresas a sobresaltos, con lo que se aminora el crecimiento agregado de la productividad. Reconociendo la importancia de las mejoras de la productividad de la mano de obra para un crecimiento sostenido en los ingresos, la OCDE ha planteado una amplia gama de recomendaciones para realizar reformas de las políticas sociales y del mercado de trabajo de Chile (OCDE, 2009a).

Hay interés en el impacto de las estrictas normativas laborales en la demanda de mano de obra en los sectores relacionados con la agricultura, en los que los salarios son una parte importante de los costos totales: más de 60% en el caso de la horticultura. En particular, hay preocupaciones acerca de que el mercado de trabajo se pueda ver perjudicado por normatividades mal adaptadas al caso especial del empleo rural y agrícola: contratación por temporadas, inestabilidad y demanda fluctuante de trabajadores agrícolas. Más aún, la normativa laboral afecta el mercado formal y, de manera indirecta, el mercado informal. Un código laboral más eficaz ayudaría a incorporar una proporción más alta de trabajadores al mercado formal (Valdés y Foster, 2007).

Innovación

A pesar de las reformas recientes, aún prevalecen varias debilidades en la política de innovación. Se percibe que éste es un problema continuo para el desarrollo de los clusters de recursos naturales (minería, alimentos procesados y procesamiento de frutas). La I+D es financiada sobre todo por el gobierno y llevada a cabo en universidades e institutos públicos de investigación. Con la advertencia de que no se cuenta con datos sobre la composición del gasto en I+D en Chile después de 2004, sólo cerca de 46% de la I+D es financiado por la industria en comparación con el promedio de la OCDE de más de 60%.

La OCDE afirma que, según las mediciones de los registros de patentes, la innovación de Chile en la frontera tecnológica global (innovación “en la frontera”) es baja, lo cual es de esperarse en un país con el nivel de ingreso *per cápita* de Chile. Sin embargo, la innovación en la frontera se volverá cada vez más importante conforme Chile se enriquezca, y un marco de innovación apropiado ayudará a evitar el riesgo de que los bajos niveles de innovación creen un obstáculo para el futuro crecimiento de la productividad. Una preocupación más inmediata es el ritmo lento en el que los nuevos productos han entrado a la canasta de exportaciones chilena, y las exportaciones de este país

permanecen mucho más concentradas que en otros países de la OCDE ricos en recursos, como Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Noruega.

Competencia interna y emprendimiento

En varios sectores, la competitividad de Chile se ve debilitada por la falta de competencia interna, manifestada en altos márgenes de ganancia y altos grados de concentración de mercado. En todas las industrias, excepto la minería, los márgenes precio-costos son más altos en Chile que en el grupo de comparación de Australia, Canadá y Nueva Zelanda (Schwellnus, 2010). Los márgenes precio-costos son aún más altos en el sector de manufactura, que está abierto al comercio internacional, y en el sector de venta al por menor, que tiene la reputación de ser competitivo (véase, por ejemplo, EIU, 2008). Pero las diferencias más grandes se encuentran en el transporte y las telecomunicaciones, así como en otros servicios, que sobre todo incluyen los servicios empresariales.

El tamaño relativamente pequeño de Chile puede inhibir de manera natural la competencia, pero también hay evidencia de una débil política relacionada con este aspecto, incluyendo la falta de supervisión de las fusiones y adquisiciones. Fortalecer la ejecución de la ley de competencia es en particular importante para aumentar las presiones competitivas en los sectores de servicios, que no enfrentan una competencia por importaciones (OCDE, 2010b).

Reglamentación

Las barreras reglamentarias en Chile han impedido la actividad empresarial y la reasignación de recursos de actividades de baja productividad a actividades innovadoras y que aumenten la productividad. Las áreas de deficiencia identificadas por la OCDE incluyen costos de arranque altos, procedimientos de bancarrota ineficaces y reglamentaciones estrictas de ventas al por menor y servicios profesionales (OCDE, 2010b).

Recomendaciones de política y prioridades para el trabajo futuro

Durante los pasados 20 años, Chile ha disfrutado un fuerte desempeño económico debido a su sensata gestión macroeconómica y su compromiso con la apertura comercial. Dado que Chile es un país pequeño, la apertura al comercio ha sido esencial para el crecimiento y el desarrollo económicos.

Si bien las barreras comerciales formales se han desmantelado en su mayoría, hay numerosas barreras reglamentarias (atrás de la frontera) que continúan inhibiendo el comercio, en particular de servicios. Puesto

que el desarrollo del comercio en los servicios es la clave para la diversificación de las exportaciones y el crecimiento sostenido en ingresos, estas barreras podrían, de manera progresiva, volverse más importantes a medida que Chile busca diversificar su cartera de exportaciones.

La Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE está desarrollando en la actualidad una base de datos reglamentaria para varios sectores de servicios y Chile ha sido incluido recientemente en este proyecto. La base de datos proporcionará información directa sobre barreras reglamentarias y también formará la base para el cálculo de índices de restricción del comercio de servicios. Este proyecto ayudará a identificar la mejor práctica en la elaboración de políticas del comercio de servicios. Una cooperación adicional con Chile en esta importante empresa será muy valiosa.

En décadas recientes, el crecimiento de las exportaciones de Chile se ha apoyado en la dotación del país de recursos naturales, sobre todo cobre, y una tierra agrícola productiva. Hay continuas oportunidades para este apalancamiento, en particular al desarrollar servicios relacionados, aunque también es probable que haya retornos que disminuyen dentro de los sectores primarios. El desarrollo de las habilidades y competencias relacionadas (por ejemplo, en ingeniería o servicios financieros) puede dar resultados en otros sectores. Algunos de éstos se han propuesto como *clusters* de desarrollo (turismo, servicios *offshore*, servicios financieros) pero puede haber otros. Algunos de los riesgos de orientar a estos *clusters* pueden contenerse al hacer que las intervenciones gubernamentales se concentren en condiciones marco básicas, de modo que las iniciativas del sector privado no sean desplazadas.

La OCDE ha producido una serie de recomendaciones sobre cómo pueden superarse las restricciones del lado de la oferta a la competitividad. Éstas incluyen recomendaciones de política en áreas donde Chile no suele poner en marcha las mejores prácticas de la OCDE, sobre todo educación y capital humano, innovación y reglamentación (como leyes laborales). Al seguir tales recomendaciones, Chile puede ayudar en el avance en sus objetivos de diversificar las exportaciones y mejorar la competitividad. La OCDE puede también trabajar con Chile para asegurar que sus recomendaciones de política existentes se afinen en forma adicional para abarcar intereses sectoriales específicos.

Notas

1. Estudios de paneles nacionales recientes encontraron que la diversificación tiene un efecto positivo en el crecimiento del ingreso *per cápita* (Hesse, 2009; Ledermann y Maloney, 2009). Feenstra y Lee (2004) analizan que la variedad de productos de exportación explica 13% de las ganancias en productividad en una muestra de países industriales y en desarrollo. Mientras tanto, Herzer y Nowak-Lehmann (2006) muestran que la mayor sofisticación de las exportaciones tiene efectos positivos en el crecimiento subsecuente del PIB.
2. Obsérvese que la definición de empleo agrícola se extiende a los trabajadores agrícolas asalariados, que en algunos casos pueden trabajar en empresas agroalimentarias que producen exportaciones de manufacturas. En general la definición de agricultura puede no ser la misma para fines de medir el PIB, las exportaciones y el empleo.
3. Según un estudio reciente, las compañías mineras que exportan tienen, en promedio, una proporción de 63% de exportaciones de servicios sobre la rotación, en tanto que el promedio de todas las empresas que exportan servicios es de alrededor de 30% (Breinlich y Criscuolo, 2010).
4. Véase Cattaneo, Schmid y Engman (2010). Los autores advierten que la información sobre servicios de ingeniería es escasa y que algunos comerciantes que pueden ser importantes, sobre todo China, no están incluidos. La información data de 2006.
5. Véase, por ejemplo, Konkraft Report núm. 4 (2008), informe presentado a Intsok, la agencia noruega para la internacionalización del sector del petróleo y el gas (en noruego).
6. Las cifras del índice RMB oscilan entre 0 y 6. Cuanto más alta es la calificación, más restrictiva es la reglamentación.
7. Estas áreas de debilidades también suelen identificarse mediante enfoques basados en encuestas, incluyendo el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, y la Encuesta sobre la Facilidad de Hacer Negocios (*Doing Business*) del Banco Mundial. En el Informe sobre Competitividad Global de 2009-10, las áreas más problemáticas para hacer negocios se identifican como: restricciones laborales (29% de las respuestas), burocracia gubernamental ineficiente (21%) y una fuerza de trabajo educada de manera inadecuada (13%). En la encuesta más reciente del Banco Mundial sobre el clima de inversión en Chile, el país obtuvo buenos resultados en algunas áreas (pago de impuestos, protección de inversionistas), pero malos en otras (por ejemplo, obtención de crédito y cierre de un negocio).
8. Hay 155 sectores y cuatro modos de abastecimiento en el GATS, que suman 620 posibles compromisos.

Lectura adicional

- Breinlich, H. y C. Criscuolo (2010). “International trade in services: a portrait of exporters and importers”, en CEPR Discussion Paper núm. 7837.
- Brooks, J. y S. Lucatelli (2004), “International Competitiveness of the A-B-C Agro-Food Sector”, en *OECD Trade and Competitiveness in Argentina, Brazil and Chile: Not as Easy as ABC*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264108721-5-en.
- Cattaneo, O., L. Schmid y M. Engman (2010), “Engineering services: How to compete in the most global of professions”, capítulo 9 de Cattaneo, Engman, Saez y Stern (Eds.), *International Trade in Services, New trends and opportunities for developing countries*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Coe, N.M. y M. Hess (2005), “The internationalization of retailing: implications for supply network restructuring in East Asia and Eastern Europe”, en *Journal of Economic Geography* 5, pp. 449–473.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2008), “Country Profile Chile”, Economist Intelligence Unit.
- Javorcik, Keller y Tybout (2006), “Openness and industrial response in a Wal-Mart World: a case study of Mexican soaps, detergents and surfactant producers”, World Bank Policy Research Paper núm. 3999.
- Konkraft (2008), “Internasjonalisering”, Report No. 4, www.konkraft.no.
- OCDE (2004), *Trade and Competitiveness in Argentina, Brazil and Chile: Not as Easy as ABC*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264108721-en.
- OCDE (2008a), *OECD Review of Agricultural Policies: Chile 2008*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264042247-en.
- OCDE (2008b), “Quantifying Regulatory Barriers to Services Trade”, OECD Trade Policy Working Paper No. 85, TAD/TC/WP(2008)27(FINAL).
- OCDE (2009a), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile 2009*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264060616-en.
- OCDE (2009b), “Chile’s National Innovation Council for Competitiveness: Interim Assessment and Outlook”, abril de 2009. Disponible en: www.bligoo.com/media/users/3/181209/files/18813/CHILE_COUNCIL_FINAL.pdf.
- OCDE (2010a), “Enhancing Market Openness, IPR and Compliance through Regulatory Reform in Chile”, OECD Trade Policy Working Paper, de próxima aparición.

- OCDE (2010b), *Estudios Económicos de la OCDE: Chile 2010*, OCDE, París.
DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2010-en.
- OMC (2009), “Trade Policy Review, Report by the Secretariat: Chile”, WT/TPR/G/220, septiembre.
- Schwellnus, C. (2010), “Chile: Boosting Productivity Growth by Strengthening Competition, Entrepreneurship and Innovation”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 785. DOI: 10.1787/5kmd41cxsjwd-en.
- Valdés, A. y W. Foster (2007), “Structural Characteristics of Agricultural Households and Policy Options in Chile”, informe de antecedentes preparado para el OECD Review of Agricultural Policies. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/57/57/40324368.pdf.



From:
Maintaining Momentum
OECD Perspectives on Policy Challenges in Chile

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264095199-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2011), “Diversificación de las exportaciones y mejora de la competitividad”, in *Maintaining Momentum: OECD Perspectives on Policy Challenges in Chile*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264095755-12-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.