

Vittorio Corbo (editor), *Growth Opportunities for Chile*  
(Santiago: Editorial Universitaria y Centro de Estudios Públicos, 2014).

PRESENTACIÓN

## EL DESAFÍO DE CREAR OPORTUNIDADES PARA TODOS\*

**Luis Felipe Céspedes**

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

www.cepchile.cl

Quisiera partir agradeciendo la invitación al Centro de Estudios Públicos, y en especial a Vittorio Corbo, a comentar este excelente libro. Vittorio Corbo siempre ha tenido un compromiso con relevar temas de discusión país desde una perspectiva rigurosa y con mirada de largo plazo. Este libro es una nueva muestra de ese compromiso.

*Growth Opportunities for Chile* es una importante contribución al debate sobre el crecimiento en Chile. No solamente porque reúne a un grupo de destacados académicos en esta materia, sino también por la relevancia que tiene en la actual coyuntura la discusión del aumento permanente de la capacidad productiva de nuestra economía. Que duda cabe que nuestro país ha avanzado significativamente en los últimos veinticinco años sobre la base del crecimiento económico. Pero para seguir generando mayores niveles de bienestar para todos, debemos poner en el centro de la discusión de nuestras políticas públicas una agenda de desarrollo productivo. Este libro es, además, una buena oportunidad para configurar un diagnóstico compartido y transversal acerca de los

---

LUIS FELIPE CÉSPEDES. PhD en economía en la Universidad de Nueva York. Ministro de Economía, Fomento y Turismo del Gobierno de Chile, desde marzo de 2014 al presente. Email: lfcespedes@economia.cl

\* Este texto corresponde a una versión afinada de la presentación realizada por Luis Felipe Céspedes el 3 de julio de 2014, con ocasión del lanzamiento de *Growth Opportunities for Chile* en el Centro de Estudios Públicos.

desafíos a los que Chile debe hacer frente para dar el paso siguiente y convertirse en un país desarrollado, un país de oportunidades para todos. Cada gobierno puede tener distintos énfasis, pero si queremos lograr efectos duraderos en el crecimiento, y especialmente en la productividad, debemos implementar políticas que trasciendan al gobierno de turno.

Hoy hay consenso sobre la necesidad de democratizar las oportunidades para lograr un país realmente inclusivo, en el que la motivación, las ideas y el esfuerzo de las personas se conviertan en el motor de la innovación y del cambio.

Aquí las palabras de Daren Acemoglu contenidas en el libro son ilustrativas. A los países hay que necesariamente entenderlos como una interconexión de instituciones, con implicancias muchas veces sutiles entre unas y otras. Más importante aún, estos efectos son muchas veces difíciles de identificar o cuantificar. Las instituciones, entre las que podemos considerar los mercados del crédito, el mercado del trabajo y los arreglos contractuales, tienden a estar correlacionadas. Es, por lo tanto, difícil identificar el efecto de cada una de estas instituciones por sí misma en el crecimiento cuando muchas veces se mueven juntas. Todo lo anterior nos debe llevar a pensar estas instituciones con una mirada de *cluster*, como acertadamente sugiere Acemoglu.

Un punto a resaltar es que la discusión del crecimiento no se puede separar de la discusión acerca de la desigualdad. Y en un campo donde se ha escrito y argumentado mucho, me quedo con dos ideas que el mismo Acemoglu presenta y que, de alguna u otra forma, están presentes en lo discutido por Klaus Schmidt-Hebbel en su trabajo:

Primero, el talento no se hereda, sino que se distribuye de manera uniforme en nuestra población. Lo anterior significa que tenemos una enorme cantidad de talento disponible que incorporar en nuestro país; talento que hoy no brilla porque no se le ha dado la oportunidad para hacerlo. Todo lo que podamos hacer para generar oportunidades no solamente es justo, sino que también puede tener un tremendo efecto sobre nuestra capacidad de crecimiento económico.

Segundo, las sociedades con alta desigualdad tienden a engendrar conflictos e inestabilidad. El rol de los gobiernos es conducir el proceso hacia un desarrollo inclusivo, utilizando criterios técnicos, sí, pero siempre reflejando las preferencias que la misma sociedad encarga a la autoridad mediante el proceso democrático.

Este desafío es el que el gobierno del cual formo parte intenta liderar a través de las diferentes políticas que forman parte de su agenda. De aquí la importancia de las tres principales reformas que se han puesto en marcha: la reforma tributaria, la reforma educacional y las reformas políticas.

Una sociedad que ofrece oportunidades a todos requiere de instituciones inclusivas en el terreno económico pero también en lo político. Sólo de esta forma la innovación, el emprendimiento, la adopción de nuevas tecnologías y la destrucción creativa podrán emerger en su pleno potencial. De otra forma, los intereses extractivos, discutidos por Acemoglu y Johnson en sus clásicos trabajos, tratarán de mantener el *status quo* a fin de conservar su posición favorable.

## LA AGENDA DE PRODUCTIVIDAD Y CRECIMIENTO

Son cruciales también, para el desafío de construir una sociedad inclusiva en el que está hoy el gobierno, los esfuerzos que estamos haciendo a través de dos de las agendas presentadas por esta administración: la agenda energética y la de productividad, innovación y crecimiento.

Por medio de la agenda de productividad, innovación y crecimiento, el gobierno se está haciendo cargo de estos desafíos, coordinando al interior del aparato estatal, y también con la sociedad civil, la academia y el sector privado, un grupo de políticas que tienen como objetivo incrementar la productividad del país y, con ello, generar un mayor bienestar en los ciudadanos.

En su conjunto, estas reformas apuntan a que el país avance en la democratización de las oportunidades; en que el emprendimiento y la innovación no sean patrimonio de un sector particular de la sociedad. Pero también estamos pensando en cuál va a ser el rol de Chile en la economía mundial en las próximas décadas; en cómo darle más valor a nuestra canasta productiva; en impulsar sectores donde tenemos claras ventajas competitivas; y en abrir también mercados internacionales.

No vamos a lograr alcanzar nuevos mercados solamente sobre la base de tratados de libre comercio, como lo hemos hecho exitosamente hasta ahora. Tenemos que hacerlo también por la vía de volvernos más competitivos: invirtiendo en bienes públicos, en logística e infraestruc-

tura, y ayudando al financiamiento y la gestión de las empresas. Tenemos que reducir los costos de ingresar a los mercados internacionales de forma tal que más empresas y nuevos productos puedan acceder a ellos. Necesitamos una nueva fase de desarrollo exportador.

*Growth Opportunities for Chile* analiza y arroja evidencia en varios elementos claves para el desarrollo. Confirma el rol de la productividad en el crecimiento económico y el constante rezago que presenta Chile en esa materia. Existe un atraso evidente en temas de energía, educación, mercado laboral y, también, en materia institucional.

Una política energética más eficiente, que entregue una regulación adecuada y que asegure el acceso a la energía a un costo razonable, daría lugar a ganancias importantes en términos de producto y de productividad. Y precisamente estos son los objetivos con los cuales se delinee nuestra agenda de energía.

En materia laboral no solamente tenemos que dar respuesta a las barreras que imposibilitan que muchos de nuestros jóvenes y mujeres se integren a la fuerza de trabajo. También debemos resolver los obstáculos que dificultan que nuestros trabajadores se desplacen desde sectores o empresas menos productivas a otras con mayor valor agregado sin perjudicar sus derechos, tal como lo señala el artículo de Alejandro Micco y Andrea Repetto, “Productivity, Misallocation and the Labor Market”. Tenemos, además, un tremendo desafío en materia de confianzas. Tal como lo señala Jorge Marshall en el panel de discusión del libro, hay aspectos del mercado laboral que no pueden ser resueltos si no hay poder de negociación. La falta de poder de negociación impide generar confianzas y genera un llamado a mayor regulación.

Íntimamente relacionado con lo anterior está el desafío que tenemos en educación. Las mejoras en la educación de nuestros niños y jóvenes van a permitir que los sectores más vulnerables de la sociedad puedan insertarse satisfactoriamente en los mercados laborales y acceder a mejores salarios, constituyéndose en un motor de equidad. Y aquí creo importante volver al argumento de la interrelación entre las instituciones y los procesos económico-políticos.

La educación no puede separarse del impulso a la innovación, el emprendimiento y la adopción tecnológica, y, por esa vía, de la productividad. Lograr que las políticas públicas generen esos vínculos es uno de los grandes desafíos que tenemos.

En el contexto en que se discuten importantes cambios en materia educacional, y por otro lado se despliegan esfuerzos en materia laboral, emprendimiento e innovación, la forma en que esos procesos se comunican puede determinar de manera importante el éxito futuro de nuestro país.

Si logramos que educación, innovación y emprendimiento se conecten de manera adecuada, vamos a dar un salto enorme en términos de nuestro capital humano.

Otro de los aspectos a los que apunta la agenda de productividad es a generar condiciones para una transformación en la estructura productiva de nuestro país. Esto significa, obviamente, que debemos sumar más productos a nuestra canasta exportadora. Pero no basta con eso. También debemos también ampliar nuestra base de productores, integrando a más empresas y personas a las cadenas productivas. Una nueva fase del desarrollo exportador necesita que más personas participen de este proceso y puedan disfrutar de sus beneficios. Nuevamente en palabras de Acemoglu: debemos inyectar más sangre nueva al sistema.

Para esto es fundamental aumentar nuestros niveles de inversión en investigación y desarrollo. Por eso hemos planteado en la agenda de productividad, innovación y crecimiento una serie de mecanismos que apuntan a alcanzar ese objetivo.

La institucionalidad en materia productiva es también un factor sumamente importante. Lamentablemente, el país ha fallado en generar los consensos necesarios para darle continuidad a la institucionalidad y a las estrategias que se han definido. Podemos tener matices respecto a las fallas de mercado y el rol del Estado en corregirlas, pero debemos ser capaces de consensuar estrategias y darles continuidad en el tiempo. Los grandes desafíos del país, no cabe duda, requieren de miradas de largo plazo.

Por ello, creemos relevante formalizar por ley el Consejo Nacional de Innovación como una instancia independiente y asesora del gobierno en materia de innovación para el desarrollo. Creemos necesario empoderar y entregar recursos suficientes a este consejo para que sea capaz de realizar diagnósticos, identificar oportunidades y proponer una estrategia de desarrollo de largo plazo para el país.

En materia de institucionalidad para el desarrollo, el libro detecta una necesidad que compartimos plenamente y que hemos anunciado

en la agenda de productividad: la creación de una Comisión de Productividad, como un organismo independiente encargado de asesorar al gobierno en materias de productividad y de facilitar vínculos de coordinación público-privada.

Quisiera detenerme unos minutos en ello. Todos estamos de acuerdo con que los potenciales beneficios de generar reformas pro competitividad son significativos. Pero llevar a cabo estos cambios no es simple.

Incluso en el caso de que los gobiernos cuenten con diagnósticos adecuados y con las capacidades técnicas para diseñar y ejecutar políticas que aumenten la productividad, siempre enfrentarán el desafío de validar social y políticamente dichas políticas, en especial cuando estos cambios producen impactos diferenciados, o generan la percepción de grupos de ganadores y perdedores.

El empoderamiento de la ciudadanía y las organizaciones sociales es positivo, toda vez que ha incrementado la demanda por mayor participación, transparencia, rendición de cuenta e inclusión, pero al mismo tiempo ha elevado los requerimientos de validación social de los cambios que los gobiernos quieren llevar a cabo.

En este contexto, los procesos de formulación de políticas públicas que buscan aumentos en productividad tienen mayores probabilidades de éxito cuando logran combinar dos factores: cuentan con altas capacidades técnicas y se realizan bajo procesos participativos que logren validarlos socialmente. Una forma de facilitar procesos de cambio que cumplan con ambas características es a través de una institucionalidad con las capacidades y la estructura necesaria para guiar estas tareas.

Es por ello que en el marco de agenda de productividad, innovación y crecimiento hemos comprometido la creación de la Comisión de Productividad, la que seguirá de cerca la experiencia de la Comisión de Productividad de Australia, reconocida por la OCDE como la institución más efectiva para promover reformas en estas materias.

#### DE ACEMOGLU A GONZÁLEZ

El libro incorpora once trabajos de destacados investigadores y académicos nacionales e internacionales que, a través de una aproximación teórica y empírica, contribuyen a la discusión de cómo aumentar la productividad y el crecimiento de Chile.

Para comenzar, Daron Acemoglu, con un especial énfasis en la experiencia de Chile, revisa cómo la influencia histórica de las instituciones da forma al estado actual de las naciones. En particular, trata de cómo el origen extractivo de las instituciones políticas y económicas establecidas por los colonizadores desembocó en una estructura social carente de pluralismo y gobernada por élites que se resisten férreamente al cambio y a la transformación, perjudicando el emprendimiento, la innovación, la movilidad y la inclusión social a través de la obstaculización del proceso de creación destructiva y distribución justa y equitativa de los beneficios económicos.

Así, reformas que apunten a una mayor inclusión, a través de modificaciones balanceadas pero integrales de nuestras instituciones, pueden generar tremendos efectos en nuestras perspectivas de crecimiento.

Harald Beyer y Francisco Gallego aportan nuevos datos sobre los efectos de la baja calidad de la educación en el crecimiento y la productividad, además de sugerir políticas para mejorar la calidad y la equidad en todos los niveles del sistema educativo. Usando una medida de calidad del capital humano sugerida por Schoellman y medidas de cantidad de capital humano disponible en la literatura económica, Beyer y Gallego indagan en los efectos del capital humano sobre la productividad total de los factores. Sus resultados señalan que la generación de capital humano permite, en efecto, incrementar la productividad, aunque el orden de magnitud de su impacto no es suficiente para asegurar que, mediante mejoras en el capital humano, el país pueda convertirse en una economía desarrollada. Entre las políticas sugeridas cuentan, entre otras, el desarrollo de instituciones que permitan ampliar la cobertura y calidad de la educación preescolar e incentivar a que estudiantes altamente hábiles y capaces se dediquen a la carrera docente.

Coincido plenamente con el énfasis en la educación preescolar planteada por los autores. Pero reivindico la importancia de las complementariedades. Mi impresión es que precisamente la interacción con otros cambios institucionales, como por ejemplo el acceso financiero para los emprendimientos innovadores o la mayor competencia en los mercados, puede incrementar significativamente los efectos del mayor capital humano sobre el crecimiento.

En directa relación con lo anterior, Rodrigo Fuentes y Verónica Mies presentan cifras que cuantifican el impacto de la baja calidad

educativa sobre la adopción y la innovación de nuevas tecnologías. Los autores argumentan que el gran desafío del país es cerrar la brecha tecnológica entre el estado actual y la frontera. Esto último depende de la capacidad de absorción de nuevas tecnologías, la que a su vez está influenciada por las instituciones y el nivel de capital humano en la economía receptora respecto de la economía de la cual se importa la nueva tecnología. A través de simulaciones, los autores concluyen que los principales desafíos que Chile debe enfrentar para cerrar la brecha tecnológica son mejorar la calidad de la educación y aumentar la flexibilidad para entrar y salir de los mercados.

Creo que es importante considerar un par de dimensiones que la experiencia internacional indica son muy relevantes. La primera dimensión dice relación con los esfuerzos que el Estado puede hacer para apoyar la asociatividad y gestión de las empresas en la adopción y adaptación de tecnologías existentes, campo en el que el país tiene un amplio espacio para avanzar. La segunda, consiste en vincular de mejor forma a las universidades y centros de investigación con gremios y asociaciones de empresarios, otra de las tareas pendientes que tenemos en Chile.

Creo que lo anterior releva un desafío que tenemos como país: generar condiciones que permitan el desarrollo de sectores con tecnologías que requieren mayor capital humano.

Hace algunas semanas un grupo transversal de figuras nacionales presentó una serie de propuestas para transformar a Chile en un país líder en materia de cobre, no sólo en su producción, sino también en las industrias y, en particular, en la tecnología que se utiliza en su producción.

Vittorio Corbo y Ricardo González, por su parte, se concentran en la dinámica de la productividad en Chile y en cómo el desempeño de los diferentes sectores económicos permite explicar el comportamiento de la productividad en el país. Una de las características más interesantes de su análisis es el uso de la contabilidad del crecimiento, aislando la contribución del capital asociado a tecnologías de información y comunicaciones. Aun cuando los resultados indican que la acumulación de capital no asociado a tecnologías de información y comunicaciones es tradicionalmente el principal componente de la inversión, la acumulación de inversiones asociadas a tecnologías de información y comuni-



caciones experimentó una aceleración entre 2004 y 2008 como resultado de la disminución en los precios y la apreciación cambiaria.

Los efectos de las políticas laborales sobre el proceso de reasignación de trabajadores hacia actividades de alta productividad son estudiados por Alejandro Micco y Andrea Repetto. Para ello, discuten las características de la regulación laboral y las características del mercado del trabajo, para luego dar paso a un análisis de dispersión de la productividad entre las firmas chilenas utilizando datos de la ENIA (Encuesta Nacional Industrial Anual). Los resultados indican que la legislación podría dificultar el proceso de reasignación de trabajadores entre las diferentes empresas, lo que a su vez refuerza la dispersión de productividad. Mientras los trabajadores en el primer percentil son un 65 por ciento menos productivos que la media, los del percentil 99 son un 529 por ciento más productivos.

La relación entre los mercados financieros y la productividad es abordada por Fernando Díaz, Fernando Lefort y Marco Morales. Los investigadores utilizan diversas técnicas econométricas para calcular el impacto del desarrollo de los mercados financieros en la productividad total de los factores (PTF). Los resultados que obtienen indican que no existe una relación estadísticamente significativa entre ambas variables. Lo anterior es sorprendente en una primera mirada, considerando la evidencia internacional; pero más que el desarrollo financiero no tenga impacto en la PTF, la falta de resultados conclusivos podría deberse a que las variables para medir el desarrollo financiero que se utilizan en estos estudios son siempre inexactas. Adicionalmente, los autores señalan que la alta concentración de la propiedad en Chile ha reducido la liquidez del mercado bursátil y proponen que para perfeccionar el funcionamiento de los mercados de capitales en Chile es importante incrementar la transparencia de la información que se entrega y la estructura de gobernanza de las entidades regulatorias.

Finalmente, los resultados del proceso de formulación de políticas e instituciones y las reformas necesarias para mejorar y establecer nuevos cuerpos administrativos con el fin de estimular la productividad son tocados por Klaus Schmidt-Hebbel y por Ricardo González, respectivamente.

## PALABRAS FINALES

*Growth Opportunities for Chile* entrega un panorama amplio y comprensivo de la situación actual del país en asuntos relacionados a la productividad y crecimiento, y delinea las principales tareas pendientes que deben resolverse para dar el paso siguiente en nuestra transición al desarrollo.

Hemos hablado de energía, de educación y capital humano, de reformas laborales, de diversificación y sofisticación de la actividad productiva, de investigación y desarrollo, de provisión de bienes públicos, de institucionalidad. Todos estos son elementos que nos van a ayudar a consolidar nuestro camino al desarrollo. Sin embargo —y hay algunos trabajos en este libro que lo recuerdan—, estos elementos no son suficientes para garantizar tasas de crecimiento acelerado, sostenidas y sustentables en el tiempo.

Para que nuestro país logre alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico debemos generar una institucionalidad que fomente una mayor inclusión. De esta forma, estaremos permitiendo que el crecimiento se traduzca en mejores salarios y en mayores oportunidades para que las personas se desarrollen en diversos campos laborales y empresariales, y, más importante aún, se desarrollen en aquellos campos donde están sus talentos, no sólo en aquellos que están al alcance de la mano. Todo esto nos permitirá construir una sociedad más estable, más innovadora, más productiva y, en consecuencia, con un mayor bienestar económico para todos.

Felicitaciones nuevamente al Centros de Estudios Públicos, a Vittorio Corbo y a todos los autores de este excelente libro. *EP*