

Industrialización, ¿una utopía de los empresarios manufactureros pymes o una necesidad para el Chile post crisis?

Martha Felisa Villaseñor Córdova^{4*}

Marcos Illesca Campos^{**}

Por largos años hemos sido testigos del deterioro del tejido industrial nacional, las razones, diversas y conocidas, desde la apertura comercial, cuyo lema parece que siempre fue que reconocieran a Chile como la economía más abierta del mundo y las métricas de éxito muy ligadas a tener la mayor cantidad de tratados firmados y que nuestro país tuviera acceso a la mayor parte del PIB mundial. Otro factor causal es la poca relevancia dentro del Estado del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, situación que es más evidente cuando se compara con el protagonismo exagerado del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, la causa raíz, tiene un solo nombre, se debe a la “Concentración Económica”.

En las siguientes líneas se dará una mirada crítica a las diferentes políticas públicas y como éstas han repercutido en las pequeñas y medianas empresas.

Apertura comercial vs industrialización

Uno de los grandes atributos de la política comercial chilena, es ser una de las economías más abiertas a nivel mundial, que gracias a sus 26 acuerdos comerciales se puede acceder a más del 85% del PIB mundial, pero, ¿de qué sirve contar con toda esta estructura si lo que se comercializa se trata en su mayoría *commodities*?

Desde el inicio de la vida independiente de Chile, se estableció la importancia de abrir el país al intercambio internacional, se permitió el libre comercio en los Puerto de Valdivia, Talcahuano, Valparaíso y Coquimbo, al mismo tiempo que se creó un sistema jurídico robusto que además de proteger estimulaba la actividad de la Marina Mercante. Esto además generó que el comercio exterior se convirtiera en fuerza motriz de la economía chilena y productos como el cobre, la plata, la harina y el trigo fueron los principales exportados en esa época.

* Consultora en Comercio e Inversiones en la Oficina para la Competitividad de la Empresa Catalana en Chile (ACCIÓ)

** Gerente General de la Asociación de Exportadores de Manufacturas, Servicios y Turismo de Chile (ASEXMA CHILE A.G.)

¹ Este artículo presenta una reflexión es personal de los autores no necesariamente refleja la opinión de ACCIÓ o sus miembros ni tampoco de la ASEXMA CHILE A.G.

Otro hito que resalta, fue el proceso de industrialización como proyecto político de los años treinta, donde se tomó como reto fortalecer la capacidad productiva del país. Se crearon diferentes institutos para el financiamiento de diferentes sectores como el Industrial, Minero, Agrícola, así como la Caja Nacional de Ahorro. Al final de la década se crea la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) como respuesta al problema del rezago al proceso de industrialización chileno. Las primeras iniciativas de la CORFO se plasmaron en un conjunto de planes sectoriales de acción inmediata, que incluían las principales actividades productivas del país (Ortega, 1989).

Chile, al igual que el resto de los países de la región, desarrolló la estrategia de industrialización mediante la sustitución de las importaciones, con medidas comerciales utilizadas de manera poco ordenada y contradictorias entre sí, por ejemplo, altos aranceles, dispersión arancelaria, múltiples tipos de cambio, monopolios de importación, entre otros.

Más adelante, durante la década de los sesenta se vivió un periodo de expansión en la economía internacional, donde grandes capitales extranjeros llegaban a la región, en Chile se implantaron diferentes empresas que no sólo buscaban un lugar en la minería, sino también en la industria, especialmente la de bienes durables.

La dictadura militar dio acceso a que se instaurara la escuela neoliberal en el gobierno, dentro de las reformas que estableció, fue el proceso de desregulación, liberación del mercado y privatización de las empresas. Calificó a las políticas industriales como ineficientes, dejando de ser prioridad para el país la política para la industrialización y se volvió a la teoría de las ventajas competitivas obtenidas por el libre comercio.

El fracaso de la estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones en América Latina y, en particular en Chile, tuvo entre otras causas el excesivo proteccionismo comercial, el bajo crecimiento de la demanda de exportaciones y la ausencia de coordinación económico-estratégica dentro de la región. Esos factores provocaron el fracaso de la industrialización en la región. La alternativa adoptada por Chile fue la apertura al exterior. El proceso de apertura, inicialmente unilateral, posteriormente bilateral, se realizó juntamente con el ajuste interno, lo que significó mayor costo económico y social (Turmo Garuz). Si bien no analizaremos en detalle la estrategia de apertura comercial y los múltiples acuerdos comerciales alcanzados, creemos que su desarrollo principal fue horizontal, privilegiando el tener muchos acuerdos, lo cual efectivamente resulta importante, sin embargo, el desarrollo vertical fue insuficiente y poco efectivo, esto se evidencia por una matriz exportadora poco diversificada, concentración en exportación de *commodities* y poca presencia de la pyme exportadora. La exportación y el uso de los tratados comerciales se concentra en la gran empresa extractiva y la exportación de valor agregado y la incorporación de las empresas de menor tamaño sólo corresponde a esfuerzos aislados, pero muy lejos de ser apoyados por una política pública permanente de desarrollo exportador efectivo.

Además, se requiere reformular el equilibrio entre una apertura comercial y el desarrollo de industria nacional, generando incentivos reales y efectivos para el fortalecimiento de sectores como manufactura minera (cobre, litio, no metálicos), industria de la salud, electromovilidad, industria asociada a la generación de energía no convencional, derivados de productos pesqueros, entre otros. Para ello, se requiere un funcionamiento coordinado y continuo de la “triple hélice”, empresarios, estado y academia.

Concentración económica y sus efectos

Respecto de la concentración económica, ésta es fuente de acumulación de la riqueza, peligrosas integraciones de mercado, colusión, precios monopólicos y poco interés por generar competencia mediante la entrada de muchos actores pymes que podrían producir que sus utilidades y patrimonios se vean afectados.

Algunos ejemplos al respecto son por ejemplo las farmacias, donde las tres principales cadenas (Cruz Verde, Fasa y Salcobrand) concentran el 95% de las ventas; en los bancos, cuatro compañías (Chile, Santander, Estado y BCI) suman el 65% de las colocaciones; el transporte aéreo nacional está en un 74% en manos de una sola compañía (Latam); los 3 proveedores de telefonía móvil (Movistar, Entel y Claro) se reparten el 97% del mercado; dos productores de pollos (Súper Pollo y Ariztía) acumulan el 71% de las ventas; la CCU y Capel acaparan el 69% de las ventas de licores; British American Tobacco Chile (BAT Chile) tiene el 95% del mercado de los cigarrillos (CIPER).

La concentración económica de los medios de comunicación puede considerarse un duopolio comercial en manos de El Mercurio (dueño del diario del mismo nombre, Las Últimas Noticias, La Segunda y otros 23 diarios regionales) y el Grupo Copesa (dueño de La Tercera, La Cuarta y La Hora). En conjunto concentran el 95% de los diarios que circulan en el país, según un estudio de FUCATEL (2015). La principal fuente de financiamiento de los medios de comunicación es la publicidad. Hace décadas que los diarios dejaron de financiarse con sus propias ventas. La repartición de la inversión publicitaria reafirma al duopolio: el 54,8% fue a periódicos del Grupo El Mercurio y un 25,3% al Grupo Copesa.

Mención aparte merecen los llamados “monopolios naturales” con controladores foráneos, cuyas utilidades exceden lo razonable, en algunos casos hasta 36%, producto de una regulación débil y mal diseñada, por ejemplo, la generación eléctrica se concentra en 74% entre Endesa, Colbún y AES Gener. De vuelta a la industrialización, se deben dar una serie de condiciones para revertir el deterioro estructural del entramado industrial, que va más allá de la voluntad de un gobierno en particular, de desarrollos teóricos de economistas o a los deseos de empresarios soñadores. Más bien tiene que ver con una política industrial que considere repensar la necesidad de desconcentrar nuestra economía, con el fin de favorecer la competencia.

Una nueva Constitución democrática es una buena alternativa para regular imperfecciones de mercado (concentración económica) y de ser posible reconocer constitucionalmente el valor de pymes, su rol dentro de la economía, los mecanismos para fortalecerlas y protegerlas de poderes monopólicos y generar un entorno que permita que la industria nacional tenga elementos para su desarrollo estructural y sostenido.

Para implementar una política industrial efectiva y que permita un desarrollo sostenido, dentro de un marco estratégico sólido, centrado en las pymes y competitivo, se debe considerar, al menos, los siguientes aspectos:

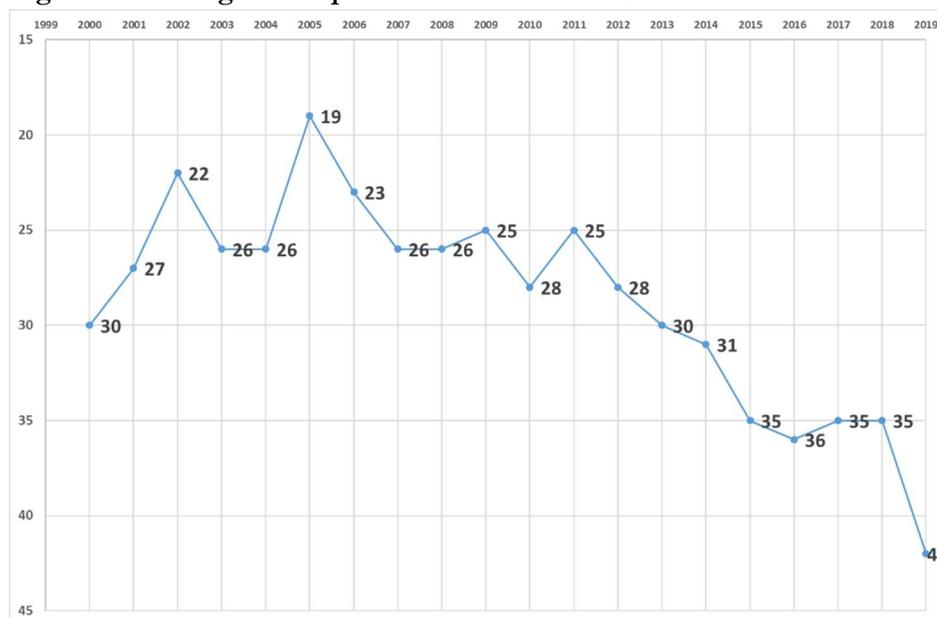
Creación de un Ministerio de Industria, Productividad y Comercio

El punto inicial es reconocer que, en la actual organización del Estado, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo ejerce un liderazgo débil e intrascendente, sin foco ni incidencia en el desarrollo industrial, subordinado a los direccionamientos del Ministerio de Hacienda y cuyo único soporte real es CORFO.

La misión declarada del Ministerio de Economía es “promover la modernización y competitividad de la estructura productiva del país, la iniciativa privada y la acción eficiente de los mercados, el desarrollo de la innovación y la consolidación de la inserción internacional de la economía del país a fin de lograr un crecimiento sostenido, sustentable y con equidad, mediante la formulación de políticas, programas e instrumentos que faciliten la actividad de las unidades productivas del país y sus organizaciones corporativas y las instituciones relacionadas con el desarrollo productivo y tecnológico del país, tanto públicas y privadas, nacionales y extranjeras” (Ministerio de Economía).

Contrastando la definición anterior y la realidad, la evolución de la competitividad de Chile, tal como lo indica la Figura 1, presenta una tendencia preocupantemente decreciente, cuesta recordar políticas públicas que hayan intentado revertir la caída dramática de la competitividad.

Figura 2. Ranking de competitividad mundial de Chile



Fuente: Institute for Management Development (IMD)

En cuanto al “crecimiento sostenido, sustentable y con equidad”, basta revisar el índice Gini (Tabla 1) y podemos ver que la misión ha fracasado y sin acción de ministerio para revertirla, la desigualdad nos sitúa como el décimo país con mayor desigualdad en Latinoamérica, pese a ser el segundo país con mayor PIB per cápita.

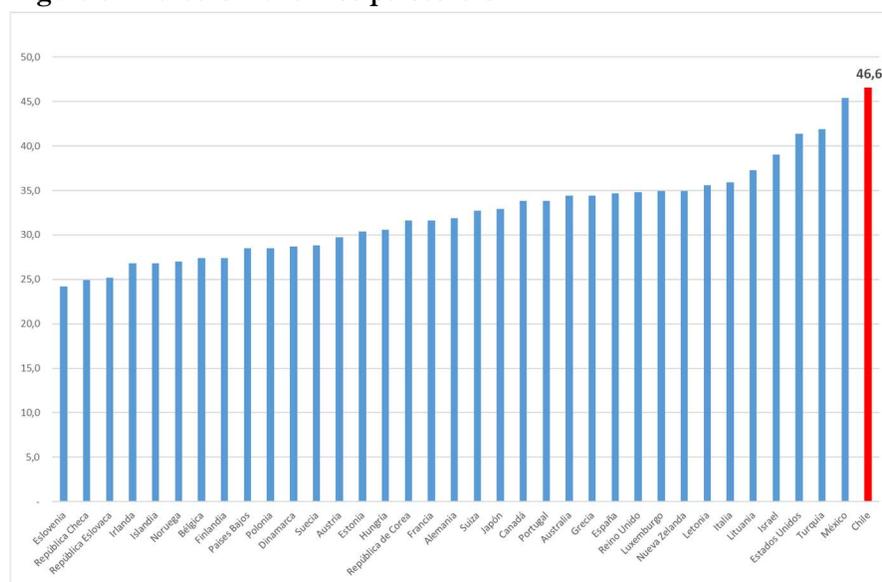
Tabla 1. Índice de desigualdad en Latinoamérica según el coeficiente Gini

País	Índice Gini	PIB per cápita
Brasil	53,3 (2017)	US\$ 8,920 (2018)
Honduras	50,5 (2017)	US\$ 2,482 (2018)
Panamá	49,9 (2017)	US\$ 15,575 (2018)
Colombia	49,7 (2017)	US\$ 6,651 (2018)
Paraguay	48,8 (2017)	US\$ 5,871 (2018)
México	48,3 (2016)	US\$ 9,968 (2018)
Costa Rica	48,3 (2017)	US\$ 12,026 (2018)
Guatemala	48,3 (2014)	US\$ 4,459 (2018)
Venezuela	46,9 (2006)	US\$ 16,054 (2014)
Chile	46,6 (2017)	US\$ 15,923 (2018)
Nicaragua	46,2 (2014)	US\$ 2,028 (2018)
República Dominicana	45,7 (2016)	US\$ 7,560 (2018)
Jamaica	45,5 (2004)	US\$ 5,355 (2018)
Ecuador	44,7 (2017)	US\$ 6,344 (2018)
Bolivia	44,0 (2017)	US\$ 3,548 (2018)
Perú	43,3 (2017)	US\$ 6,947 (2018)
Argentina	41,2 (2017)	US\$11.652 (2018)
Haití	41,1 (2017)	US\$ 868 (2018)
Uruguay	39,5 (2017)	US\$ 17.278 (2018)
El Salvador	38,0 (2017)	US\$4.058 (2018)

Fuente: Banco Mundial

Ahora si nos comparamos con los países OCDE, nos situamos en último lugar, situación que no cambia ni antes ni después de impuestos (Figura 2).

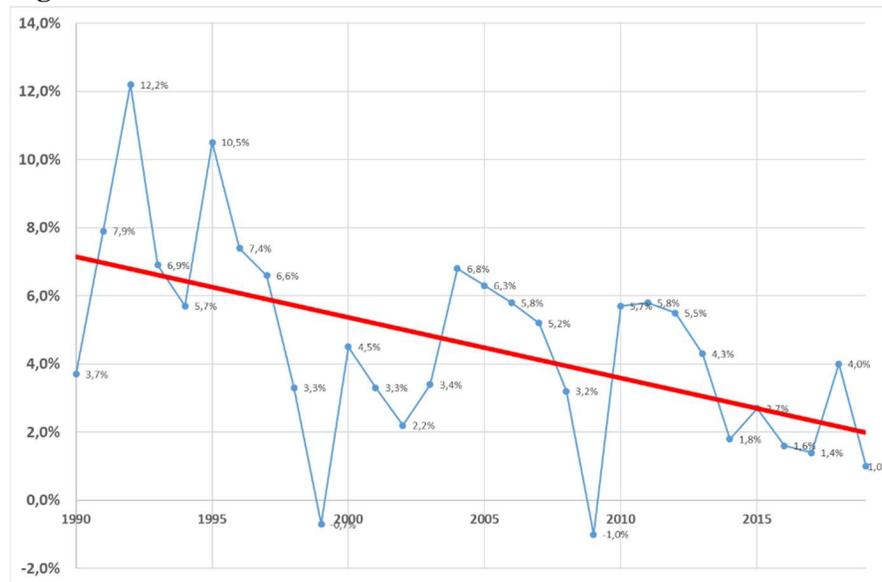
Figura 3. Índice GINI en los países OCDE



Fuente: Banco Mundial

Por último, respecto del crecimiento sostenido, la línea tendencial no resulta muy auspiciosa (Figura 3), desde 1990 la pendiente es negativa sostenidamente, situación que se agravará más aún este año, producto de los efectos de la pandemia del COVID-19 y tampoco se ven acciones efectivas para revertir y cambiar el comportamiento de la economía.

Figura 3. Crecimiento % de Chile



Fuente: Fondo Monetario Internacional

Más allá de un cambio de nombre se requiere, vislumbrar sectores con potencial de desarrollo, fuerte enfoque en el valor agregado, generar confianza y legitimidad ante las pymes, poner límites razonables a la concentración económica, crear herramientas efectivas que permitan la digitalización y modernización de las empresas y por último, implementar medidas que permitan que el aumento de productividad de las empresas de menor tamaño, deje de ser un eslogan y se transforme en una política pública efectiva y universal.

Lo anterior, sólo se materializa con un cambio radical, de reingeniería, creando un Ministerio de Industria, Productividad y Comercio, que defina una misión institucional ambiciosa pero realista, que ponga en el centro de su desempeño revertir las tendencias decrecientes en competitividad, desigualdad y crecimiento. Además, que cree reglas que permitan el desarrollo territorial armónico, la regulación de la concentración y un entorno económicos que favorezca el desarrollo real de las empresas de menor tamaño.

La oportunidad de cambio y redefinición debería darse en el marco del inminente e irreversible proceso que permita a nuestro país desechar la Constitución de 1980 y crear una nueva Carta Magna democrática, moderna y que se haga cargo de los problemas estructurales que tiene Chile.

Transformación de CORFO y desarrollo de un entorno empresarial moderno y eficiente

CORFO como institución de fomento ha perdido su naturaleza, debe retomar el liderazgo en apoyo empresarial de sectores emergentes, debe desarrollar planes a largo plazo a 5, 10 o quizás 30 años, donde es necesario repensar su relación con universidades, además cambiar drásticamente sus indicadores de

medición de éxito, donde definitivamente se mida el impacto y sus resultados, dejando de lado indicadores de proceso y ejecución, que sólo justifican una pesada administración y procesos burocráticos innecesarios.

Es crucial su conexión con los empresarios y fundamental que sus ejecutivos conozcan la realidad empresarial desde la práctica, terminar con el clientelismo y sus autoridades deben ser nombradas por el sistema de Alta Dirección Pública en periodos de tiempo que permitan ejecutar planes sostenibles.

Cabe mencionar como un problema más, que uno de los principales hitos en la industrialización chilena fue la creación de la Sociedad de Fomento Fabril bajo el slogan “Chile puede y debe ser industria” que puso en la palestra la necesidad del apoyo estatal, que incluía en sus demandas la protección arancelaria y el subsidio a la capacitación de los trabajadores para poder sortear la competencia con productos importados (Muñoz, 1995). De lo anterior, poco queda, la SOFOFA en algún momento de la historia perdió su componente fabril transformándose poco a poco en una organización capturada por los grupos económicos predominantes y con más presencia en negocios especulativos y rentistas que ligados al desarrollo industrial.

Para la transformación y reorientación de CORFO hacia la industrialización, se requieren contrapartes empresariales fuertes, modernas, independientes y orientadas al desarrollo de las empresas. En este sentido, organizaciones tales como ASEXMA, ASIMET, ASIVA, AIA, AII¹ juegan un rol vital, dado que incorporaron dentro de la colaboración con sus empresas asociadas la Manufactura Avanzada y es un tema recurrente en las capacitaciones, asesorías y actividades de difusión. Ya no resulta extraño empresas que evolucionaron del diseño 2D al diseño 3D, la incorporación de manufactura aditiva, inteligencia artificial, realidad aumentada, entre otras.

Banco de Desarrollo o Fomento

El complemento perfecto es la creación de una institución financiera estatal cuyo objetivo principal es el apoyo a la industria, tomando riesgos, haciendo apuestas a futuro, debería además ser impulsor de sectores económicos de alta tecnología, valor agregado e impacto territorial.

Financiar y respaldar, nuevas iniciativas que ayuden al desarrollo colaborativo con valor agregado, por ejemplo: industria manufacturera con componentes de litio o la manufactura aditiva en la industria médica y dental, o bien, otras áreas de oportunidades como las que representan aquellos clústeres que rescatan un oficio en el que se agrega algún componente industrial como un Centro de Diseño de Calzado de Autor o una Industria de la Cerámica de Alto Valor a partir de Arcillas Extraídas de Relaves Mineros, por mencionar algunos.

A diferencia de los bancos comerciales, la creación de un Banco de Desarrollo debe tener un objetivo a largo plazo, dotado de autonomía para no depender de las políticas del gobierno de turno y con una gobernanza bien estructurada y efectiva que evite captura de grupos económicos o intereses individuales.

¹ Asociación de Exportadores de Manufacturas, Servicios y Turismo Asexma Chile A.G (ASEXMA), Asociación de Industrias Metalúrgicas y Metalmecánicas A.G.(ASIMET), Asociación de Industriales de Valparaíso (ASIVA), Asociación de Industriales de Antofagasta (AIA), Asociación de Industriales de Iquique (AII).

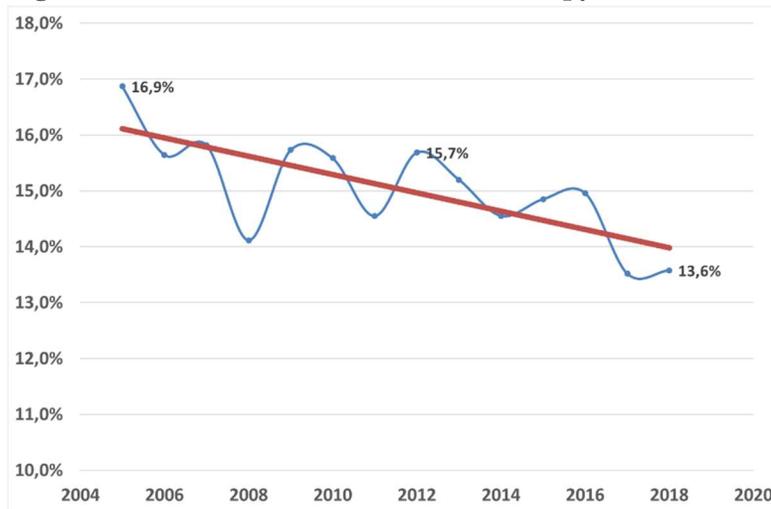
Reconocimiento del aporte de la pyme en el desarrollo económico

Sin lugar a dudas las empresas de menor tamaño han perdido terreno en nuestra economía, principalmente por políticas públicas que no han logrado protegerlas en forma adecuada, el modelo económico neoliberal tiende a favorecer al gran empresario en desmedro de los demás actores, las cifras son indesmentibles.

Desde 2005 hasta el año comercial 2018, se han incorporado casi 300.000 empresas a la economía, sin embargo, la proporción entre empresas Grandes (sobre 100.000 UF) y Mipymes se ha mantenido prácticamente sin mayor variación.

Respecto de las ventas netas, en el mismo periodo hay una caída porcentual de 3,3%, estimándose que la tendencia será a aumentar la brecha (Figura 4).

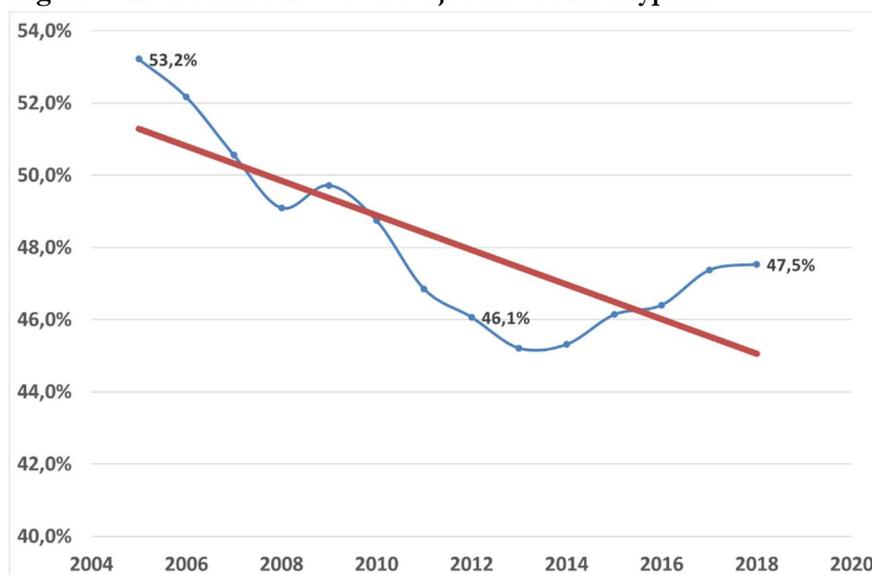
Figura 4. Evolución de % de ventas de las Mipymes



Fuente: Elaboración propia con información de SII (2020)

Finalmente, el comparativo para el mismo periodo respecto de la cantidad de trabajadores dependientes se observa una caída de 5,7%.

Figura 5. Evolución del % de trabajadores de las Mypimes



Fuente: Elaboración propia con información de SII (2020)

Se requiere fortalecer el rol de las Mipymes dentro de la economía, con una política que permita revertir las pérdidas de participación en el mercado laboral, generar incentivos a la reorganización empresarial y su transformación productiva, aumentar la productividad e inserción en el comercio exterior.

Conclusiones

Chile pese a ser una de las economías más abiertas del mundo no ha logrado implementar políticas públicas sostenidas en cuanto a industrialización se trata, a lo largo de su historia ha visto nacer y morir diferentes industrias que, si bien en algunos casos responden al “ciclo natural” como el caso del salitre, poco ha visto diversificada su matriz productiva, así como el apoyo en la industrialización de las Mipymes. No se puede hablar de que las empresas de menor tamaño están en completo abandono, sin embargo, la política actual dirige sus apoyos a generar capacitación para la creación de modelos de negocio rentables y no a realmente incentivar la investigación y desarrollo de nuevos productos y/o servicios con valor agregado.

Además, las instituciones responsables, específicamente Ministerio de Economía y CORFO, de generar las políticas públicas incentiven la actividad de las unidades productivas del país han perdido el rumbo con el correr de los años, ya que hasta el momento no se puede hablar de un Chile industrializado cuando la economía depende principalmente de la exportación de *commodities*.

Finalmente, algunas de las acciones, a juicio de los autores, que se requieren para lograr aumentar la presencia de Pymes en la industria y así recuperen su posición dentro del universo empresarial.

- Generar políticas públicas *pymecentristas* que generen industrias con valor agregado, haciendo énfasis en el diseño de nuevos productos y servicios.

- La vinculación real y efectiva entre gobierno, academia e industria, a través de retos de innovación abierta las universidades y/o *startups* pongan a disposición todos los recursos y talento avanzado para desarrollo de nuevos productos y servicio, financiado por el Estado.
- Programas de fomento productivo que tengan como ejes *commodities* tales como: madera, agroindustria, minería y otros, que, mediante la incorporación de tecnología de punta, diseño, investigación aplicada, capacitación de los operarios apunten a las necesidades de los mercados internacionales.
- Incentivar la cooperación y complementación entre pymes existentes para el desarrollo de estas nuevas industrias, que a su vez generen cadenas locales de valor.
- Promover la diversificación en los actores, limitando la concentración de mercado y las integraciones verticales. La necesidad de capital debe cubrirse vía capital de riesgo proveniente del estado o banca de fomento.

Referencias

- Alonso, José Antonio y Garcimartín, Carlos. Apertura Comercial y Estrategia de Desarrollo. CIPER. (s.f.). Radiografía a la concentración de la riqueza.
- Feal-Zubimendi, S. Crecimiento económico y apertura comercial: análisis de la influencia de los canales Ministerio de Economía. (s.f.). Ministerio de Economía de Chile. Obtenido de <https://www.economia.gob.cl/>
- Muñoz, O. (1995). Esperanzas y frustraciones con la industrialización en Chile: una visión de largo plazo, en. Colección IDEA.
- Muñoz, O. (2017) La industrialización chilena del siglo XX como proyecto de transformación, en. Contribuciones científicas y tecnológicas.
- Turmo Garuz, J. E. (s.f.). Chile: de la industrialización mediante sustitución de importaciones a la liberalización y diversificación comercial.



Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License, which permits the use, adaption and sharing as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons license, unless indicated otherwise in a credit line to the material. If materials are not included in the article's Creative Commons license and your intended use is not permitted by statutory regulation or exceeds the permitted use, you will need to obtain permission directly from the copyright holder.

To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>.

© The Author(s) 2020.