



FUNDACIÓN
CHILENA DEL
PACÍFICO

Perfiles Económicos Asia Pacífico | 2021

Crecimiento en Tiempos de Pandemia:
Chile y Asia Pacífico



Crecimiento en Tiempos de Pandemia: *Chile y Asia Pacífico*

Perfiles Económicos Asia Pacífico 2021

Manuel Agosin, Alejandro Micco y María Álvarez¹
Agosin Consultores SpA

¹* Los autores agradecen a Loreto Leyton y Luis Alberto Pino por sus valiosos comentarios a una versión inicial de este documento. Francisco Inostroza suministró excelente asistencia de investigación. También, reconocen su deuda con varios expertos que accedieron a ser entrevistados para recabar información para este trabajo. Ellos son Pablo Urría y Elena Valpuesta (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales), Andrea Mohr (CORFO), Eduardo Bitrán, Klaus Schmidt-Hebbel y Óscar Landerretche Moreno.

ABSTRACT

En este trabajo se analizan los principales desafíos económicos de Chile y de un grupo de países de Asia Pacífico, seleccionados por su importancia actual y potencial en el comercio e inversiones de Chile. Todos los países del mundo han estado severamente afectados por la pandemia del COVID-19 desde marzo de 2020 a la fecha (diciembre de 2021), sin que se visualice una salida pronta de esta crisis sanitaria. Las bajas tasas de vacunación de una parte importante de la humanidad, las que son responsables de la rápida diseminación mundial de nuevas cepas del virus, han dificultado que la humanidad supere este flagelo y retome la tan anhelada normalidad. En este contexto, Chile destaca como uno de los países con más altas tasas de vacunación, que lo han preparado, hasta ahora, para lidiar exitosamente con las nuevas variantes del COVID.

Luego de una caída importante en el producto agregado de la economía mundial, los países del mundo, con muchas diferencias entre ellos, comenzaron en la segunda mitad de 2020 un proceso de normalización. En 2021, Chile exhibió la mayor tasa de crecimiento económico a nivel mundial, pero ello se debió fundamentalmente a una expansión de la demanda agregada insostenible y que fue producto de transferencias públicas a los hogares demasiado generosas en la segunda mitad del año y a los tres retiros de recursos desde los fondos de pensiones autorizados por el Congreso a partir de agosto de 2020. Además, el país prácticamente se gastó todos sus fondos soberanos y aumentó fuertemente la deuda pública.

Asumiendo el retiro de una buena parte de las transferencias públicas a fines de 2021, las proyecciones para los dos años venideros son prácticamente de cero crecimiento per cápita.

Los otros países de APEC también han tenido un desempeño muy dispar. Como producto de las más estrictas cuarentenas durante el segundo trimestre de 2020, China pudo reanudar su crecimiento económico. Sin embargo, en la segunda mitad de 2021 el país ha debido enfrentar una serie de perturbaciones adversas, quizás la más inmediatamente importante haya sido el rebrote del COVID en su variante Delta, que nuevamente trató de enfrentar con duras cuarentenas, las que a su vez incidieron adversamente sobre la actividad económica. Otro shock lo ha constituido la fragilidad financiera del principal responsable del crecimiento chino desde la crisis mundial de 2007: el sector inmobiliario.

Una consecuencia ha sido la contracción de ese sector en el último trimestre de 2021; también en 2022 se espera una fuerte contracción en el sector de la construcción y las industrias que giran alrededor, lo que impactará adversamente la tasa de crecimiento de China. Aún está por verse si las autoridades tendrán la capacidad de levantar un cortafuegos alrededor de los defaults en el sector inmobiliario, impidiendo que ellos generen un contagio en el sector financiero.

Estados Unidos también experimentó una fuerte recuperación, interrumpida periódicamente por olas de contagio a medida que nuevas cepas del virus iban arribando a su territorio. Un impedimento a la recuperación ha sido la baja tasa de vacunación en algunos estados del país.

En un país federal en que los estados tienen una alta cuota de poder, es imposible para la administración federal imponer restricciones y programas de vacunación que son resistidos en algunos estados. Y como la población es altamente móvil entre estados, los contagios con viejas y nuevas cepas del COVID ocurren con mucha rapidez en todo el país.

La explosión de consumo de bienes durables que ha caracterizado a la recuperación ha resultado en un fuerte aumento en la inflación. Las autoridades de la Reserva Federal ya han hecho anuncios que la política monetaria se endurecerá en 2022. Por su parte, al Ejecutivo le resultará más difícil aprobar en el Congreso un importante paquete de gasto orientado a beneficiar a niños pobres, a grupos tradicionalmente rezagados (como los afrodescendientes y los latinoamericanos) y otros destinados a impulsar las energías limpias.

Japón y los países del sudeste asiático miembros de APEC han tenido un desempeño que ha estado muy afectado por las sucesivas olas de contagios. Ellas se han debido en parte a bajas tasas de vacunación, especialmente de una tercera dosis de refuerzo que las mutaciones del COVID han hecho indispensable. Algo similar ha ocurrido con los países latinoamericanos, especialmente los miembros de APEC de esta región (Perú, Colombia y México), pero también Argentina y Brasil.

La experiencia de estos dos años ha clarificado la necesidad imperiosa de una activa cooperación de la comunidad internacional en el combate al COVID-19. Controlar con éxito a la pandemia representa un típico problema de acción colectiva, donde nadie se salva sin que se atienda a las vacunaciones de la población mundial de manera rápida. Muchos países de menores ingresos (India, África y algunos países de Asia) no están en condiciones de vacunar a sus po-

blaciones, ni de hacer transferencias financieras a los hogares para que las cuarentenas decretadas por las autoridades sean efectivamente observadas. Por otro lado, Estados Unidos, Europa y China podrían producir suficientes vacunas para toda la población mundial. El combate efectivo al COVID requeriría de importantes transferencias de recursos, financieros y en especie, desde los países avanzados a los más afectados por la pandemia y que no disponen de los recursos necesarios para hacer frente a la crisis socio sanitaria. Sólo así puede controlarse la generación de nuevas variantes que ponen en riesgo a la población de los propios países potencialmente donantes. APEC podría liderar este esfuerzo haciendo valer la voz de sus miembros en organismos tales como la OMC y la OMS.

El trabajo también aborda el papel del comercio internacional y de la inversión extranjera directa en la recuperación de un crecimiento sostenible en Chile. El país está enfrentando grandes oportunidades en un conjunto de sectores cruciales para su desarrollo de largo plazo. Nos referimos al potencial de Chile para convertirse en un gran exportador de hidrógeno verde, aprovechando la energía eólica en Magallanes y la energía solar en el Desierto de Atacama, y de litio y sus derivados. Para que ello fructifique, el país, en el marco de APEC y la Organización Mundial de Comercio, debe refrendar su vocación de economía abierta al comercio y a los flujos de inversión extranjera directa. Una manera de hacerlo es la ratificación sin más retrasos del CPTPP, que agrupa a países de ambas costas del Asia Pacífico y al cual han manifestado su intención de acceder varios países que no están entre los miembros iniciales. APEC también puede jugar un rol central en la articulación internacional, promoviendo en los foros internacionales y entre sus países miembros, los principios básicos de la apertura comercial y de inversiones. ■

CONTENIDOS

p.1	INTRODUCCIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO	p.43	CAPÍTULO II Actividad económica, empleo e inflación en los socios principales de Chile
p.2	01. La triple crisis chilena: social, sanitaria y económica	p.44	01. Una primera mirada al crecimiento mundial
p.3	02. Una pandemia que amenaza con eternizarse	p.47	02. Estados Unidos
p.6	03. El combate a la pandemia en Chile	p.53	03. China
p.7	04. La economía chilena: Una recuperación signada por la crisis social	p.58	04. Japón
p.9	05. El desempeño económico de los miembros de APEC	p.60	06. Oros países de Asia
p.11	06. Las políticas económicas para recuperar el crecimiento	p.63	06. América Latina
p.14	CAPÍTULO I La economía chilena: desafíos y perspectivas	p.65	07. Resumiendo
p.15	01. Un ciclo pronunciado, en medio de una desaceleración en el crecimiento potencial	p.67	CAPÍTULO III La recuperación de Chile: El papel del comercio y la inversión extranjera
p.18	02. El efecto principal de la pandemia: Un alza en la tasa de desempleo, especialmente el femenino	p.70	01. La importancia del comercio internacional para Chile
p.21	03. El comercio exterior durante la pandemia	p.71	02. La composición de las exportaciones chilenas, en bienes
p.24	04. El sobrecalentamiento de la economía, aún con alto desempleo	p.72	03. La diversificación de destinos
p.25	05. Impactos sobre los mercados de capital	p.73	04. Las exportaciones totales de bienes de Chile: la creciente importancia de China
p.26	06. Las transferencias a los hogares aumentaron fuertemente en 2021	p.77	05. Ampliando los destinos de exportación
p.27	07. Impactos sobre el ingreso disponible	p.79	06. La contribución de la inversión extranjera directa
p.29	08. Impacto de las transferencias y de los retiros sobre el consumo	p.81	07. Es indispensable aprobar el TPP11
p.31	09. El aumento de la inflación: ¿transitorio o permanente?	p.84	08. La discusión del "royalty" minero
p.34	10. Un panorama fiscal deteriorado	p.90	09. Las políticas de desarrollo productivo para el siglo XXI
p.38	11. Perspectivas futuras	p.93	10. El crecimiento exponencial del e-commerce y del comercio internacional en servicios
p.41	Medidas económicas 2020	p.97	11. En resumen
p.42	Medidas económicas 2021	p.99	CAPÍTULO IV Conclusiones
		p.100	01. La importancia del libre comercio y del flujo de inversiones para Chile
		p.103	02. La creciente importancia de APEC en el concierto mundial

INTRODUCCIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO

01. La triple crisis chilena: social, sanitaria y económica

Chile ha vivido en un estado de crisis desde el 18 de octubre de 2019. Aún no hay un desenlace para la crisis social que se desató con las manifestaciones - con ribetes de gran violencia - que comenzaron ese día y continuaron casi a diario hasta que se hizo presente en el país la pandemia del COVID-19. Incluso, al día de hoy, el país vive un ambiente enrarecido producto de la violencia diaria en la Araucanía, la violencia callejera en las grandes ciudades y las deliberaciones aún inconclusas de la Convención Constituyente. Su convocatoria por el Congreso el 15 de noviembre y la ratificación posterior por el Presidente de la República, fue la manera en que el sistema político intentó terminar con la violencia relacionada al llamado “estallido social” del 18 de octubre. Este panorama en sí fue determinante de un marcado deterioro de la economía, que ya venía manifestando señales de desaceleración de largo plazo.

Por si esto fuera poco, en marzo de 2020 llegó al país la pandemia del COVID-19, que obligó a draconianas medidas de confinamiento para ralentizar su propagación. Este segundo golpe, al desactivar la economía tanto por el lado de la demanda como de la oferta, llevó a una profunda recesión y a un deterioro de las condiciones de vida de los hogares más vulnerables del país, que son aquellos que laboran en el sector informal y en los servicios de baja productividad. No sólo se demoró el Gobierno en dar respuesta a las necesidades de una población a la cual se le exigía realizar cuarentenas prolongadas, sino

que, además, le fue difícil identificar a aquellos hogares que fueron los más afectados por la pandemia y los confinamientos. Sin ayudas financieras expeditas, esas personas no estaban en condiciones de acatar las cuarentenas.

La pandemia SARS-CoV-2, o COVID-19, se hizo presente en Chile el 3 de marzo de 2020, dos meses después de la primera alerta sanitaria entregada por el Gobierno de China a la oficina de la Organización Mundial de la Salud en Beijing. A la fecha del primer caso, Chile ya se encontraba bajo un decreto de alerta sanitaria que posibilitó la disposición de recursos para la detección y trazabilidad de casos sospechosos o positivos, además de centralizar la disposición de camas críticas en hospitales y clínicas y contratar vacunas para toda la población aún antes que éstas fuesen desarrolladas y producidas.

La globalización de la actividad económica y la gran movilidad de las personas en el mundo hicieron que el COVID-19 se convirtiera rápidamente en una pandemia global, de la cual Chile, a pesar de haberse preparado adecuadamente, no pudo escapar. Los efectos de la pandemia siguen reverberando en el país no sólo en los contagios y muertes, sino también en el ámbito económico y social. Como ya se anotó, Chile se enfrentó a la pandemia desde un escenario social profundamente desestabilizado, aún bajo la estela del estallido social de octubre de 2019 y el acuerdo de noviembre del mismo año, que posibilitó un plebiscito por una nueva Constitución, que a su vez fue postergado para el 25 de octubre 2020, precisamente por los riesgos sanitarios del proceso electoral. ■



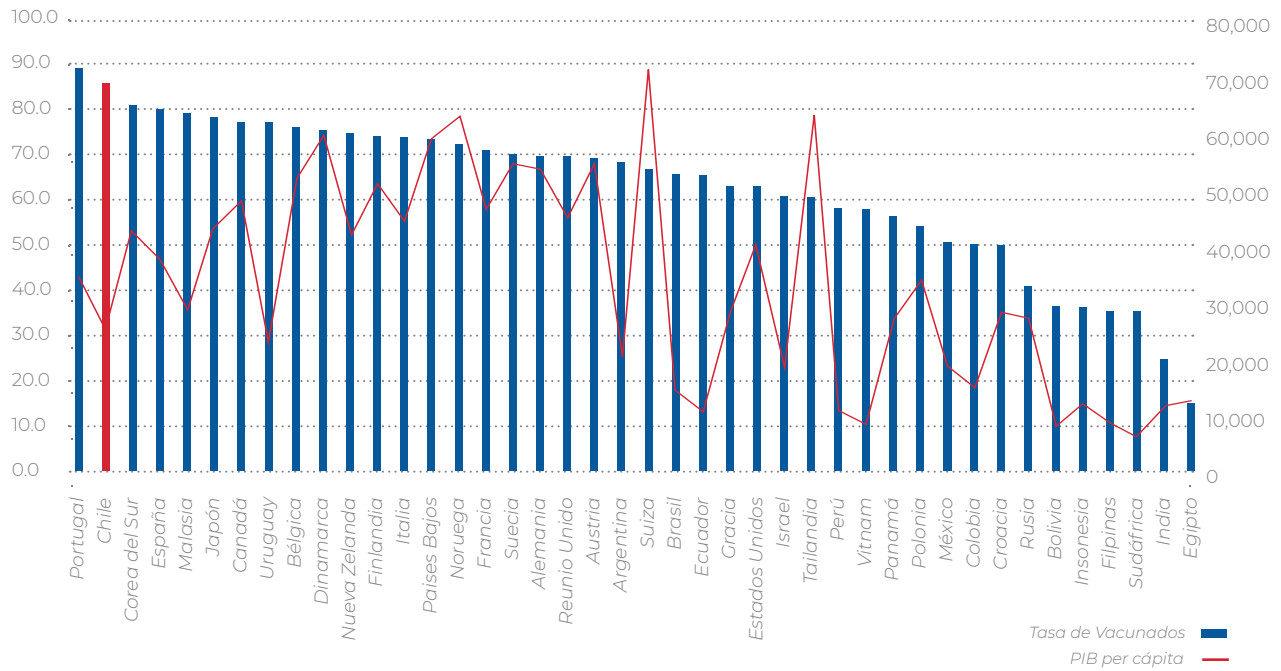
02. Una pandemia que amenaza con eternizarse

Atendiendo a que los contextos socioeconómicos de los países son diversos, también es diversa la disponibilidad de recursos que ellos tienen para hacer frente a la pandemia. No todos los países han tenido la capacidad para transferir recursos financieros a hogares y pequeñas empresas con la finalidad de paliar los efectos de la pandemia y de hacer posible las medidas de distanciamiento social necesarias para enfrentarla. Igualmente, no todos los países han tenido acceso expedito a las vacunas que fueron apareciendo en diversos países avanzados y en China hacia fines de 2020. Las asimetrías que han existido en la capacidad económica para lidiar con la pandemia y sus efectos han tenido impactos profundos sobre la sociedad mundial. Ningún país, a pesar de las vacunas ya disponibles, y a pesar de los grandes recursos económicos de que algunos países disponen, ha podido erradicar el COVID-19, por la simple razón que el virus va mutando y los contagios siguen ocurriendo con gran frecuencia en aquellos países que no cuentan con vacunas y que no pueden exigirles a su población confinamientos que los dejarían sin sustento económico.

También es cierto que en algunos países, ciertos segmentos de la población han rechazado las vacunaciones que sus gobiernos han puesto a disposición de toda la población, aún con incentivos económicos. El caso paradigmático en este sentido es el de Estados Unidos, país en el cual coexisten regiones con altas tasas de vacunación con otras que exhiben tasas más parecidas a los de países de bajos ingresos. A su vez, los avances en el combate al COVID han sido mucho mayores en las primeras que en las segundas.

El combate a una pandemia como la del COVID 19 es un problema de acción colectiva a escala mundial. El gran número de variantes que el virus ha producido mantienen en vilo a la población mundial, sin un fin previsible para el flagelo. La única manera de lidiar efectivamente con una pandemia que afecta simultáneamente al mundo y amenaza con hacerse permanente es un esfuerzo de vacunación a escala mundial. Para ello, los países que estén en condiciones de hacerlo deberían financiar un esfuerzo a nivel global por vacunar al mayor porcentaje posible de habitantes en aquellos países de escasos recursos que aún exhiben bajas tasas de vacunación.

Gráfico 01 | Porcentaje de la población con esquema de vacunación completo al 9 de diciembre de 2021 y PIB per cápita de 2019 (dólares PPC de 2017) (PIB de 2019 en dólares PPA de 2017)



Fuente:

Our World in Data, Martin School, Universidad de Oxford, Reino Unido; y Banco Mundial, World Development Indicators.

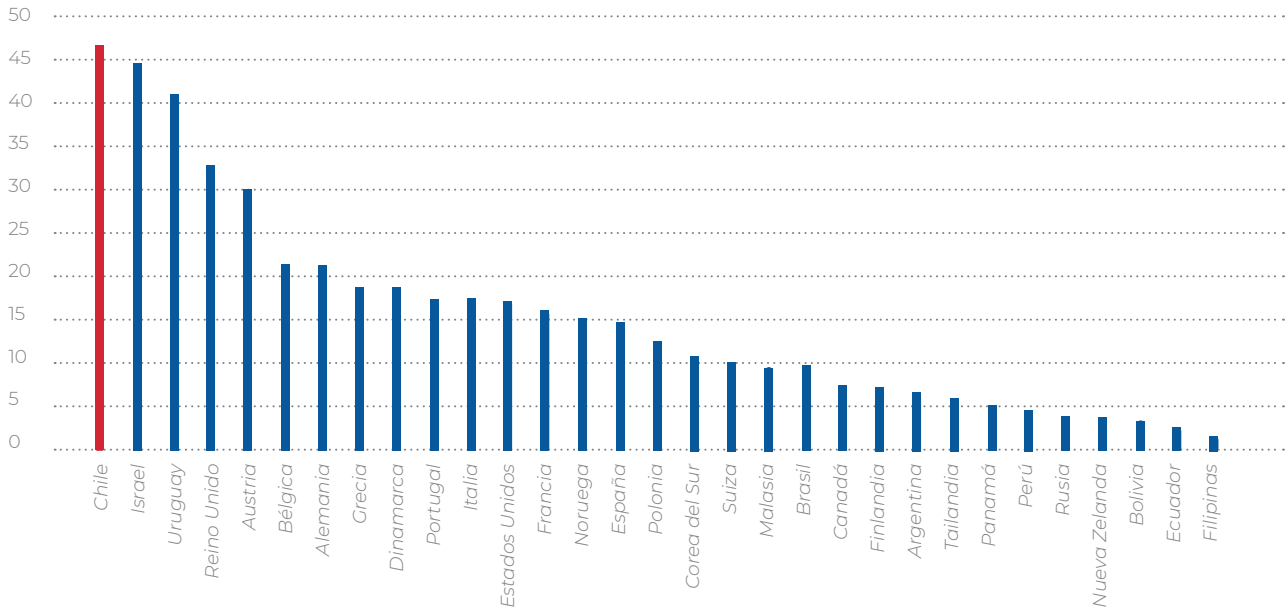
Como puede apreciarse en el gráfico 0.1, la proporción de la población que cuenta con un esquema de vacunación completa es más elevada en las economías desarrolladas que en las de ingreso medio o bajo. Las únicas excepciones son Chile y Uruguay, países que están entre los que exhiben las mayores proporciones de su población vacunada. El mismo gráfico da cuenta del hecho que las tasas de vacunación completa están correlacionadas con el PIB per cápita de los países.

Los países de menores ingresos tienen, además, la dificultad de requerir que su población respete las cuarentenas necesarias para disminuir la velocidad de propagación del virus. Finalmente, estos países tampoco cuentan ni con recursos para transferir a las poblaciones en confinamiento ni sistemas de salud que puedan hacer frente a las demandas de cuidados hospitalarios de personas con cuadros de infección agudos.

Estas consideraciones sugieren que el esfuerzo para combatir esta pandemia, así como otras que surgirán en el futuro, debe ser coordinado a nivel global y que requerirá recursos mucho mayores que los que cada país individual, por muy elevado que sea su ingreso per cápita, está destinado a atender las necesidades sanitarias y económicas de sus propios ciudadanos. En pocas palabras, ningún país puede salvarse por sí mismo si hay países, e incluso continentes enteros, que no están en condiciones de combatir la pandemia.

En estos momentos, uno de los principales desafíos de la comunidad internacional es disponer de vacunas en todos los países, particularmente en aquellos que muestran complejos escenarios epidemiológicos con virus estacionales altamente contagiosos (países de África, algunos de Asia e India), o aquellos países con dificultades financieras que hacen imposible

Gráfico 02 | Tasas de vacunación con tres dosis al 9 de diciembre de 2021



Fuente: Our World in Data, Martin School, Universidad de Oxford, Reino Unido; y Banco Mundial, World Development Indicators.

la compra de las dosis para los programas de vacunación de sus nacionales y que requieren ayuda internacional para poder acceder a ellas. Este es el caso de Indonesia e India, con tasas de vacunación con dos dosis de 36-37 por ciento al 9 de diciembre de 2021. Otros países del sudeste asiático como Tailandia y Vietnam, que mostraban importantes rezagos a comienzos de octubre, habían hecho avances hacia mediados de diciembre, alcanzando tasas de vacunación de 61 y 58 por ciento, respectivamente. Sin embargo, dichas tasas de vacunación también resultan insuficientes frente a las elevadas tasas de contagio de las nuevas cepas del virus.

A medida que se comenzaron a multiplicar las variantes del virus, los países se vieron en la necesidad de recomendar una dosis de refuerzo. En lo referente a las terceras dosis, a veces con vacunas distintas de las originales dos dosis aplicadas, Chile destaca por ser el país con la más alta tasa de vacunación en el mundo con tres dosis (gráfico 0.2). Como comparación, mien-

tras Chile mostraba a mediados de diciembre una tasa de vacunación con tres dosis de 47 por ciento de la población adulta, Estados Unidos recién empezaba la administración de la tercera dosis, la cual sólo cubría al 16 por ciento de la población adulta. Muchos países asiáticos y latinoamericanos, e incluso algunos desarrollados, mostraban tasas de vacunación muy bajas o aún no habían empezado a administrar la tercera dosis. Además, en diciembre Chile comenzó a vacunar a niños mayores de cinco años.

En lo que se refiere al proceso de vacunación a nivel mundial, existen dos grandes necesidades insatisfechas: (1) la generación y distribución de recursos internacionales para el apoyo a países que económicamente no pueden adquirir vacunas, y (2) la oportunidad de analizar y disminuir las eventuales barreras u obstáculos en materia de propiedad intelectual, para poder contar al mínimo costo y de manera oportuna con las vacunas que necesitan los países con menor tasa de vacunación.



03. El combate a la pandemia en Chile

Chile muestra importantes logros, especialmente para un país de ingresos medios: la ayuda económica directa a las familias ya sea mediante el llamado Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y apoyos a rubros de la economía con alta presencia de pequeñas y medianas empresas, a través de créditos públicamente garantizados. Asimismo, la campaña de vacunación contra el COVID-19 comenzó a la par de países como Israel, pero incluso antes de algunos países desarrollados, como es el caso de España, Italia o Estados Unidos. El Gobierno de Chile exhibió una rápida y ejemplar respuesta al COVID: vacunar a toda su población, sin focalización y con una amplia cobertura nacional, asegurando las dosis de vacunas mediante contratos directos con laboratorios farmacéuticos internacionales cuando aún se estaban realizando las pruebas iniciales para asegurar su efectividad. Al 9 de diciembre de 2021, Chile contaba con un 84 por ciento de su población vacunada con programa completo, la segunda

tasa más alta en el mundo después de Portugal. Y, como ya se ha anotado, Chile es líder mundial en cuanto a la tercera dosis de refuerzo.

Así entonces, es indudable que el plan de vacunación en Chile ha dado resultados: actualmente ninguna región del país se encuentra en cuarentena, las restricciones de movilidad han disminuido y con ello, los negocios han podido abrir sus puertas reguardando las medidas sanitarias preventivas. Asimismo, los servicios de salud no se encuentran tensionados por la alta demanda, incluso ante un rebrote o nuevas variantes que actualmente están presentes en fase de transmisión comunitaria en el país. La adhesión a la campaña de vacunación ha sido alta.

En este documento, exponemos algunos de los principales desafíos que enfrenta el país y sus socios de APEC en este período de recuperación económica y aún existiendo el permanente riesgo de una nueva ola de contagio que implique medidas restrictivas que amenacen los importantes avances a la fecha.

04. La economía chilena: Una recuperación signada por la crisis social

La crisis económica que acompañó al arribo del COVID al país fue profunda. El desplome del PIB entre marzo y julio de 2020 fue de más de 15 por ciento. En agosto comenzó una incierta recuperación que fue tornándose cada vez más vigorosa con la relajación de las medidas de confinamiento. Hacia mediados de 2021, con una población que ya contaba con una alta tasa de vacunación, se comenzó a ver un claro declive de los contagios y muertes diarias, aunque ambos experimentaron vaivenes importantes.

Los efectos adversos se concentraron en los hogares de menores ingresos y, sobre todo, en los segmentos informales de la fuerza de trabajo. El impacto sobre el empleo fue particularmente violento, con la pérdida de más de 2 millones de empleos entre marzo de 2020 y febrero de 2021. Las mujeres fueron particularmente afectadas: una proporción elevada de la fuerza de trabajo femenina trabaja en el sector servicios, que fue el más golpeado. En segundo lugar, el cierre de escuelas y salas cunas afectó particularmente a las mujeres, cuya participación en la fuerza de trabajo acusó un retroceso muy importante. Aún cuando la recuperación del producto agregado y del empleo fueron vigorosas a partir de marzo de 2021, de acuerdo al Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, a comienzos de noviembre de 2021 quedaban unos 300 mil empleos por recuperar. Como la actividad ha seguido bastante boyante en noviembre y diciembre, es altamente probable que la economía haya continuado su proceso de recuperación del empleo en dichos meses. Sin embargo, existe preocupación por el hecho que más de un tercio de los trabajos recupera-

dos a octubre de 2021 (con respecto a igual mes en 2020) están en el sector informal, vale decir, son empleos precarios sin prestaciones sociales y sin la protección al trabajador que consigna el Código del Trabajo.

Asimismo, los fuertes impulsos a la demanda durante 2021 no estarán presentes en 2022. La consolidación fiscal en el presupuesto para 2022 contempla una reducción de gastos públicos de 22 por ciento, con lo cual habrá un fuerte ajuste a la demanda agregada y, posiblemente, una baja en la contratación de nuevos trabajadores en empleos formales.

Las variables que permitieron la recuperación fueron las transferencias del gobierno a los hogares y los préstamos a bajas tasas de interés con garantía del Estado a pequeñas y medianas empresas. Inicialmente estas ayudas fueron insuficientes, por su excesiva focalización, y no lograron compensar a los hogares por las pérdidas de sus ingresos laborales. La situación mejoró a partir de mediados de 2021 con la cuasi universalización de las transferencias a los hogares. Desafortunadamente, a esas alturas, hubiese sido más conveniente migrar hacia un esquema de apoyo a la recuperación del empleo en lugar de intensificar las ayudas incondicionales a los hogares.

La fortaleza de la recuperación en la demanda se debió, en buena medida, a los tres retiros de los fondos de pensiones autorizados por el Congreso y no vetados por el Ejecutivo. Los montos de estos retiros se estiman en unos US\$50 mil millones, que fueron desembolsados casi enteramente entre agosto de 2020 y mayo de 2021. Ello llevó a un excesivo aumento en el consumo de bienes durables, la gran mayoría importados, y fue el responsable más inmediato de la fuerte recuperación de la demanda agregada.

Sin embargo, los retiros tuvieron otros efectos menos positivos. Quizás el más negativo fue que un 40 por ciento de los cotizantes se quedaron sin fondos de pensiones. Segundo, los retiros exacerbaron las presiones inflacionarias provenientes del exterior y de la depreciación del peso. Tercero, los retiros obligaron a las AFP a vender activos de renta fija para poder satisfacer las demandas del público, con el efecto que las precios de dichos activos cayeron y sus tasas de interés sufrieron una fuerte alza. Ello afectó la disponibilidad de recursos para hipotecas y pusieron una fuerte presión al alza en las tasas de interés reales que enfrentaban las empresas y los hogares que todavía podían acceder al crédito hipotecario. Al mismo tiempo, aquellas personas que todavía tienen recursos en los fondos con mayor exposición a la renta fija sufrieron una fuerte caída en los saldos de sus fondos de pensiones, en parte compensada por el alza de tasas. El exceso de demanda agregada llevó al Banco Central a elevar la tasa de política monetaria desde 0,5 por ciento a comienzos de julio a 4 por cientos a mediados de diciembre de 2021, lo que también afectó al alza a toda la estructura de tasas de interés.

El comercio internacional ha jugado un papel positivo en la recuperación de la economía chilena. China fue uno de los pocos países en registrar un crecimiento positivo en 2020 y fue la primera economía grande en comenzar su recuperación. Siendo China el principal socio comercial de Chile, la reactivación china impulsó a las exportaciones, aunque, en volumen, los aumentos que comenzaron durante el segundo semestre de 2020 se revirtieron en el tercer trimestre de 2021, en parte por los rebotes del COVID en China y Corea, otro importante socio comercial de Chile. Los precios promedio de las exportaciones experimentaron un fuerte aumento, de la mano de los precios del cobre,

los cuales subieron como resultado de la reactivación de la economía china y terminaron más que revirtiendo sus bajas de los primeros meses de la pandemia.

Las perspectivas futuras de la economía chilena siguen dependientes de la capacidad de la clase política de arribar a un consenso de cómo abordar las demandas de la ciudadanía en forma ordenada e institucional. Una tarea inmediata para el futuro gobierno recientemente electo (19 de diciembre) será recomponer el equilibrio fiscal. Los déficits fiscales de 2020 y 2021, los cuales entre ambos años sumaron un 15 por ciento del PIB, diezmaron los fondos soberanos del país y ocasionaron un importante aumento de la deuda externa, que superó el 35 por ciento del PIB a fines de 2020 y que podría llegar a cifras cercanas al 40 por ciento en 2025, a pesar del fuerte ajuste fiscal que se prevé en 2022. Esta tendencia al alza de la deuda pública sin duda constreñirá el gasto fiscal en los años que vienen. De no lograrse detener el curso ascendente de la deuda, la prima de riesgo país tendría un fuerte incremento, lo que impulsaría al alza a las tasas de interés a las cuales empresas y hogares se pueden endeudar.

En el largo plazo, no puede pensarse en una recuperación del crecimiento sin un aumento y diversificación importante de las exportaciones y sin contar con un volumen mayor de inversión extranjera directa (IED) acorde con las necesidades de un país que busca crecer, pero que deberá continuar dependiendo de los aportes de empresas extranjeras en lo que se refiere a capital y a tecnología. En estos aspectos, los países miembros de APEC deberán jugar un importante papel, ya que son los principales socios comerciales de Chile y también el origen de una buena parte de la IED que recibe el país. ■

05. El desempeño económico de los miembros de APEC

Como ya se anotó, todos los países del mundo fueron afectados por la pandemia, algunos más que otros. China, país donde se originó la pandemia, fue el primero en lograr un descenso de contagios y muertes y estuvo en condiciones de reanudar su crecimiento a partir del tercer trimestre de 2020. Ello acotó los impactos negativos de la pandemia sobre Chile al impulsar las exportaciones a nuestro principal socio.

Sin embargo, en el tercer trimestre de 2021, el crecimiento de la economía china tuvo una significativa desaceleración, que se proyecta se profundizará en el cuarto trimestre y en 2022. Esto se debió a tres fenómenos. Por una parte, el suministro de carbón fue afectado adversamente por desastres naturales en varias de las provincias que lo producen. Como los precios de la electricidad estaban sujetos a controles, las generadoras simplemente redujeron su producción para evitar pérdidas. En respuesta al problema, las autoridades relajaron los controles de precios de la electricidad para las empresas, lo que permitió reanudar los suministros. El alza internacional del precio del petróleo augura que los aumentos en los costos de la energía en China continuarán siendo elevados.

Segundo, el COVID hizo su reaparición en China, en su variante Delta (VD), en agosto de 2021, llevando a las autoridades a decretar nuevas medidas de confinamiento que afectaron a la actividad económica y fueron responsables de largas demoras en el embarque y desembarque de mercaderías en los puertos más grandes del país (Shenzhen y Shanghai), afectando a otros

países de Asia (Corea del Sur, Vietnam, Tailandia y Malasia) que participan en las cadenas globales de valor centradas en China.

Por último, en septiembre se desencadenó una crisis financiera en el fuertemente apalancado sector inmobiliario, acumulándose impagos de deuda vencida e intereses por parte de varias empresas del sector. Esta es una crisis que se veía venir desde hace mucho tiempo. Si bien el aspecto financiero de la crisis podría contenerse y no derivar en una crisis económica, lo que sí es seguro que ocurrirá es que el sector construcción y de insumos para la construcción, que contribuyó aproximadamente un 30 por ciento del crecimiento del país entre 2012 y 2019, tendrá una expansión nula o negativa en 2021 y 2022.

Esta es una “noticia en desarrollo”. La interrelación del sector inmobiliario con la banca nacional y extranjera y con el sector financiero informal (“shadow banking”) sugiere que el impacto sobre la economía como un todo podría ser grande. Sin embargo, el Gobierno chino tiene mucho más espacio de maniobra para reorganizar empresas y movilizar financiamiento que los gobiernos de otros países con una menor presencia del Estado en la economía.

En cuanto a Estados Unidos, las transferencias a personas y empresas se intensificaron con la llegada del Presidente Biden al poder a fines de enero de 2021. Ya durante la administración Trump se habían aprobado dos paquetes que totalizaron unos US\$ 2 billones (millones de millones). El nuevo gobierno logró aprobar en el Congreso un tercer paquete de ayuda a hogares, empresas y gobiernos locales afectados por la


crisis del COVID, por un monto de US\$1,4 billón. Asimismo, en noviembre de 2021 un paquete de inversiones en infraestructura valorado en un billón de dólares (para ser ejecutados en un período de 10 años) diseñado por la nueva administración fue aprobado por el Congreso, a lo que hay que agregar un programa de apoyo a las tecnologías digitales de US\$ 200 mil millones aprobado con anterioridad. Estos nuevos impulsos fiscales no sólo apuntalarán a la demanda agregada, sino que tendrán efectos favorables sobre la productividad de la economía estadounidense, la que se percibe como adversamente afectada por una infraestructura en puentes, caminos, puertos, aeropuertos que no se ha modernizado en mucho tiempo. Está por verse si un quinto paquete de gastos sociales y en energías renovables no convencionales será eventualmente aprobado por la legislatura y en qué montos.

Como resultado de la demanda reprimida durante las cuarentenas y de las transferencias a los hogares, la inflación, que se había mantenido bajo el 2 por ciento anual por mucho tiempo, ha comenzado a escalar en 2021. Debido a las altas tasas mensuales registradas en noviembre por los índices de precios al consumidor (6,8 por ciento con respecto al mismo mes del año pasado) y al productor (9,6 por ciento), el Presidente de la Reserva Federal, Jerome Powell, anunció a mediados de diciembre un programa más agresivo de reducción de las compras de títulos públicos (con el consiguiente impacto sobre la liquidez, que el que había adoptado la Reserva Federal sólo hacía unas pocas semanas. Además, anunció los aumentos en las tasas de interés se adelantarían a 2022, en lugar de 2023, como había sido anunciado con anterioridad.

El aumento en la inflación también podría indicar mayores dificultades para la aprobación del plan de gasto público social y medioambiental (“Build Back Better”) de cerca de US\$1,75 billón en 10 años. Esto podría reducir el ritmo del crecimiento a cifras menores que las proyectadas sólo hace semanas por los organismos internacionales y por los analistas económicos. La aparición de la mutación Ómicron del COVID en diciembre también levantó alarmas y suscitó un aumento en el pesimismo acerca de la economía en 2022.

Los países del sudeste asiático miembros de APEC han tenido rebrotes del COVID a partir de la segunda mitad de 2021 y sus expectativas de crecimiento han sido fuertemente recortadas por el Fondo Monetario Internacional. Similares consideraciones llevaron al Fondo a recortar su proyección de crecimiento para India. Estos países son potencialmente importantes para Chile, por ser nuestras exportaciones a ellos muy modestas, en comparación con el tamaño de sus mercados internos y sus tasas de crecimiento en el pasado.

Los países de América Latina, de los cuales Perú y México son miembros de APEC, están significativamente más atrasados que Chile en su lucha contra el COVID. Las tasas de vacunación son más bajas que las de nuestro país y las ayudas a los hogares han sido bastante menores. Esto indica que su desempeño de crecimiento será modesto en el futuro inmediato. ■

A close-up photograph of a hand placing a ballot into a white ballot box. The box has the word 'PRESIDENTE' printed on it in large, bold, black letters. The scene is dimly lit, with a blueish tint, suggesting a formal or official setting.

06. Las políticas económicas para recuperar el crecimiento

Luego de la elección del 19 de diciembre, no cabe duda que Chile se encamina hacia un nuevo contrato social. Para que sean viables las políticas que se implementen con miras a construir el nuevo Chile, es indispensable que el país retome el crecimiento. Como economía pequeña, la estrategia de crecimiento adoptada por Chile y mantenida por décadas es indudablemente acertada: una basada en la apertura comercial y en la inversión extranjera. En ambos aspectos, Chile se alinea con las políticas de los miembros de APEC. Estas políticas han sido refrendadas en los 30 tratados bilaterales y plurilaterales de libre comercio que el país ha firmado con 65 países desde 1990. Estos países representan casi el 90 por ciento del PIB mundial. Desde luego, destacan entre ellos los miembros de APEC. Estos tratados han sido instrumentales en transformar a las exportaciones y su diversificación el motor de crecimiento de la economía chilena.

Es por ello que el Congreso debe terminar la tarea de aprobar el CPTPP (Comprehensive and Progressive Trans Pacific Association, más cono-

cido como el TPP11). Este acuerdo viene a refrendar el compromiso del país con el libre comercio. Los beneficios del mismo son evidentes y las críticas que ha recibido de algunos sectores no son convincentes. El tratado mejoraría sustancialmente el acceso a mercados de otros países de APEC que están participando en él más allá de lo logrado con los tratados bilaterales que Chile ha firmado con ellos, otorga a todos los países acumulación de origen (vale decir, los insumos importados desde otros países firmantes se consideran nacionales para propósitos de las reglas de origen) y multilateraliza los acuerdos de libre comercio ya firmados por el país.

Entre las objeciones, se argumenta que el país tendrá que aceptar un arbitraje internacional en la instancia elegida por las empresas extranjeras que lo demanden por incumplimiento de las cláusulas del tratado. Es importante comprender que tal derecho ya se le entrega a cualquier inversionista extranjero en países donde existe el Estado de Derecho, como es el caso de Chile. Asimismo, para que un inversionista utilice el mecanismo de solución de controversias del TPP11 debe haber renunciado previamente a su derecho a recurrir a otro procedimiento de solución de controversias.

La minería continuará siendo un sector clave para Chile, como lo es para países avanzados tales como Australia y Canadá. La demanda por cobre se acrecentará en forma importante en los años venideros, como resultado del advenimiento de la electromovilidad. Para que Chile pueda aprovechar este impulso a su crecimiento no sólo se deberán hacer grandes inversiones en el sector, sino también las operaciones mineras en Chile deberán hacer su transición a una minería verde. La demanda mundial irá girando hacia la minería verde y los países que no sean capaces de suministrar minerales extraídos con energías limpias a la postre no serán competitivos. Asimismo, los encadenamientos productivos con el resto de la economía nacional y las economías regionales donde se extraen los minerales de exportación son débiles, por lo que habrá que trabajar en un plan factible y realista de transformar la minería en un cluster que involucre actividades de valor agregado y que se integre, además, a las comunidades donde las actividades están localizadas.

El capítulo III también aborda la discusión que se ha producido en el Congreso de Chile sobre la posible imposición de un “royalty” a la minería¹, particularmente la del cobre. Se estudia los impuestos que ya existen en el país sobre el cobre y los de otros países competidores (Perú, Australia, Estados Unidos). La conclusión que derivamos de este análisis es que hay espacio para aumentar el impuesto especial sobre las

actividades mineras, que es una sobretasa al impuesto a la renta dependiente del precio del cobre, ya que la tasa total de impuestos que graba a la minería (como proporción de sus utilidades) es algo inferior a las que imperan en países competidores tales como Perú, Australia y Canadá. Otra alternativa sería agregar a los impuestos existentes que gravan a la minería un *royalty* sobre las ventas, pero a nivel muy inferior a los que se discuten en el Congreso. Es importante tomar en cuenta que alzas desmesuradas en la tributación total a la minería desincentivarían a la inversión que el país va a necesitar, especialmente en el contexto de la transición verde de la minería, la que va a implicar inversiones cuantiosas y que debería promoverse con, por ejemplo, depreciación instantánea o acelerada. Es poco realista reservar la minería para empresas estatales, porque los volúmenes de capital que se requerirán en un escenario donde el transporte mundial está girando hacia la electromovilidad son de una magnitud que no está al alcance de empresas nacionales, privadas o públicas.

Las ventajas comparativas que posee el país para la producción de energía eólica en Magallanes y de energía solar en el Desierto de Atacama sugieren que Chile podría convertirse en un productor de hidrógeno verde de grandes proporciones, tanto para la exportación como para la transformación verde de las actividades productivas nacionales, particularmente la minería.

1. El royalty se diferencia de los impuestos convencionales en que se aplica a la producción o ventas en lugar de a las utilidades.

En 2020 el Ministerio de Energía diseñó y puso en marcha una Estrategia Nacional del Hidrógeno Verde². Ya CORFO ha sacado a licitación tres proyectos en el rubro y ha dispuesto un subsidio a la inversión de US\$50 millones para estos tres proyectos en su conjunto.

Al igual que en el caso de la minería, es importante resistir la tentación de que un proyecto de esta envergadura sea encargado a una o a varias empresas estatales. Se estima que el sector requerirá de US\$ 300 mil millones de inversión acumulada de 2022 a 2050. El Estado está llamado a facilitar el desarrollo del sector resolviendo el problema de coordinación que involucra generar una industria nueva. En corto, para que la industria del hidrógeno verde sea rentable, es necesario que agentes diversos tomen decisiones para proveer los bienes, servicios y reglamentos que va a necesitar su desarrollo.

El litio también presenta interesantes posibilidades de desarrollo. En primer lugar, Chile deberá aprovechar sus enormes yacimientos del mineral. Con el advenimiento de la electromovilidad, la demanda internacional ya ha comenzado a incrementarse; en los años que vienen, se proyecta un gran aumento en la demanda de litio, a medida que los vehículos eléctricos vayan sustituyendo a aquellos con motores a combustión interna. También existe potencial para agregarle valor al litio en el país. Para ello, CORFO ya cuenta con un proyecto de apoyo a actividades que usen litio para producir bienes

para la exportación y una empresa extractiva ha comprometido ventas a precios preferenciales de una proporción de su producción. Como en el caso del hidrógeno verde, es importante comprender que el Estado no es el más indicado para participar como productor en esta industria, sino que debe actuar como facilitador. Para poder sacarle el máximo de partido para el país, Chile debe continuar siendo un destino atractivo para la inversión extranjera, incluyendo en la explotación del litio.

En los últimos años y, en particular como resultado de la pandemia, la exportación de servicios y el *e-commerce* han tenido un crecimiento espectacular en todo el mundo, como también en Chile. Las ventas por *e-commerce* en Chile se incrementaron en 120 por ciento en el 2020. Además, descubrimos que muchas actividades de servicios (por ejemplo, médicos y educativos) podían hacerse en forma remota a través de internet, lo que abre interesantes perspectivas de exportación de servicios por vía telemática. Ya a agosto de 2021, las exportaciones de servicios relacionados a las tecnologías de información se cuadruplicaron con relación a las que se realizaron en 2020. Este es un sector emergente que requiere la atención de las agencias de promoción del Estado. ■

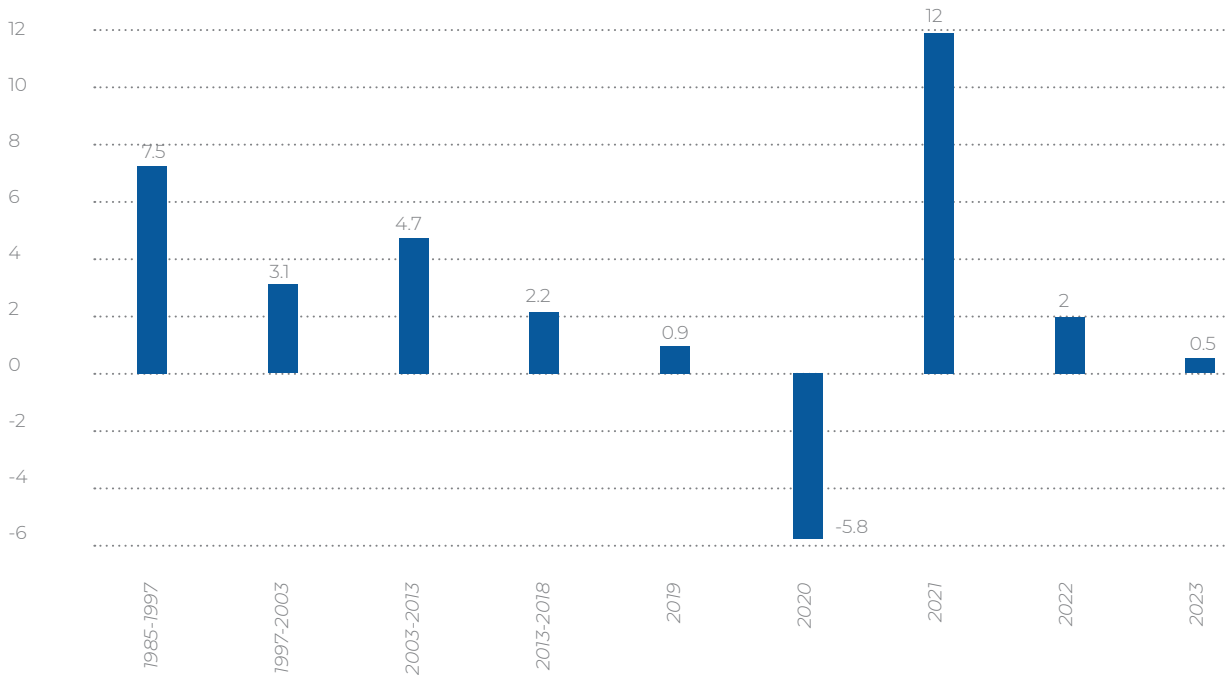
2. Véase presentación del Ministerio de Energía, *Estrategia Nacional del Hidrógeno Verde*, Santiago, noviembre de 2020.

CAPÍTULO I |

La economía chilena: desafíos y perspectivas

Los dos últimos años han sido muy complejos para la economía chilena. Las autoridades de Hacienda y del Banco Central ya venían alertando sobre una desaceleración del potencial de crecimiento de la economía. A esto se le sumaron dos perturbaciones muy fuertes, una de origen nacional (la pérdida de confianza que se expresó en manifestaciones ciudadanas masivas, acompañadas de violencia) y otra de origen mundial: la pandemia del COVID-19. Esta última, a su vez, no sólo tuvo repercusiones sanitarias sino también económicas.

Gráfico I.1 | Crecimiento del PIB, en contexto histórico (tasas de crecimiento promedio anuales, en porcentaje)



Fuente: Estimaciones de los autores, basadas en datos del Banco Central de Chile y del Informe de Política Monetaria, 15 de diciembre de 2021. La cifra para 2021 es una predicción y aquellas para 2021-2023 son proyecciones del Banco Central.

01. Un ciclo pronunciado, en medio de una desaceleración en el crecimiento potencial

Como puede observarse en el gráfico I.1, la tendencia decreciente del crecimiento observado ya era muy marcada al momento de expresarse el malestar social en masivas protestas, con el acompañamiento de acciones violentas que prácticamente paralizaron a la economía a partir de octubre de 2019. Esto fue seguido de los confinamientos como medida sanitaria producto de la aparición del coronavirus en Chile en marzo. Pareciera obvio que la violencia y la desconfianza generalizada, en la ausencia de liderazgos que le permitieran al país superar la

depreciación acelerada del capital social entre los chilenos, irían a incidir en una caída de la tasa de crecimiento de largo plazo y en el aplazamiento de las esperanzas de que Chile se ubicaría entre las naciones más desarrolladas.

La desaceleración provocada por los acontecimientos desde octubre de 2019 fue muy marcada. Y la caída del PIB de casi 6 por ciento en 2020 fue superada sólo por el descenso de la actividad económica durante la crisis financiera de 1982-83. Las razones para este desempeño son bien conocidas. La economía fue expuesta a una perturbación de demanda y de oferta al mismo tiempo. Las medidas de confinamiento decretadas por la autoridad ya en marzo de

2020 y a menos de dos semanas de conocerse el primer caso de COVID-19 en el país llevaron a una paralización de una buena parte de la actividad económica (particularmente la de servicios) y a una fuerte caída de la demanda por bienes de consumo.

Esto ocurrió en parte porque las transferencias públicas a los hogares focalizadas en aquellos de más bajos ingresos y a pequeñas y medianas empresas que comenzaron en abril de 2020 no fueron suficientes para impedir una caída importante en el consumo. Otras medidas incluyeron la ampliación de los plazos en los que rige el seguro de cesantía echando mano al componente solidario de dicho seguro para quienes no contaban con montos que aseguraran cubrir el mínimo vinculado a su última remuneración. Al mismo tiempo, el Banco Central dispuso de líneas de crédito para evitar la desaparición de empresas que canalizó a través de la banca comercial y que tenían una garantía del FOGAPE, el que fue ampliado eventualmente para hacer llegar crédito a empresas con ventas de hasta un millón de UF (unos US\$30 millones).

Estas medidas fueron ampliándose durante 2020, en particular luego de que, en junio, un grupo transversal de destacados economistas recomendaron la creación de un fondo de apoyo a hogares y empresas de US\$12 mil millones (5 por ciento del PIB), el que fue respaldado por el Ejecutivo y el Congreso. Si bien este fondo se había pensado no sólo para enfrentar la contingencia sino también para apoyar la recupe-

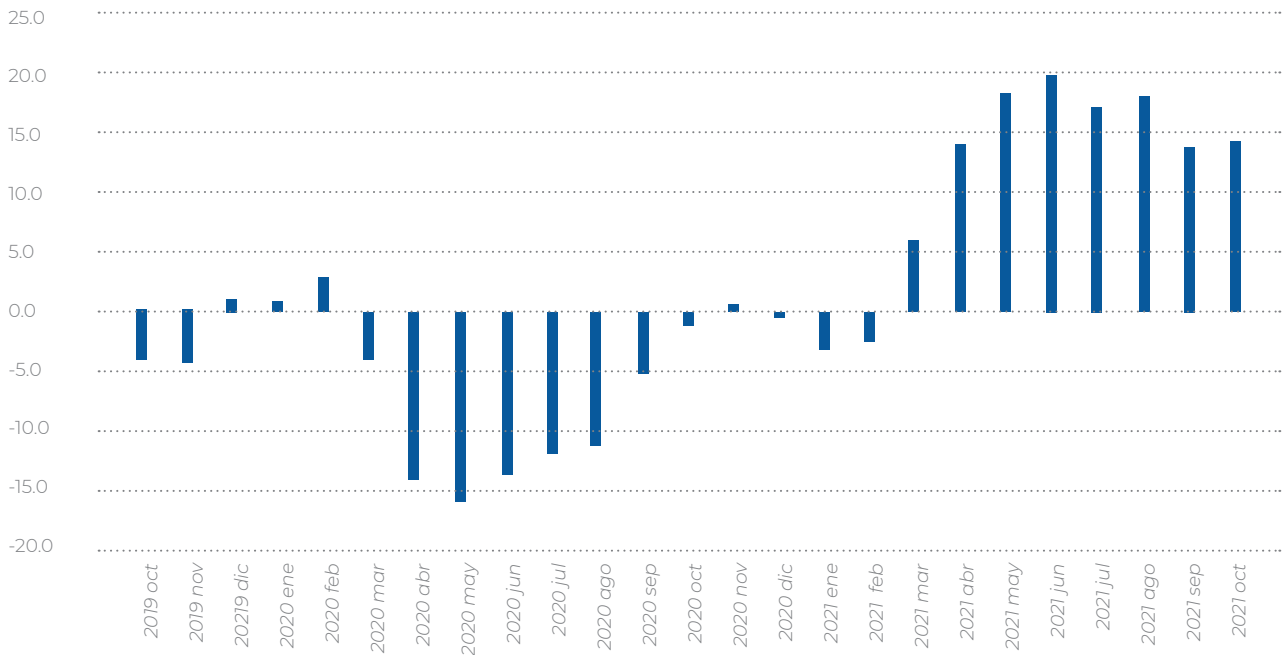
ración del empleo post pandemia, la duración de la pandemia obligó a las autoridades a girar todos estos recursos en transferencias paliativas. De hecho, el Ejecutivo tuvo que recurrir a los dos fondos soberanos y endeudarse de manera adicional a lo previsto a principios de 2021.

La pandemia se extendió durante todo lo que restaba de 2020 y sólo mostró retrocesos importantes, con vaivenes, a partir de julio de este año. De acuerdo con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno terminó gastando o comprometiendo gastos hasta fines de 2021 por unos 17 puntos del PIB.³ Esto fue posible por el acuerdo al que llegó el Ejecutivo con el Congreso en junio de 2021, el cual permitió ampliar las ayudas del Estado a todos los hogares inscritos en el Registro Social de Hogares hasta fines de septiembre, que se materializa mediante el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Estos beneficios fueron eventualmente extendidos hasta fines de 2021, con la condición de que las personas que lo reciban encuentren un trabajo (Ingreso Laboral de Emergencia). La Presidencia ha anunciado el fin del IFE en diciembre, continuándose las transferencias relacionadas a encontrar trabajo formal (ILE). La línea temporal de las medidas adoptadas se muestra en el anexo a este capítulo.

Aún a fines de 2021, la recuperación sanitaria no está plenamente garantizada, debido a la aparición de variantes del virus, las que rápidamente se esparcen por el mundo. La buena noticia es que estas mutaciones encuentran a más del 80

3: A la información del FMI, que contempla información hasta fines de junio de 2021, se le suma el costo de la extensión del Ingreso Familiar de Emergencia hasta diciembre.

Gráfico I.2 | Cambios mensuales en la actividad económica (IMACEC), octubre 2019-agosto 2021 (cambio porcentual con respecto al mismo mes del año anterior)



Fuente: Cálculos de los autores, en base a datos del Banco Central de Chile.

por ciento de la población adulta con un esquema completo de vacunación, mayoritariamente con la vacuna Sinovac, habiéndose también implementado una dosis de refuerzo con otras vacunas. Al momento de escribir estas líneas (diciembre de 2021), el Gobierno había empezado a vacunar menores de edad de hasta tres años, quienes sí parecían ser lábiles a los contagios con estas nuevas cepas.

Como se verá más abajo en este capítulo, la economía chilena exhibió un relativamente buen comportamiento durante la pandemia. La caída en el PIB en 2020 (-5.8 por ciento) fue menor que la del promedio de los países de América Latina y la que afectó a todos los países individuales de la región; y la recuperación

durante 2021 ha superado las expectativas de los más optimistas, por razones que se discuten más abajo. En estos momentos, la tasa de crecimiento probable para 2021 bordeará el 12 por ciento. Sin embargo, como esta tasa es producto de impulsos que no se repetirán en 2022 o 2023, es probable que la economía experimente un fuerte freno en los dos años venideros. El gráfico I.2 da cuenta de la evolución mensual de la actividad económica agregada durante 2020 y 2021.

Gráfico I.3 | Comportamiento del producto agregado y del empleo (Producto agregado: IMACEC, 2013=100; Empleo en miles)



Fuente: Elaboración de los autores, en base a datos del Banco Central de Chile

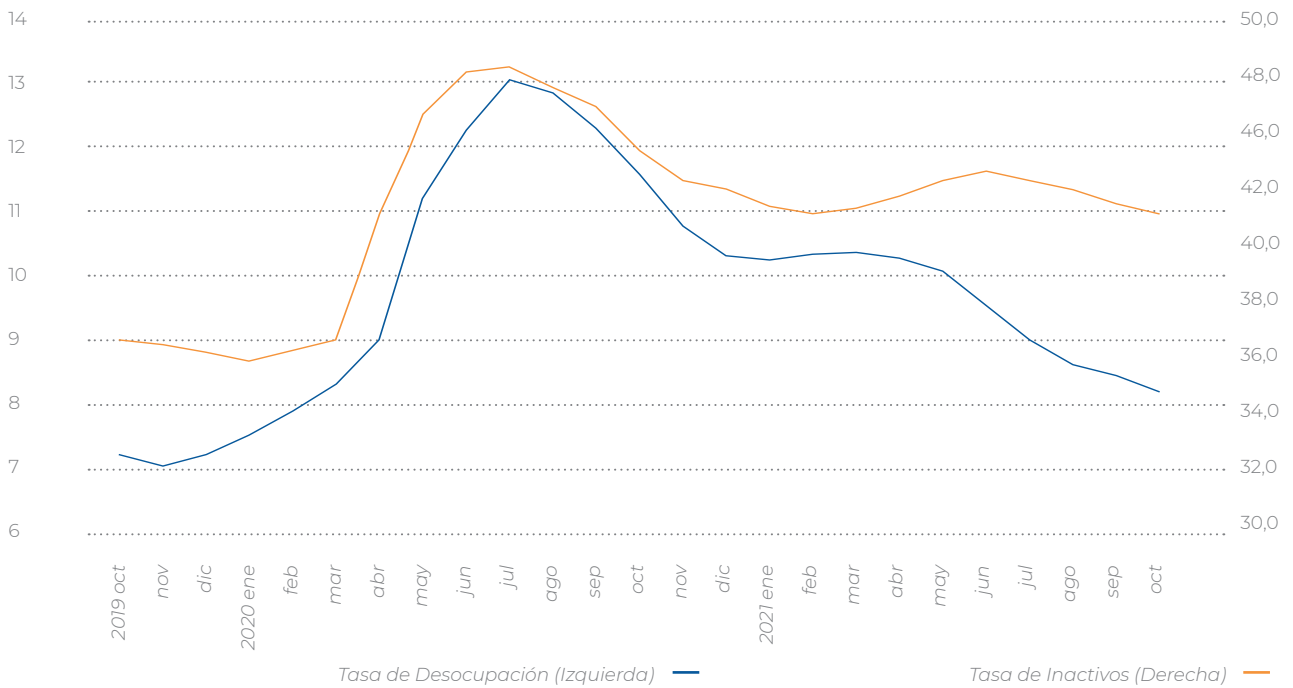
02. El efecto principal de la pandemia: Un alza en la tasa de desempleo, especialmente el femenino

Los esfuerzos del Gobierno no fueron suficientes para impedir un fuerte aumento en el desempleo. De hecho, la caída del empleo fue superior a la de la producción agregada y tomó más tiempo en recuperarse. Esto se puede ver claramente en el gráfico I.3, que muestra el comportamiento de la actividad económica (IMACEC) y el empleo entre enero de 2019 y octubre de 2021. Como puede verse en el gráfico I.3, los empleos perdidos entre febrero de 2020 y julio de ese mismo año sumaban 2 millones de puestos de trabajo. Mientras la producción había superado en octubre de 2021 los máximos

de octubre de 2019, el empleo todavía mostraba un déficit de más de 500 mil empleos en octubre de 2021. A fines de noviembre, dicha cifra había descendido a 300 mil.

La recuperación más lenta del empleo que de la producción también puede observarse en las tasas de desempleo y en el aumento en la tasa de inactivos con respecto a la población mayor de 15 años. A medida que los empleos desaparecían, muchas personas que estaban en la fuerza de trabajo simplemente se retiraron de ella. Esto ocurrió particularmente entre las mujeres, cuyos trabajos se encuentran fuertemente focalizados en los servicios, las ramas productivas más afectadas por las cuarentenas. Además, el cierre de los establecimientos educacionales y salas cunas obligó a muchas

Gráfico I.4 | Tasa de desocupación y de inactivos, octubre de 2019 a octubre de 2021 (porcentaje)



Fuente: Cálculos de los autores, en base a datos del Banco Central de Chile. La tasa de inactivos se estima en proporción a la población de 15 años o mayor.

madres a simplemente dejar de buscar trabajo. Esta situación, que grafica el aumento de las tasas de desocupación y de inactivos se puede apreciar nítidamente en el gráfico I.4.

El comportamiento de las tasas de desocupación y de inactivos siguieron el mismo patrón: un gran aumento de ambas series hasta su máximo en julio de 2020, para descender luego a medida que la economía se recuperaba. Mientras la tasa de inactivos a comienzo de 2020 era de más o menos un 38 por ciento de la fuerza de trabajo más los inactivos, ella se elevó a sobre 48 por ciento a mediados de año y a fines de octubre de 2021 estaba aún alrededor de 43 por ciento. Con respecto a la tasa de desocupación, que rondaba el 7 por ciento de la fuerza de trabajo a comienzos de 2020, en julio de ese año anotaba un 13 por ciento. En octubre de

2021, la tasa de desempleo todavía estaba en 8 por ciento. Estas cifras y las del cuadro I.3 justifican la continuación de medidas para fomentar el empleo.

Una de las principales características del mercado laboral durante la recuperación ha sido la coexistencia de mayores tasas de desempleo con las dificultades que han experimentado las empresas para encontrar trabajadores para llenar sus vacantes. Este fenómeno no afecta solamente al mercado laboral chileno, sino que también está presente en otros países, en particular en Estados Unidos. Esto se puede deber a que las transferencias del gobierno (y los retiros de fondos de las AFP, en el caso chileno) les han permitido a los trabajadores esperar hasta encontrar mejores empleos que los que tenían antes de la pandemia.



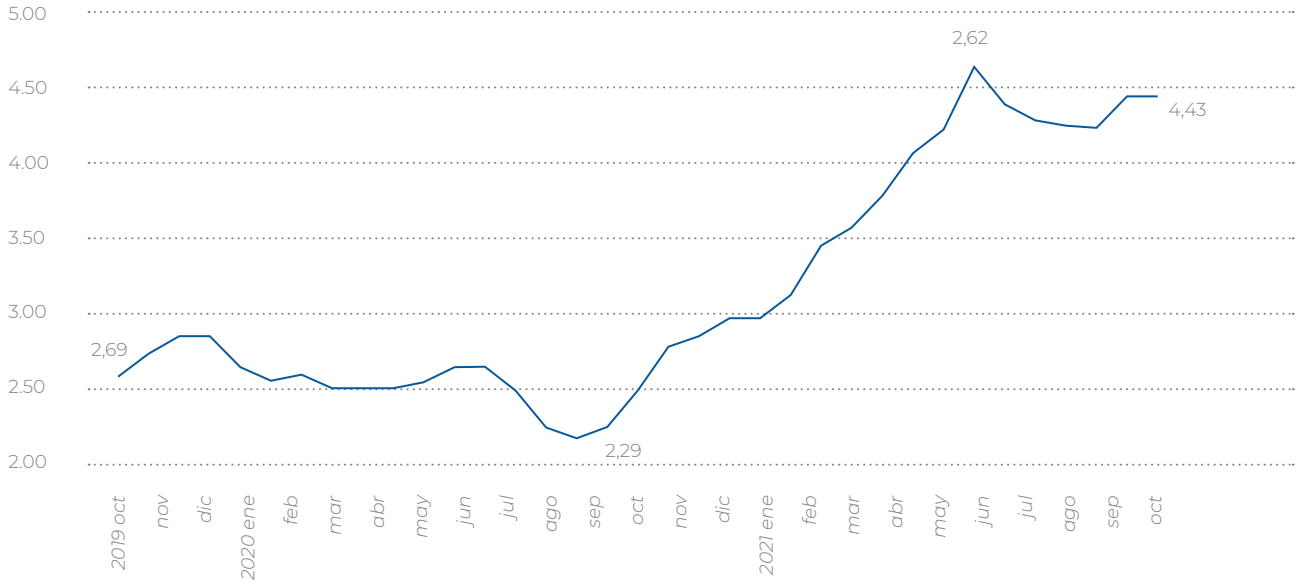
Ello puede augurar aumentos salariales en el futuro. Si bien es cierto que mayores salarios ponen presión sobre los márgenes de las pequeñas y medianas empresas, también contribuyen a sostener la demanda agregada durante un período que, como se ha sugerido más arriba, se ve particularmente complejo para la economía chilena.

Como ya se anotó, las mujeres fueron las más perjudicadas en lo que concierne a la pérdida de empleo y al retiro de la fuerza de trabajo durante la pandemia. Asimismo, existe preocupación que muchos de los trabajos que se están recuperando están en el sector informal, el cual absorbe todavía alrededor del 30 por ciento de la fuerza de trabajo.

En suma, la pandemia ha tenido efectos adversos y probablemente duraderos sobre el empleo, en particular el femenino. Las mujeres han debido salir de la fuerza de trabajo después de décadas durante las cuales la participación de la mujer en el mercado laboral había venido creciendo.

La quiebra de muchas empresas pequeñas y medianas (a pesar de los créditos que el Banco Central canalizó a través de la banca comercial) ha afectado a trabajadores de menores ingresos, que también son los más difíciles de encontrar para ir en ayuda de ellos y cuyo perfil socioeconómico muchas veces queda invisibilizado en las estadísticas oficiales de empleo. La política económica en los años venideros deberá priorizar la recuperación de los empleos perdidos y un aumento decidido en su formalidad. Es por lo que el llamado Ingreso Laboral de Emergencia, que el gobierno instituyó en octubre de 2021 y que es contingente a encontrar un empleo formal, debe ser mantenido hasta que se hayan recuperado todos los empleos perdidos y para evitar que los nuevos empleos se creen en el sector informal. También habría que realizar un esfuerzo para favorecer el empleo formal de las mujeres. Ahondaremos en estos aspectos más abajo al discutir las medidas del Gobierno durante 2021 para moderar los efectos de las cuarentenas. ■

Gráfico I.5 | Precio nominal del cobre, datos mensuales, enero de 2019 a noviembre de 2021
(centavos estadounidenses por libra)



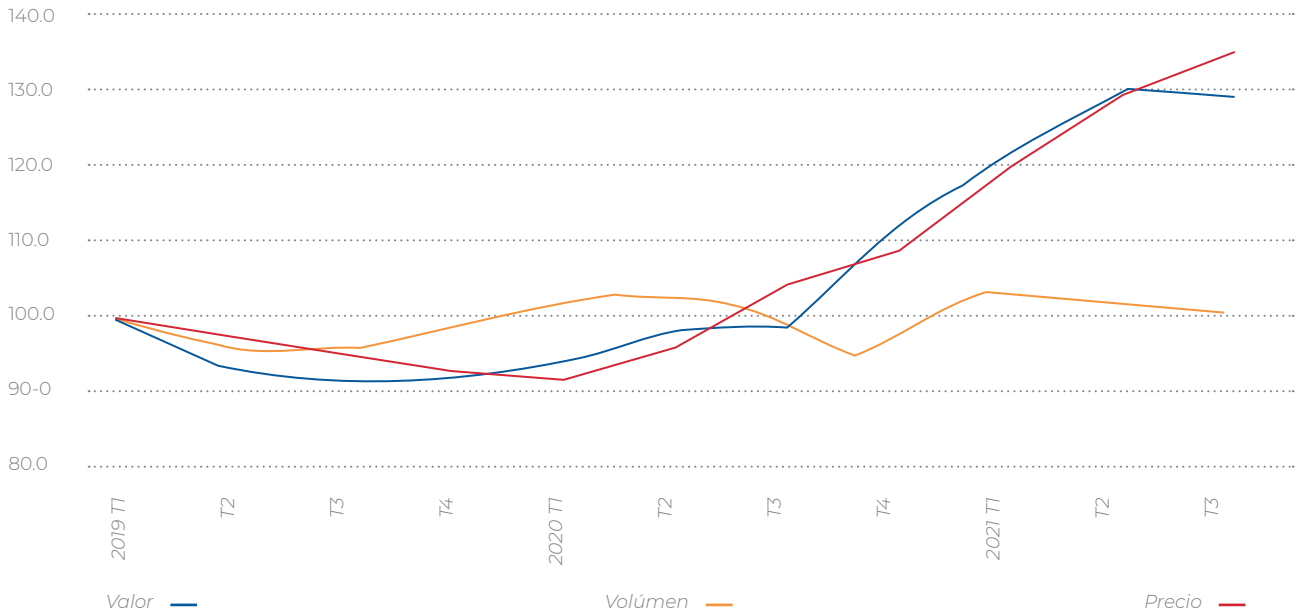
Fuente: Elaboración de los autores, basada en datos del Banco Central de Chile.

03. El comercio exterior durante la pandemia

El fuerte aumento del precio del cobre a partir de abril de 2020 fue una de las principales sorpresas positivas que ha incidido sobre el comportamiento de la economía chilena. Ello fue producto fundamentalmente de la fuerte recuperación de la economía china, el principal cliente del cobre chileno. Aunque el crecimiento de China se ha desacelerado desde el primer trimestre de 2021, los principales consumidores en el mundo entero han recurrido al acaparamiento para aliviar los problemas de suministro, con el resultado que, luego de un descenso en el segundo trimestre, el precio se haya recuperado rápidamente desde agosto de 2021.

Los valores de las exportaciones y de las importaciones crecieron fuertemente a partir del tercer trimestre de 2020 (gráficos I.6 y I.7). El aumento de las exportaciones se debió totalmente al aumento de sus precios, entre los que destacó el precio del cobre, ya que los volúmenes exportados han oscilado alrededor del nivel alcanzado a comienzos de 2019. El estancamiento de los volúmenes exportados, según se desprende del cuadro I.6, es preocupante. Sin duda, las políticas de manejo de la pandemia hicieron su parte, ya que se sucedieron cuarentenas y desconfinamientos varias veces desde los inicios de la pandemia. Asimismo, influyeron los problemas logísticos que han afectado al comercio que se mueve por vía marítima en todo el mundo.

Gráfico I.6 | Exportaciones: Índices de valor, volumen y precios, primer trimestre de 2019 a tercer trimestre de 2021 (2019 T1 = 100)



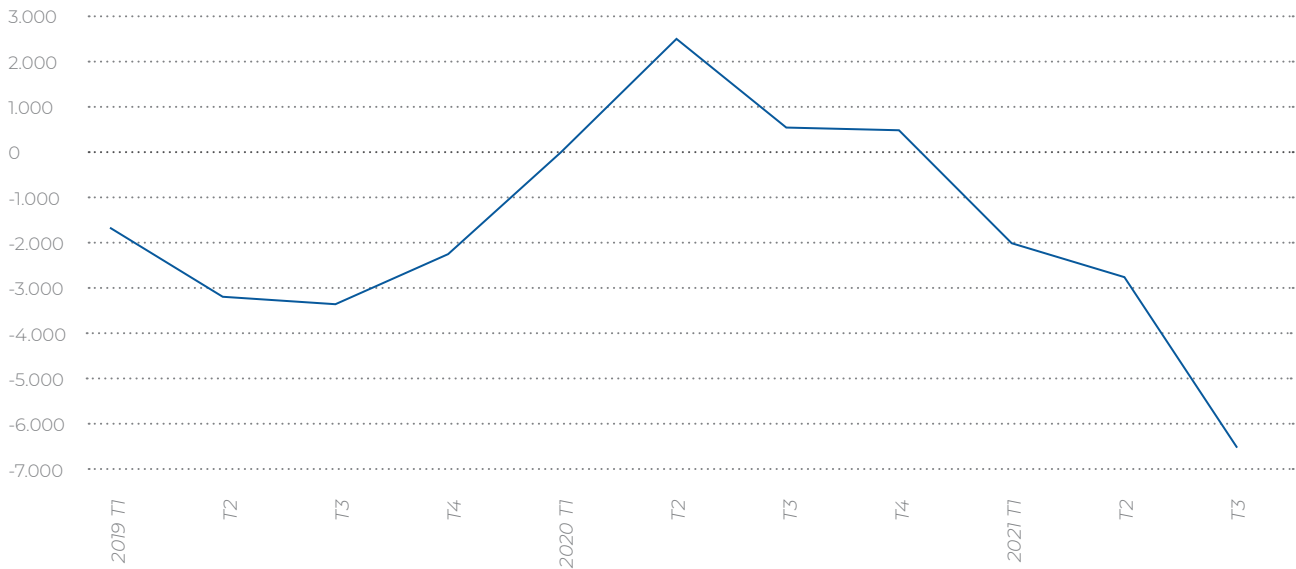
Fuente: Elaboración de los autores, en base a información del Banco Central de Chile. Nota: Los índices de volumen fueron calculados a precios de 2013.

Gráfico I.7 | Importaciones: Índices de valor, volumen y precios, primer trimestre de 2019 a tercer trimestre de 2021 (2019 T1 = 100)



Fuente: Elaboración de los autores, basados en datos del Banco Central de Chile.

Gráfico I.8 | Balance en cuenta corriente, primer trimestre de 2019 a tercer trimestre de 2021
(en millones de US\$ corrientes)



Fuente: Elaboración de los autores, en base a datos del Banco Central de Chile.

En cuanto a las importaciones, su valor prácticamente se duplicó entre el segundo trimestre de 2020 y el tercer trimestre de 2021. Como se verá más adelante, este aumento, que se debió más a volúmenes importados que a precios, fue producto de las crecientes transferencias a los hogares por parte del Gobierno y a los retiros que pudieron hacer los hogares de sus cuentas en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Los precios de los bienes importados también aumentaron, en particular el precio del petróleo, tema que se trata en el capítulo II.

Estas tendencias en precios y volúmenes del comercio exterior redundaron en un comportamiento bastante distinto en el balance en cuenta corriente en 2020 y 2021. Mientras la

desactivación inicial de la economía condujo a un significativo superávit en cuenta corriente, los estímulos a la demanda inducidos por la política económica llevaron, en 2021, a déficits crecientes e históricamente inéditos en los últimos 40 años (gráfico I.8). Si se mantuviera por un año el déficit en cuenta corriente registrado durante el tercer trimestre de 2021, el déficit anual en cuenta corriente sería equivalente a 10 por ciento del PIB, magnitud que refleja el sobrecalentamiento de la economía y que es, a todas luces, insostenible.



04. El sobrecalentamiento de la economía, aún con alto desempleo

Es justamente en el comportamiento de las importaciones que se puede apreciar el sobrecalentamiento que está afectando a la economía chilena y que es uno de los factores detrás de la depreciación del peso, con el precio del dólar rozando un máximo histórico de casi CLP850 a mediados de diciembre, alimentando la inflación de los precios de los bienes transables. Este comportamiento de las importaciones se explica más que nada por el aumento en la demanda agregada debido a la demanda reprimida durante los períodos de confinamiento más estricto, a las transferencias públicas a los hogares (particularmente a partir de julio de 2021) y muy especialmente a los retiros de fondos desde las AFP legislados por el Congreso y que al final del día no fueron vetados por el Presidente de la República. Estos tres retiros se comenzaron a hacer efectivos el 30 de julio de 2020, el 10 de diciembre de 2020 y el 28 de abril de 2021. Los tres retiros sumaron unos US\$50 mil millones, equivalentes a aproximadamente 20 por ciento del PIB. Si a esta última cifra le sumamos las transferencias del fisco a los ho-

gares, se llega aun total de 37 por ciento. Si bien una parte de los retiros fue ahorrada, el grueso se tradujo en compras de bienes durables, en especial automóviles, electrodomésticos, computadores y televisores.

Los efectos sobre la economía fueron muy adversos. Para empezar, 4,5 millones de cotizantes se han quedado sin fondos de jubilación. Esta cifra representa un 40,5 por ciento del total de cotizantes. Lo que no se ha entendido, o no ha querido transparentarse, es que esto representa una deuda contingente del Estado: aquellos cotizantes que no tienen saldos tendrán que acogerse a la pensión mínima financiada por rentas generales del Estado. Como es muy probable que cualquier reforma eventual de pensiones vaya a incluir un importante aumento de la pensión mínima, un cálculo de la deuda pública tendrá que incluir una partida para hacerse cargo de esta deuda contingente. En otras palabras, la política de permitir estos retiros de los fondos de pensiones representa un traslado al presente de consumos futuros, que, en lugar de ser financiados por los hogares, deberán ser financiados eventualmente por el Estado, vale decir, por todos los contribuyentes.



05. Impactos sobre los mercados de capital

Uno de los efectos de los retiros fue el enorme perjuicio que les causaron a los mercados nacionales de capital. Esto no es obvio, porque si lo fuera, aquellos que piden terminar con las AFP serían más cuidadosos en sus demandas. El suministro de fondos para préstamos e inversiones en Chile depende crucialmente de las cotizaciones previsionales a las AFP y de los activos con los que cuentan estas instituciones para hacer préstamos. Para poder entregar los recursos a los cotizantes que los quisieran retirar, las Administradoras tuvieron que entrar a vender instrumentos de renta fija, causando una caída en sus precios y un alza en las tasas de interés para una variedad de préstamos.

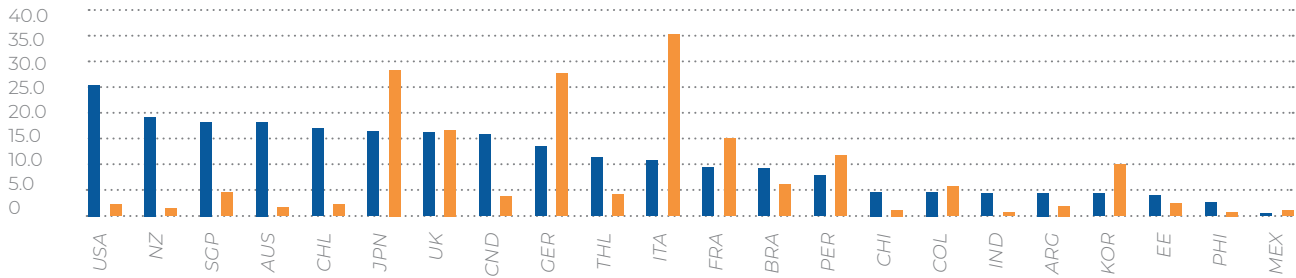
Los retiros de los fondos de pensiones han tenido un efecto muy adverso sobre los mercados de capitales. Las tasas de interés sobre papeles de Tesorería en UF a cinco años se han elevado

de 1,5 por ciento a comienzos de 2021 a más de 5,6 por ciento la primera semana de octubre. Por otra parte, los retiros han requerido la liquidación significativa de inversiones por parte de las AFP, con la consecuencia que el fondo E, el más seguro y que contiene sólo instrumentos de renta fija en pesos, ha bajado en valor en aproximadamente 10 por ciento entre comienzos de 2021 y octubre. El Presidente del Banco Central ha afirmado que el mercado de capitales chileno ha perdido aproximadamente un 20 por ciento de su capitalización agregada⁴, lo que agravará el acceso a recursos de inversión por parte de pequeñas y medianas empresas.

El más perjudicado fue el crédito hipotecario. La escasez de financiamiento disponible redundó en alzas de tasas sobre créditos hipotecarios, un aumento en los pies y un acortamiento de plazos, cuando no un rechazo de las solicitudes de crédito hipotecario incluso para deudores previamente aprobados.

4: "Impacto de los retiros de los fondos de pensiones: Marcel estima que la profundidad del mercado de capitales se ha reducido en 20 puntos del PIB", *Diario Financiero*, 6 de octubre de 2021.

Gráfico I.9 | Medidas fiscales y crediticias en países seleccionados, ejecutadas y comprometidas hasta fines de 2021 (porcentaje del PIB)



Fuente: Datos del FMI y estimaciones de los autores.

Transferencias ■

Créditos ■

06. Las transferencias a los hogares aumentaron fuertemente en 2021

El otro componente importante con repercusiones sobre la demanda agregada durante la pandemia han sido los aportes del Estado a los hogares y los préstamos que han ido en ayuda de muchas empresas pequeñas y medianas para evitar que se tuvieran que acogerse a la quiebra y/o despedir trabajadores. Con los datos que se dispone en estos momentos, las ayudas económicas directas a los hogares, como proporción del PIB, han sido mayores a los de todos los países emergentes y, de hecho, superan a los efectuados por la mayoría de los países avanzados. El gráfico I.9 da cuenta de las transferencias directas a los hogares y de los préstamos a empresas en un grupo de países emergentes y avanzados, ejecutados o comprometidos hasta fines de 2021. Los datos provienen del Fondo Monetario Internacional e incluyen información disponible hasta fines de junio. En el caso de Chile, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que originalmente estaba contemplado entregarlo hasta fines de septiembre, fue extendido hasta

fines de diciembre, agregándole unos US\$ 7 mil millones a las transferencias a los hogares, los que representan unos 3 puntos porcentuales del PIB adicionales a las cifras reportadas por el FMI.

Su transformación en un incentivo a encontrar un trabajo en diciembre es una política que va en la dirección correcta⁵. La política de transferencias cuasi universales a los hogares llegó a destiempo, cuando la economía ya se estaba recuperando impulsada por los retiros de fondos previsionales. La transformación del IFE en un estímulo al empleo formal va a tener que mantenerse a comienzos de 2022, ya que la economía aún no recupera plenamente los empleos perdidos en 2020 y que una proporción de los empleos recuperados están en el sector informal. **Desde luego, discontinuar transferencias tan generosas como las que se han estado dando en los últimos tres meses va a resultar políticamente difícil y, de no realizarse antes de la transferencia del mando, el nuevo gobierno va a tener que gastar capital político en lograrlo, en lugar de hacerlo en implementar su programa.**

⁵ Los trabajadores que encuentren empleo en diciembre no perderán el IFE, por lo que su remuneración será adicional a la transferencia que recibe.



07. Impactos sobre el ingreso disponible

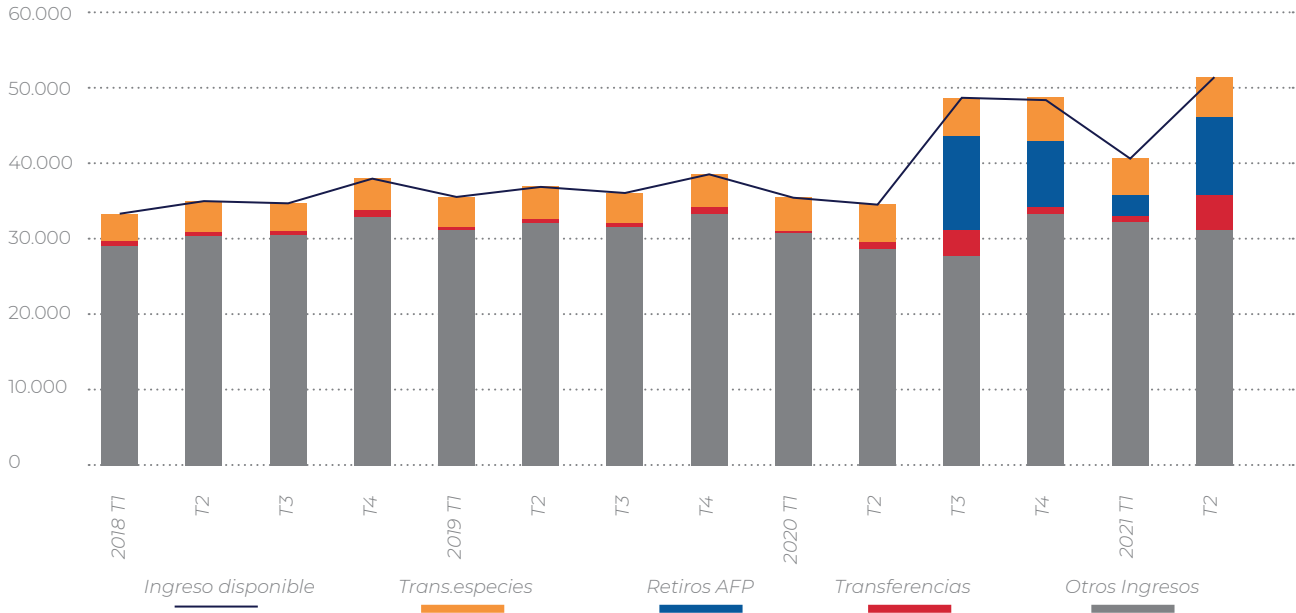
Los retiros de fondos, así como las transferencias a los hogares, han permitido que los ingresos disponibles de los hogares no cayeran. De hecho, como puede apreciarse en el gráfico I.13, en los meses en que se autorizaron los retiros de fondos de las AFP, los ingresos disponibles de los hogares aumentaron significativamente. Las transferencias monetarias fueron exiguas en 2020, pero repuntaron a partir de mediados de 2021, y particularmente con el acuerdo ya mencionado entre el Ejecutivo y el Congreso⁶.

Podemos descomponer el ingreso disponible no sólo entre sus fuentes, sino también por cómo se distribuyó entre consumo y ahorro neto. Eso es lo que se hace en el gráfico I.10.

Una parte importante de los retiros (barras azules en el gráfico I.10, tercer cuarto de 2020 y primer trimestre de 2021) fue ahorrada (barras rojas en el gráfico I.11). Aquellos a favor de los tres retiros argumentaron que los hogares necesitaban dichos recursos en circunstancias que el Gobierno no les estaba transfiriendo suficientes recursos para paliar el efecto de la pandemia sobre el consumo. Si bien una parte de los retiros fueron al consumo (y al consumo de durables en lugar de los no durables, que son los de primera necesidad), es difícil evitar la sospecha que otra no desdeñable correspondió a sacar ahorros de una fuente (las cuentas de las AFP) para reingresarlos a otros instrumentos de ahorro que contaban con franquicia tributaria (por ejemplo, las cuentas de ahorro previsional voluntario, APV, de las propias AFP).

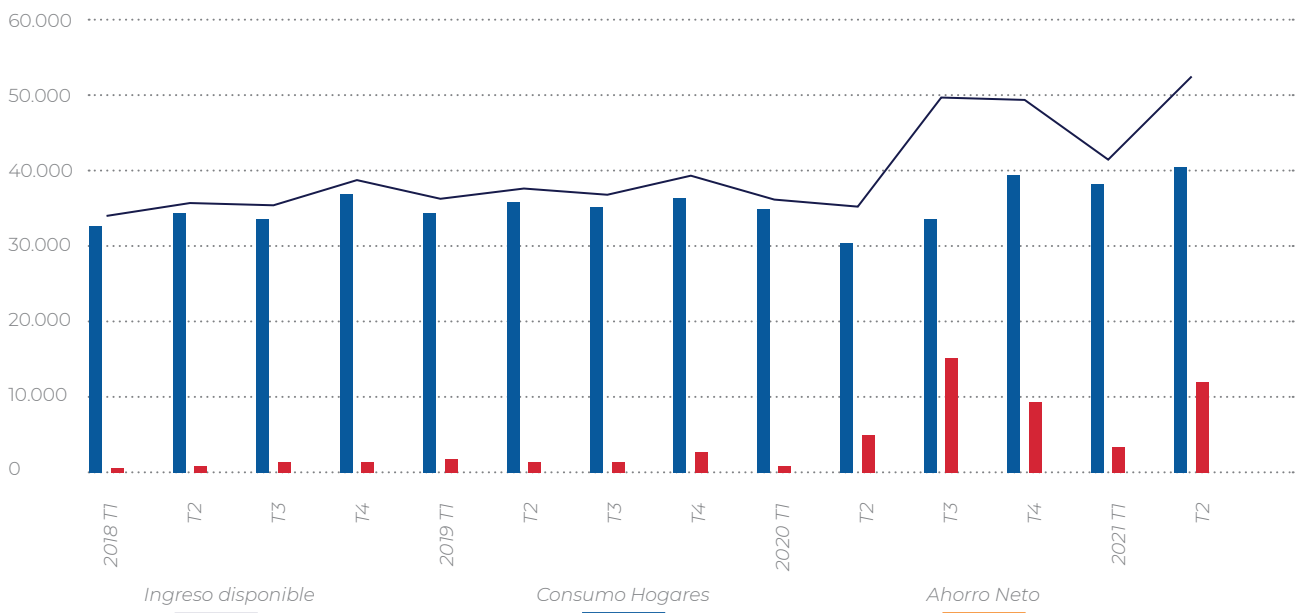
6: Ellas no alcanzan a verse en el gráfico I.14, por no disponer de los datos para ingresos de los hogares más allá del segundo trimestre.

Gráfico I.10 | Ingresos disponibles de los hogares y sus componentes, 2018-2021
(en miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración de los autores con datos del Banco Central de Chile.

Gráfico I.11 | Distribución del ingreso disponible de los hogares entre consumo y ahorro, 2018-2021
(en miles de millones de pesos, a precios de 2013 cíclicamente ajustados y encadenados al año anterior)



Fuente: Elaboración de los autores, basados en datos del Banco Central de Chile.

08. Impacto de las transferencias y de los retiros sobre el consumo

Para determinar los impactos sobre el consumo de los hogares de los retiros de fondos de las AFP y de las transferencias del Gobierno a través de los mecanismos ya señalados, se realizó un ejercicio que consistió en estimar regresiones del logaritmo del consumo contra una variable temporal para el período entre el primer trimestre de 2014 y el tercer trimestre de 2019. Las líneas rectas, que se muestran en el gráfico I.12, representan la tendencia del consumo y sus principales componentes hasta el período que comprende el estallido social y la pandemia, las que fueron extrapoladas para el resto del período (vale decir, desde el cuarto trimestre de 2019 hasta el segundo trimestre de 2021). Las rectas indican qué hubiese sucedido si el consumo y sus componentes hubiesen continuado aumentando de acuerdo con su tendencia. A ellas se les superponen los datos observados del consumo. Los datos utilizados fueron para el consumo total bienes no durables, bienes durables y servicios⁷.

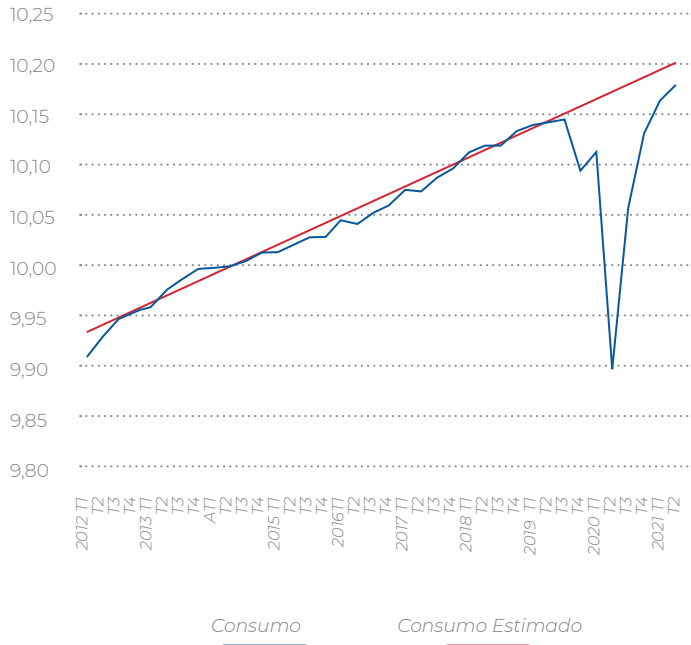
Estos gráficos sugieren la siguiente narrativa. A mediados de 2021, el consumo de los hogares no había recuperado el nivel de tendencia que traía desde comienzos de 2014. Sin embargo, el consumo de bienes no durables (que consisten fundamentalmente en bienes de primera

necesidad) había vuelto a su nivel de tendencia a fines de 2020. Por otra parte, la gran discrepancia se encuentra en el comportamiento del consumo de bienes durables y el de servicios. Mientras el consumo de bienes durables excedió su tendencia a partir del tercer trimestre de 2020 (coincidiendo con el primer retiro de fondos de las AFP), el consumo de servicios seguía muy por debajo de su tendencia en el último trimestre para el que se cuenta con información. En otras palabras, los efectos conjuntos de los retiros, las transferencias a los hogares y los créditos a las pequeñas y medianas empresas fueron primordialmente a abultar el consumo en bienes durables. La oferta de servicios, la más golpeada por la pandemia, se mantuvo muy por debajo de lo que hubiese sido su nivel de haber seguido la tendencia entre comienzos de 2014 y el tercer trimestre de 2019. Ahora bien, la recuperación del consumo de no durables en 2021 es compatible con la hipótesis que las transferencias a los hogares en el año en curso habrían sido exitosas en ayudar a los hogares a satisfacer sus necesidades básicas. Los datos también sugieren que las múltiples ayudas a los hogares en 2020 habrían resultado insuficientes.

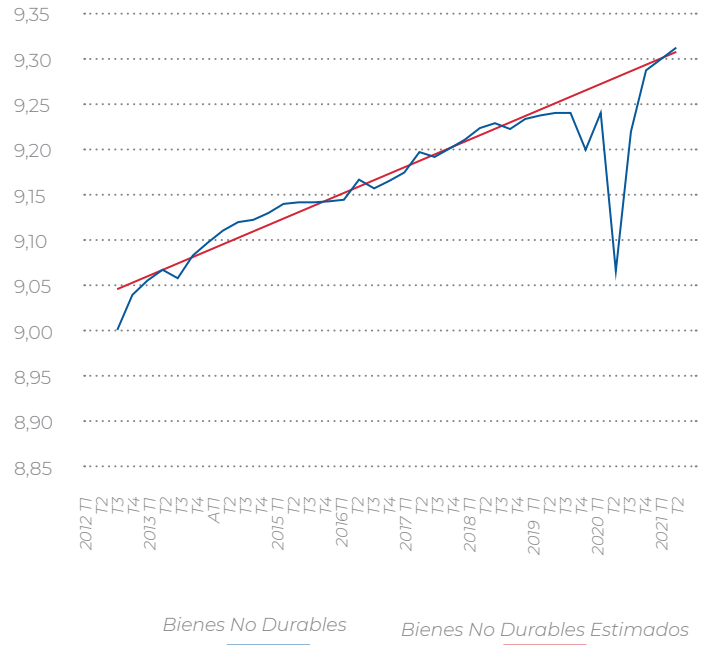
⁷: Se usó datos de consumo de cuentas nacionales a precios de 2013, con un índice de precios encadenado y con datos desestacionalizados.

Gráfico I.12 | Trayectoria trimestral del logaritmo del consumo total y de sus componentes, Desde primer trimestre de 2014 al segundo trimestre de 2021

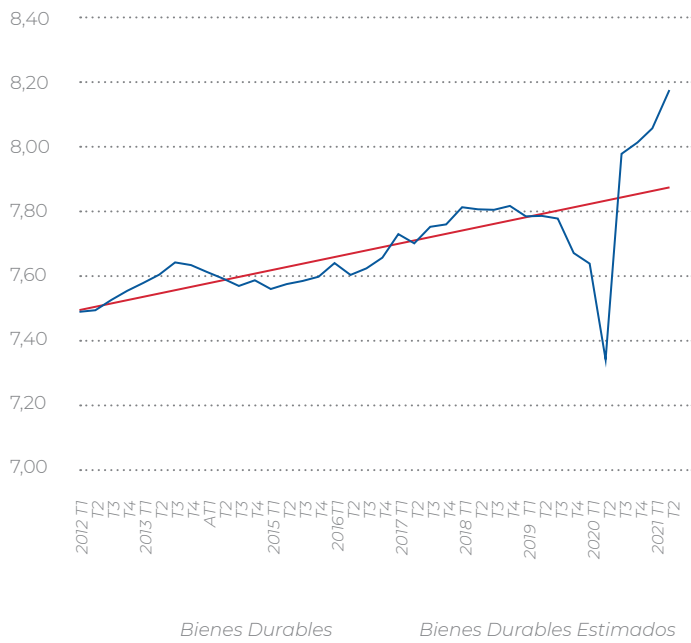
a) Consumo total de los hogares



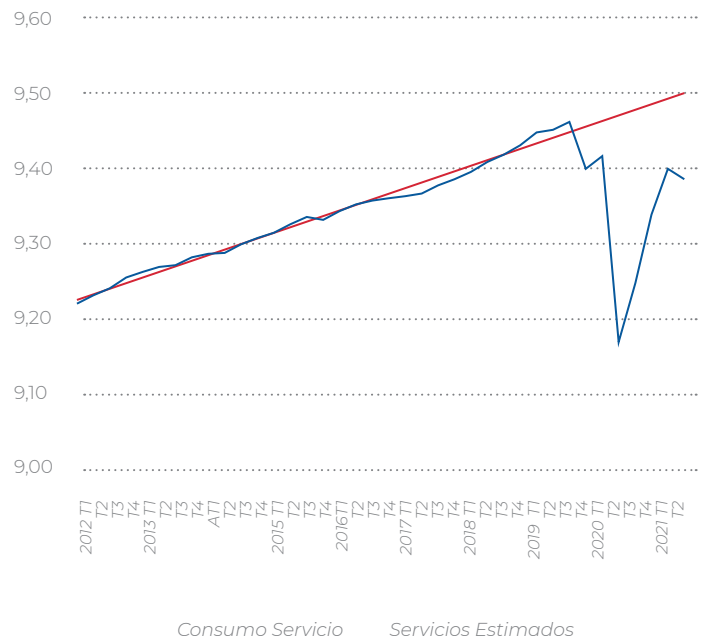
b) Consumo de bienes no durables



c) Consumo de bienes durables



d) Consumo de de servicios



Fuente: Elaboración de los autores, en base a datos del Banco Central de Chile.



09. El aumento de la inflación: ¿transitorio o permanente?

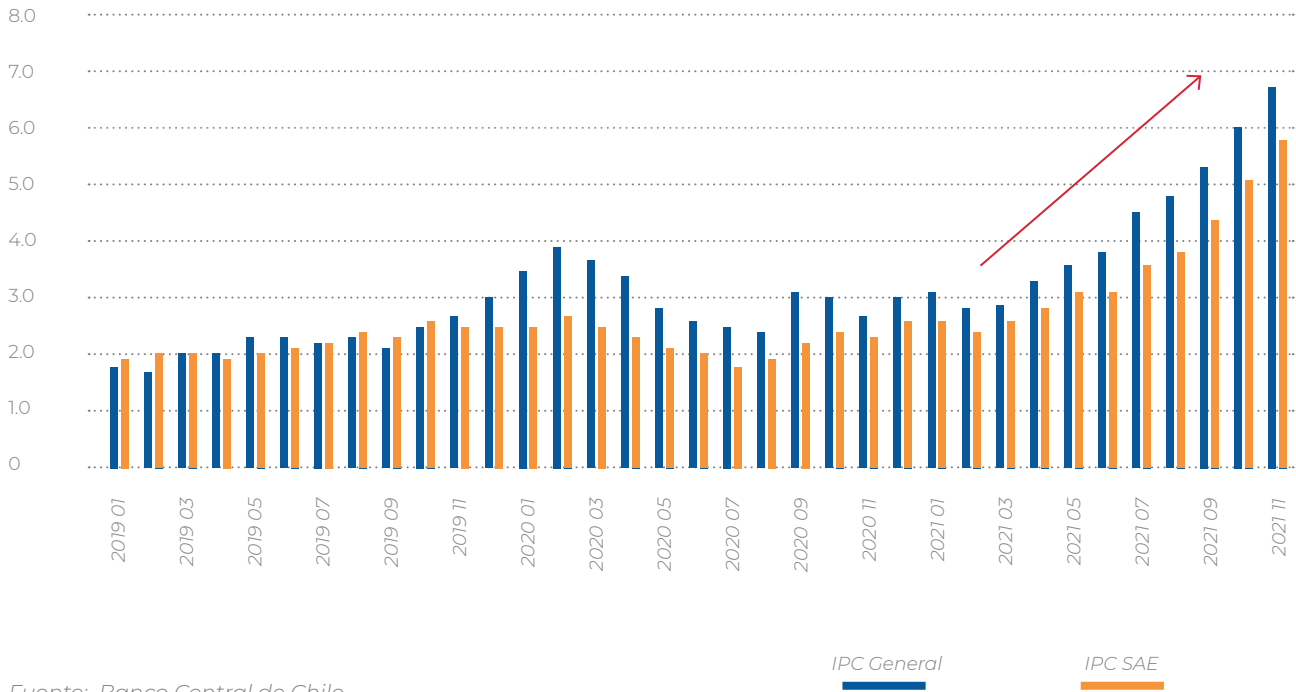
Así como en otras partes del mundo, la recuperación en Chile ha estado acompañada por una aceleración en el ritmo de la inflación. Para 2021, se espera que la inflación vaya a estar bastante sobre el rango meta del Banco Central (2-4 por ciento en un horizonte de 24 meses). El propio Banco estima que la inflación será de 5,7 por ciento (enero-diciembre)⁸. Esto se debe en parte a la depreciación del peso, la que presiona al alza a los precios de los bienes transables. Asimismo, los precios no sólo del petróleo sino de los fletes y de una serie de insumos industriales han tenido importantes alzas a nivel internacional, en parte por el fuerte aumento en la demanda en países clave, particularmente China y Estados Unidos, y los cuellos de botella que la reanudación de la actividad económica está enfrentando en casi todos los países, Chile no siendo una excepción. Los problemas logísticos a los que ya se ha aludido han contribuido a escaseces de bienes intermedios y finales, ya que ha resultado complejo reactivar la oferta en

un plazo corto luego del colapso de demanda y oferta sin precedentes que tuvo lugar en el segundo y tercer trimestre de 2020.

En el caso chileno, tanto los retiros de los fondos de las AFP como las transferencias a los hogares están ejerciendo presiones sobre los precios de los bienes y servicios no transables, en particular la mano de obra. Se da la paradoja que, aún con altos niveles de desempleo, las empresas no puedan encontrar trabajadores, por algunas de las razones ya aludidas: muchas mujeres no pueden abandonar sus hogares porque muchas escuelas y jardines infantiles no han abierto sus puertas. Por otra parte, el temor al contagio mantiene a las personas sin volver a sus trabajos. Es probable que el IFE cuasi universal haya jugado un rol en permitir quedarse sin trabajar a aquellos que le temen al contagio y a aquellos que prefieren esperar hasta conseguir un trabajo mejor remunerado y con mejores prestaciones. Este es indudablemente un fenómeno transitorio, ya que los éxitos en la vacunación eventualmente van a aliviar los temores al contagio.

⁸: Banco Central de Chile, Informe de Política Monetaria, Santiago, 1º de septiembre de 2021.

Gráfico I.13 | Inflación mensual, con respecto al mismo mes del año anterior, medida por el IPC y el IPC SAE*, 2019-2021 (porcentaje de variación anual)



Fuente: Banco Central de Chile.
 * IPC SAE: IPC sin alimentos ni energía.

Como puede apreciarse en el gráfico I.13, el alza de la inflación, medida por el aumento mensual en el índice de precios al consumidor, aunque con los vaivenes que le son habituales, ha tendido al alza, acusando cifras no vistas desde la crisis de 2008-2009. En noviembre de 2021, la inflación tocó un máximo de 6,7 por ciento con respecto al mismo mes el año anterior.

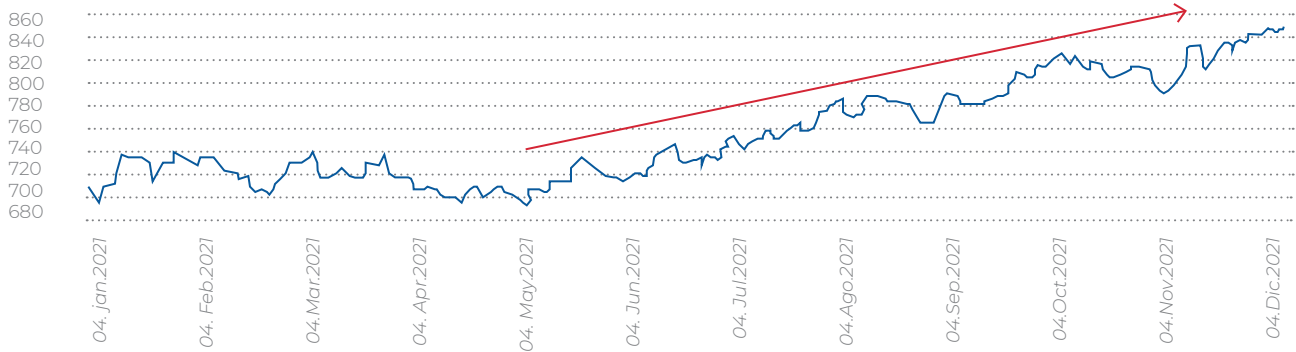
Es incierto cuán duradera va a ser la tendencia hacia una inflación mayor. Sin embargo, las presiones inflacionarias provenientes del aumento

del consumo interno se han visto reforzadas por los efectos de la depreciación cambiaria y los aumentos en los precios de los bienes importados de meses recientes.

Una parte de la inflación se debe al impacto del fuerte aumento de la demanda por bienes de consumo, acicateada por los retiros de fondos de las AFP y por el IFE, sobre los precios de los no transables e incluso de los bienes de consumo durables, los cuales, en vista de las dificultades internacionales en el suministro, agotaron existencias rápidamente y subieron de precio.⁹

9: El fuerte aumento de precios de los automóviles usados es un ejemplo de cómo hasta los bienes convencionalmente considerados transables pueden sufrir violentas alzas de precio frente a inusuales aumentos en la demanda.

Gráfico I.14 | Precio del dólar estadounidense en pesos chilenos, 1º de enero a 17 de diciembre de 2021



Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico I.15 | Precio promedio mensual del petróleo Brent, abril de 2020 a diciembre de 2021(US\$ por barril)

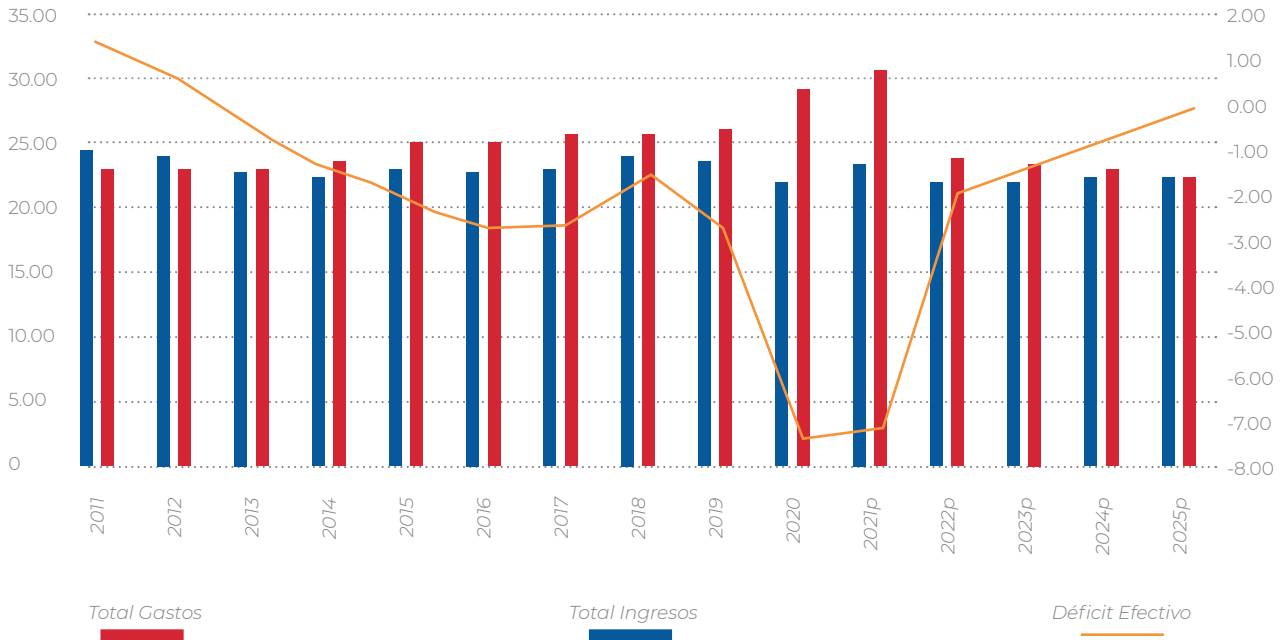


Fuente: Banco Central de Chile y TradingEconomics.com.

Pero otra parte, el alza en la inflación más allá de la meta del Banco Central se debió al alza del tipo de cambio (gráfico I.14) y a la inflación importada. El tipo de cambio nominal se depreció por las incertidumbres causadas por la situación política y por los impactos en la demanda de divisas de los retiros de fondos de las AFP y de las transferencias acrecentadas a los hogares. Como ya se ha comentado en este capítulo, los precios de insumos industriales y para la construcción acusaron fuertes aumentos en la economía internacional, los que fueron magnificados en Chile por el alza del tipo de cambio.

El gráfico I.15 da cuenta del hecho que el precio internacional del petróleo se multiplicó por cuatro entre abril de 2020 y octubre de 2021. Temores generados por las nuevas cepas que han ido apareciendo en los últimos meses explican la caída del precio en noviembre y diciembre, desde algo más de US\$80 por barril a cifras más cercanas a US\$70.

Gráfico I.16 | Evolución de los ingresos, gastos y déficit fiscales, 2011-2025 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración de los autores, en base a cifras de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

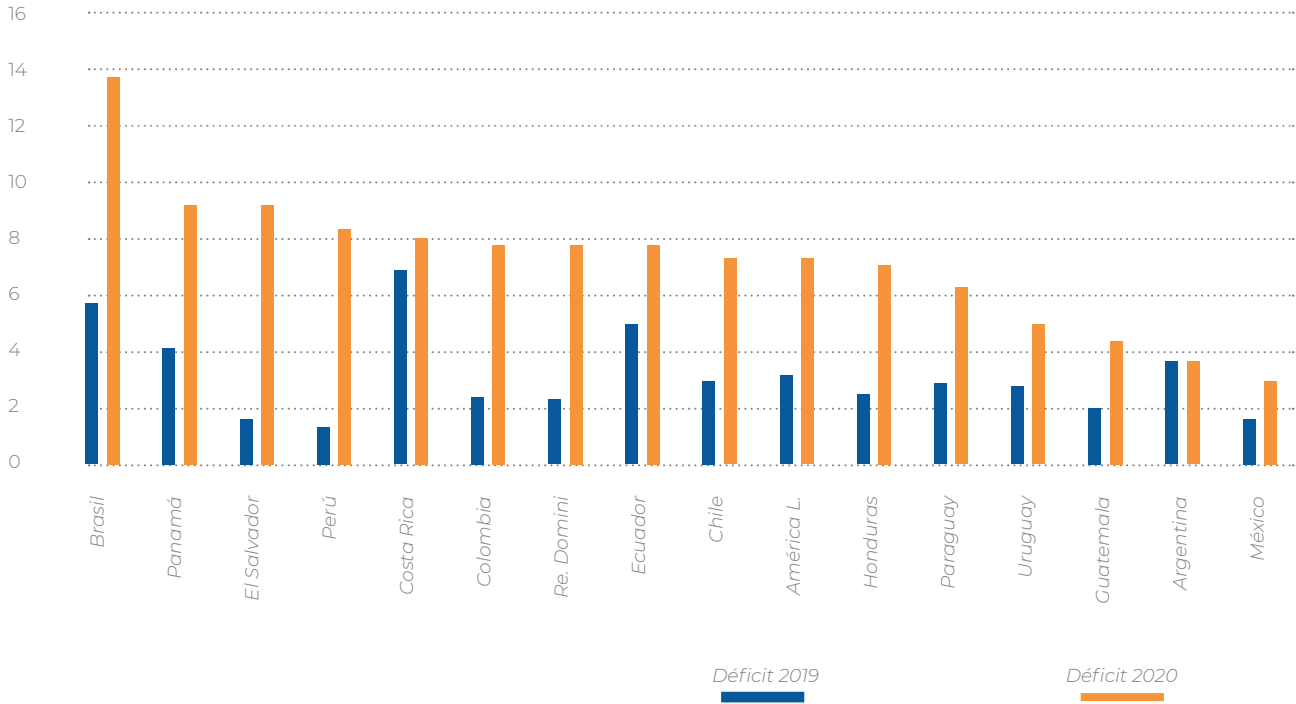
Notas: El déficit se mide en el eje vertical derecho. Las cifras para 2021 a 2025 son proyecciones de DIPRES.

10. Un panorama fiscal deteriorado

Desde el retorno a la democracia, Chile se ha caracterizado por una política fiscal ordenada y, desde 2001, sujeta a una regla fiscal con marcos normativos claramente definidos que entregan garantías a inversionistas nacionales y extranjeros. Esta situación se ha visto fuertemente afectada por el estallido social de 2019 y la pandemia del COVID-19. El estallido social puso presiones al gasto público para resolver las demandas sociales. Por su parte, como fue la tónica en todo el mundo, la pandemia implicó una gran contracción de los ingresos tributarios y una expansión de las transferencias a los hogares en los distintos países del mundo.

El gráfico I.16 muestra la evolución de los ingresos, del gasto y del déficit fiscales en el período 2011-2020 y las proyecciones de la Dirección de Presupuestos para estas mismas variables durante el período 2021-2025. Como se observa, el gasto público tuvo un aumento constante con respecto al PIB desde 2011 a 2019. Durante este periodo, la participación del gasto público en el PIB creció en 3,6 puntos porcentuales, desde un 22,8 por ciento a un 26,4 por ciento. Después de 2019, el gasto tuvo un salto importante. Para el primer año de la crisis sanitaria, el gasto público creció en 10,4 por ciento en términos reales y se estima que en 2021 el gasto público alcanzará 30,5 por ciento del PIB.

Gráfico I.17 | Déficit total del Gobierno Central, 2019 y 2020 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración de los autores, con datos de CEPAL.

La tendencia de los ingresos del fisco fue relativamente plana hasta 2019. Durante el colapso del primer año de la pandemia, los ingresos fiscales cayeron en un 8,4 por ciento en términos reales. Para 2021, se estima una recuperación importante de los ingresos fiscales, tanto por la recuperación de la actividad como por el aumento en el precio del cobre.

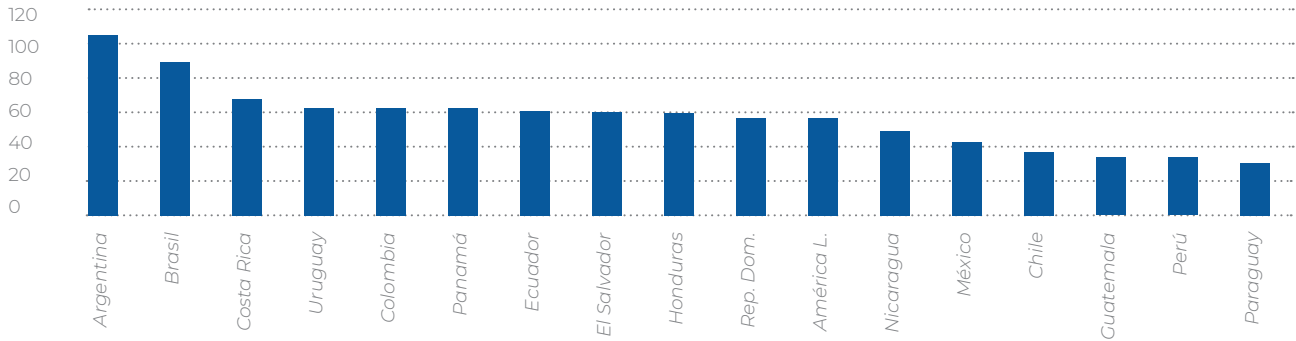
Con la evolución antes descrita, el balance fiscal efectivo presentó una tendencia decreciente durante la primera etapa. Éste pasó de un superávit algo superior a 1,5 por ciento del PIB en 2011, a un déficit de 2,7 por ciento en 2019. Durante los años 2020 y 2021 se espera un déficit efectivo de más de un 7 por ciento anual. Como ya se mencionó, el total del gasto público desde marzo de 2019 hasta fines de 2021

para enfrentar el impacto del COVID-19 sobre los hogares y pequeñas y medianas empresas ascendería a 17 puntos del PIB.

A pesar de presentar un aumento importante, la evolución del gasto público y del déficit fiscal en los dos años de la crisis está justo en el promedio de los países de América Latina y el Caribe. Brasil, Ecuador y Panamá presentan déficits sobre el 9 por ciento del PIB en 2020. Esto implica un aumento del déficit promedio para la región como un todo de un 3,2 por ciento en 2019 a un 7,2 por ciento del PIB en 2020 (gráfico I.17).

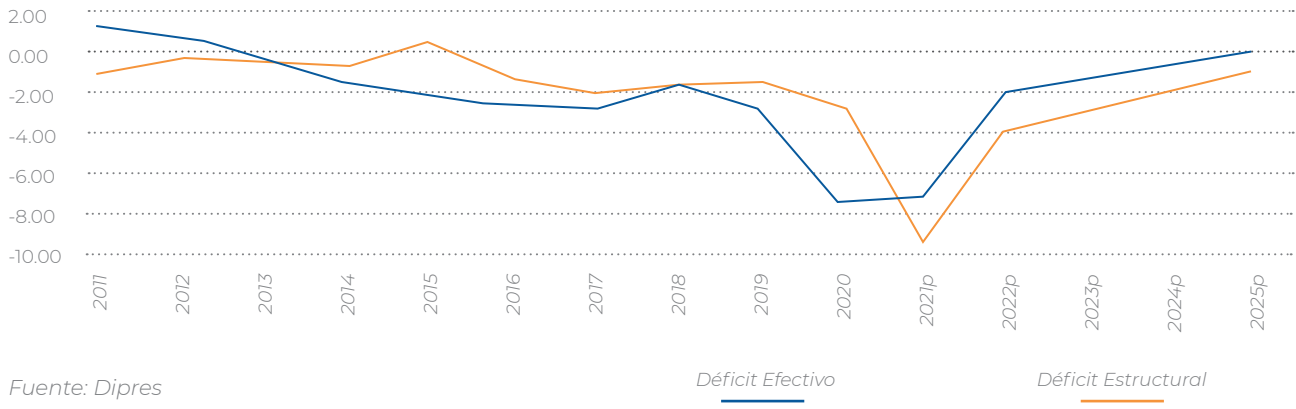
Con estos déficits, la deuda promedio de América Latina y el Caribe alcanzó 56 por ciento del PIB, estando Chile en la parte baja, con un 35

Gráfico I.18 | Deuda bruta del Gobierno Central en América Latina y el Caribe, diciembre de 2020



Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico I.19 | Déficit fiscal efectivo y cíclicamente ajustado (estructural), 2011-2025 (porcentaje del PIB)



Fuente: Dipres

Déficit Efectivo

Déficit Estructural

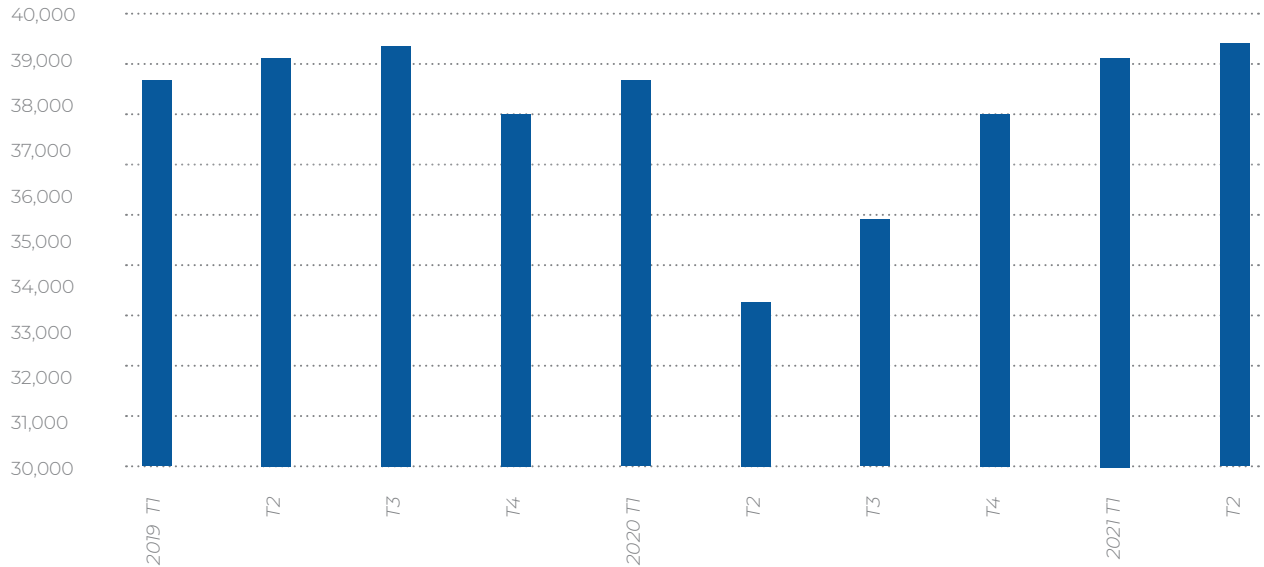
por ciento (gráfico I.18). A modo de comparación, el promedio de la deuda pública en los miembros de la Unión Europea pasó de 77,5 por ciento en 2019 a 90,7 por ciento en 2020.¹⁰

A pesar de que la deuda se mantiene en niveles relativamente bajos para un país con el PIB per cápita de Chile, según la Dirección de Presupuesto (DIPRES) la tendencia del gasto implica que la razón de deuda a PIB en Chile seguirá aumentando hasta alcanzar un 38,5 por ciento del PIB en 2025.

Esta proyección contempla una drástica baja del gasto en 2022 de 22,5 por ciento (datos a precios de 2020), para luego mantenerse casi constante en 2023. Una buena parte de la disminución del gasto será producto del término de las transferencias a los hogares. Sin embargo, la recuperación también implicará erogaciones públicas, en especial para subsidios al empleo. La proyección de DIPRES se basa en un cierre del déficit cíclicamente ajustado, tal como se muestra en el gráfico I.19, producto de la reanudación de la actividad económica.

10: Datos de Eurostat.

Gráfico I.20 | Evolución del PIB trimestral desestacionalizado, 2019-2021(miles de millones de pesos encadenados a precios del año anterior)



Fuente: Banco Central de Chile.

Dadas las incertidumbres que se ciernen sobre la trayectoria futura de la economía, y en particular, sin tener certezas que el país habrá superado la crisis del COVID, estas proyecciones de déficit representan un escenario optimista. Una proyección más pesimista, que implica una reducción del gasto en un punto porcentual del PIB por año, llevaría el gasto a 26 por ciento del PIB en 2026, similar al de 2019, pero con una deuda pública de sobre el 60 por ciento del PIB. Estos dos escenarios marcarían los dos extremos entre los que probablemente se ubicará el balance fiscal y la deuda pública.

Como se muestra en el gráfico I.20, la caída del PIB entre el tercer trimestre de 2019 (justo antes de desatarse el descontento social) y el segundo trimestre de 2020 (el punto más bajo alcanzado por el producto desde el comienzo de la pande-

mia) fue muy severo y llegó a 15 puntos porcentuales. Por otra parte, las transferencias públicas a hogares en 2020 y 2021 fueron de 17 por ciento del PIB. Sin que se asuma un multiplicador de gasto público superior a la unidad, dichas transferencias ya hubieran llenado el forado que dejó en el producto trimestral la conjunción del malestar social y la pandemia. Si a esto se le agrega el impacto sobre la demanda agregada de los tres retiros de fondos de las AFP, las que conjuntamente ascendieron a 18 puntos del PIB, aún cuando un porcentaje de ellos haya sido ahorrado, es difícil evitar la conclusión que la economía está en una trayectoria de expansión del gasto que excede con creces a la mera recuperación del consumo privado perdido debido a las dos crisis que lo han afectado.



11. Perspectivas futuras

La proyección del PIB para 2022, con una tasa de crecimiento de apenas 2 por ciento, asume el comienzo de una fuerte consolidación fiscal. Al mismo tiempo, el Banco Central ya ha comenzado a aumentar agresivamente la tasa de interés de política monetaria, desde 0,5 por ciento a fines de junio de 2021 a 4,0 por ciento a mediados de diciembre y probablemente lo continuará haciendo durante 2022. Incluso asumiendo que la pandemia va a continuar en retirada, este entorno de políticas fiscales y monetarias, augura un magro crecimiento en los próximos años. Desafortunadamente, en las actuales circunstancias será difícil acordar e implementar un paquete de reformas que dé respuesta a las inquietudes expresadas por la ciudadanía a partir de octubre de 2019. Para que esas reformas puedan efectuarse, se necesitará, además de una recuperación de los ingresos tributarios, un crecimiento vigoroso, el cual, en las actuales circunstancias, es difícil de prever. En el mediano y largo plazo, las perspectivas

para la economía son inciertas. El país está inmerso en una modificación a sus normas de convivencia lleno de incertidumbres acerca de los marcos legales y regulatorios fundamentales que enfrentarán los agentes económicos. El crecimiento tendencial ya ha venido cayendo en las últimas dos décadas. La recuperación de un crecimiento más vigoroso a largo plazo dependerá de la capacidad de la sociedad chilena de encauzar las demandas ampliamente sentidas por la ciudadanía dentro de un marco institucional que respete las normas básicas de una economía de mercado, el estado de derecho y los nuevos límites que va a enfrentar la política fiscal.

El frente externo es el que tiene más potencial para quebrar la tendencia declinante en el crecimiento que se percibe desde hace dos décadas. Es cierto que las exportaciones de productos fuera del cobre se estancaron desde la Gran Recesión. En el período 2008-2018, el volumen de estas exportaciones creció apenas a una tasa anual de 1,6 por ciento, mientras las

exportaciones de cobre lo hicieron apenas a una tasa de 0,7 por ciento¹¹, aunque algunas cifras más recientes para 2021 (en particular, las exportaciones de servicios y de exportaciones relativas al *e-commerce*) dan motivo para optimismo. Por lo tanto, **las autoridades económicas deberán centrar su mirada en cómo volver a dinamizar nuestras exportaciones. En un país pequeño y de ingreso medio, el mercado interno no puede ser una fuente de crecimiento de largo plazo. Las exportaciones, en particular su diversificación de acuerdo con la evolución de las ventajas comparativas del país, son la carta segura para retomar el crecimiento.** Las características de nuestra “edad de oro” (1985-1997) indican que la diversificación exportadora es un potente motor de crecimiento. Durante este período, con un crecimiento anual promedio de 7,5 por ciento, se consolidaron rubros de exportación tales como el salmón, la fruta, la madera, el papel y la celulosa, los vinos y manufacturas diversas que enriquecieron la canasta exportadora del país. **Ahora, con el gran número de tratados de libre comercio ya firmados y con la mira a profundizar los existentes y a abrir nuevos mercados para las exportaciones del país, será incluso más fácil que en ese entonces retomar el crecimiento liderado por las exportaciones.**

Por pedante que parezca, es importante volver a recalcar los beneficios que ha tenido la apertura económica por el lado de las importaciones. La rapidez con que fue posible vacunar a la po-

blación contra el coronavirus es una poderosa evidencia de los beneficios que puede tener el libre comercio para los chilenos. Y el reciente anuncio de la instalación de un laboratorio Sinovac en nuestro país nos habla directamente de las bondades que puede tener la inversión extranjera para el crecimiento, el empleo de buena calidad y el bienestar del país.

El cambio climático es la gran amenaza que se cierne sobre Chile y el mundo, pero también es una fuente de oportunidades. Chile posee el mayor potencial de energías renovables del mundo, con energía solar en el Desierto de Atacama y eólica en Magallanes. Estas energías son el insumo básico para la descarbonización de la economía y para incursionar con éxito en nuevas líneas productivas. Estudios del Ministerio de Energía indican que Chile sería muy competitivo en la producción y exportación de varios derivados del hidrógeno verde.¹² Asimismo, el hidrógeno verde es un insumo clave para que la minería, la industria y el transporte transiten hacia producciones sin huella de carbono, que serán cruciales para mantener nuestra competitividad internacional en minería e incluso en productos manufactureros.

Las inversiones requeridas y el desconocimiento de las tecnologías para producir hidrógeno verde hacen indispensable el concurso de la inversión extranjera directa. En parte con el apoyo de CORFO, ya existen proyectos que se están empezando a ejecutar en este campo.

11: Véase M. Agosin, “Una política de desarrollo productivo para Chile: Una alternativa al estancamiento”, Serie Documentos de Trabajo 487, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, noviembre de 2019.
12: Ministerio de Minería, “Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde”, Santiago, noviembre de 2020.



Para aprovechar todo su potencial de desarrollo, las autoridades tendrán que priorizar la atracción de inversiones a este nuevo sector. Sería peregrino pensar que una o varias empresas estatales pudiesen acometer los desafíos de desarrollar el hidrógeno verde (y el litio), por los enormes capitales que se requerirán y a los cuales Chile no tiene forma de acceder sin el concurso de empresas multinacionales y chilenas con acceso a los mercados de capitales. Esto requerirá la reafirmación de nuestra vocación como economía abierta no sólo en lo comercial sino también en la atracción de inversiones, que ya se han convertido en políticas de Estado pero que hoy algunos comienzan a cuestionar.

El litio y sus derivados podrían impulsar a la economía nacional con un nuevo producto de exportación que estará en gran demanda con el fuerte impulso que tiene hoy en el mundo la electromovilidad. Debemos dar facilidades para que el sector privado chileno y las grandes empresas internacionales puedan contribuir a hacer de este producto una nueva fuente de riqueza para el país.

Con una visión de futuro y de integrarse a la economía del siglo XXI, se puede ser optimista sobre la capacidad del país de arribar al desarrollo basándose en ventajas comparativas ya probadas o que están a la mano; como se diría en inglés, aquellas que son “*low-hanging fruit*”. Sin duda, estos objetivos tienen requerimientos ambiciosos y existen barreras para llevar este potencial a buen puerto. Como ya se apuntó, es indispensable que la sociedad chilena sea capaz de procesar sus conflictos de manera constructiva y dentro de un marco de respeto por el estado de derecho y por una economía de mercado, con un estado que se pueda abocar a responder a las legítimas demandas ciudadanas que se han hecho sentir en los últimos años.

MEDIDAS ECONÓMICAS 2020

Marzo

Suspensión PPM

Postergación IVA

Anticipo
Devoluciones

Postergación pago
impuestos

Acelera devolución
de impuesto
a la Renta a
Trabajadores
independientes

Devolución de
impuesto a la Renta
enero y febrero
2020 a Trabajadores
independientes

Reducción timbres y
estampillas

Reembolso IVA

Fondo especial de
insumos
médicos. Fondo II

Ingreso familiar de
emergencia: Fase II

Bono COVID
Navidad

Apoyo Municipios
Fondo COVID

Apoyo Clase Media

Postnatal de
emergencia

Nuevo subsidio
transitorio al empleo

Fondo Solidario
Municipal

Bono COVID apoyo
ingresos familiares

Fortalecimiento
sistema de salud

Fondo especial de
insumos
médicos. Fondo I

Ingreso Familia de
emergencia. Fase I

Fondo FET COVID-19.
Inversiones
sectoriales

Ingreso Familiar de
Emergencia

Subsidio al Empleo

Subsidio a PYME

Subsidio de fomento
al Riego y Drenaje

Apoyo al setor
cultura

Vacunas COVID-19

Lista de espera

Diciembre

MEDIDAS ECONÓMICAS 2021

Marzo

IFE Universal
(incluye ajuste o ife ampliado)

Bono Clase media 2021

Préstamo solidario clase media 2021

Bono Traajadores de Transporte

Préstamo traajadores de transporte

Bono PYME 2021

Bono para el pago de cotizaciones

Bono adicional variable

Mayor gasto fiscal producto de la modificaión al ingreso mínimo garantizado para período 2021 - 2023 (diferente del IFE)

Ingreso Laboral de Emergencia

Subsidio al empleo. Línea Protege (Incentivo a la contratación de trabajadores)

Plan de inversión pública (Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo)

Facilidades administrativas para reemprendimiento y recapitalización de PYMES

REbaja del impuesto de primera categoría del Régimen Pro Pyme

Extender en tres meses la suspensión del pago de Is PPM

Agilización regulatoria y de plazos para proyectos de inversión

Fondo de reconversión y capacitación de trabajadores de los sectores más afectados de la economía

Garantía estatal gratuita para créditos, empresas de menor tamaño y grantía pagada para grandese empresas

Diciembre



CAPÍTULO II |

Actividad económica, empleo e inflación en los socios principales de Chile

Cuadro. II.1 | Tasas de crecimiento del PIB en el mundo y en los principales socios de Chile, 2019-22 (porcentaje)

PROYECCIONES	2019	2020	2021	2022
Mundo	2.8	-3.1	5.9	4.5
Economías Avanzadas	1.6	-4.6	5.6	4
Estados Unidos	2.2	-3.4	6.0	4.5
Eurozona	1.3	-6.3	5.0	4
Reino Unido	1.4	-9.8	6.8	5.0
Japón	0.0	-4.6	2.4	3.0
Corea	2.0	-0.9	4.0	3.0
China-Taipei	3.0	3.1	5.9	3.3
Países emergentes y en desarrollo	3.7	-2.1	6.4	5.0
Asia	5.4	-0.8	7.0	5.5
China	6.0	2.3	7.8	5.0
Filipinas	6.1	-9.6	3.2	4.0
India	4.0	-7.3	9.0	6.0
Indonesia	5.0	-2.1	3.2	5.0
Malasia	4.4	-5.6	3.5	6.0
Tailandia	2.3	-6.1	1.0	4.5
Vietnam	7.0	2.9	3.8	6.5
América Latina y el Caribe	0.1	-7.0	6.3	3.0
Argentina	-2.1	-9.9	7.5	2.5
Brasil	1.4	-4.1	5.2	1.5
Colombia	3.3	-6.8	7.6	7.8
México	-0.2	-8.3	6.2	4.0
Perú	2.2	-11.1	10.0	4.6
Chile	0.9	-5.8	12.0	2.0

Fuente: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, octubre de 2021, y estimaciones de los autores.

01. Una primera mirada al crecimiento mundial

Como era de esperar del escenario que se esbozó en la introducción a este trabajo, el crecimiento económico en todo el mundo ha sido fuertemente afectado por la pandemia. Con muy pocas excepciones (la más prominente siendo el caso de China), todos los países acusaron fuertes contracciones de su producción agregada durante 2020, particularmente en el segundo trimestre. Las cuarentenas, generalizadas en todo el mundo, implicaron *shocks* de

oferta y de demanda de enormes dimensiones, con una desactivación de parte importante de la actividad económica, en especial los servicios tales como el transporte de pasajeros, hoteles, restaurantes y ventas al detalle. Por otra parte, la pandemia provocó un fuerte aumento en las compras electrónicas. En los países avanzados, las transferencias a personas y los préstamos blandos a empresas para que evitaran la insolvencia fueron muy cuantiosos. Sin embargo, la desactivación fue de tal magnitud que fue imposible evitar fuertes caídas en el producto agregado. Estas se muestran en el cuadro II.1.

El cuadro II.1 muestra cifras de crecimiento para 2019 y 2020 y proyecciones para 2021 y 2022 para la economía mundial y los principales socios comerciales de Chile e inversionistas en el país, la mayoría de los cuales son miembros de APEC¹³. Hemos querido entregar un cuadro completo del crecimiento mundial en pandemia. Para ello, agregamos países no miembros de APEC que sí son importantes socios de Chile. El cuadro también replica cifras para Chile que se discutieron en el capítulo I, para efectos comparativos entre Chile y sus principales socios.

La economía mundial sufrió una contracción de 3,1 por ciento en 2020, y las cifras negativas de crecimiento fueron compartidas por todos los principales socios de Chile a excepción de China, cuyo PIB se expandió en 2,3 por ciento. Las economías avanzadas tuvieron una fuerte contracción, lideradas por los países de la Unión Europea, región en la cual los efectos del COVID en términos de contagios y muertes fueron particularmente agudos. Con cada ola sucesiva de contagios, las relajaciones incipientes de las medidas de confinamiento debieron revertirse, afectando seriamente la actividad económica.

En lo que se refiere a los países emergentes y en desarrollo, sus economías en conjunto se contrajeron en algo más de 2 por ciento en 2020. Esta cifra está muy influida por el positivo desempeño de China. Excluyendo a China, las economías emergentes y en desarrollo fueron las más afectadas por el COVID-19. Y sus niveles de actividad agregada acusaron una caída muy importante. En Asia, con la excepción de China

y Vietnam, los demás países acusaron fuertes declives de sus productos agregados. Los países de América Latina (y también los de África, que no se muestran en el cuadro) fueron las economías más afectadas. Para América Latina en su conjunto, la actividad económica se contrajo en 7 por ciento y los países con mayores reducciones de sus PIB fueron Argentina, México y Perú. En parte, las caídas en el PIB fueron compensadas por aumentos en la actividad informal, que generalmente es subestimada en las cifras del PIB. Un gran número de trabajadores no pudo obedecer las cuarentenas decretadas por sus gobiernos, simplemente porque las transferencias a las personas para paliar la caída en sus ingresos laborales fueron muy insuficientes o simplemente no les llegaron por las dificultades inherentes en la identificación de trabajadores informales. La contrapartida de este aumento en la actividad informal, difícil de medir con precisión, fue mayores tasas de contagios y muertes. En la mayoría de los países de la región, en muchas partes de Asia y en casi toda África, la pandemia puso al desnudo la inadecuada red hospitalaria de los países y, en particular, la ausencia de suficientes camas de cuidado intensivo para los pacientes graves.

Uno de los más graves problemas para la gran mayoría de los países emergentes y en desarrollo fue la inadecuada vacunación de la población luego que varias vacunas fueron aprobadas provisoriamente por las agencias de sus países productores y por la Organización Mundial de la Salud (OMS) hacia fines de 2020. Los principales países avanzados han sido reacios a la hora de

¹³: Algunos de los países que se muestran en el cuadro II.1, no siendo aún "socios principales", tienen mercados internos de gran tamaño en los cuales las políticas comerciales futuras deberían centrarse. Ellos incluyen a India, Indonesia, Malasia, Tailandia, Vietnam y Filipinas. Los países del sudeste asiático incluidos son miembros de APEC.

donar vacunas a países que no están en condiciones de adquirirlas. Otra alternativa a la cual no se han plegado las empresas farmacéuticas es permitir la producción de sus vacunas en países renunciando al cobro de regalías. De hecho, varios países han adoptado medidas que prohíben la exportación de vacunas y equipamiento para enfrentar la pandemia (por ejemplo, mascarillas o ventiladores mecánicos). En esta situación, es poco lo que podía hacer la OMS, a pesar de haber rápidamente establecido, en conjunto con otras instituciones, un programa de vacunación para los países incapaces de adquirir las vacunas (COVAX).

Entre los países emergentes, destaca la previsión de países como China, Chile y Uruguay. China adoptó medidas draconianas de cuarentena para intentar frenar la propagación del virus, y ya en la segunda mitad de 2020 comenzó un proceso de desconfinamiento que le permitió retomar la actividad económica y superar sus niveles alcanzados a comienzos de 2020 en el tercer trimestre. Asimismo, una vez que sus laboratorios lograron producir vacunas efectivas en el cuarto trimestre de 2020, China impulsó un agresivo programa de vacunación e incluso exportó un gran número de dosis.

Es importante consignar que, a pesar de sus éxitos iniciales, China en estos momentos está soportando una nueva ola de infecciones. Su política, aparentemente, es de “COVID Cero”, lo que no será posible mientras subsistan en la población mundial bolsones enormes de personas no vacunadas. Los no vacunados son caldo de cultivo para las mutaciones del virus, que luego afecta a personas en todo el mundo, incluyen-

do a ciudadanos de países con altas tasas de vacunación y/o siendo productores de vacunas. Otros países del sudeste asiático como Corea, Indonesia, Malasia y Vietnam también han experimentado nuevas olas de infecciones en 2021 que han afectado las proyecciones que se hacían con respecto a su crecimiento a principios de año¹⁴

Chile y Uruguay habían hecho preparativos para enfrentar el COVID aún antes de la aparición del virus. La importación y/o la producción nacional de ventiladores mecánicos les permitió no llegar al dilema de la última cama. Los procesos de vacunación empezaron en estos países muy poco después de la aprobación de emergencia de las vacunas que habían adquirido de sus productores, también antes de desatarse la pandemia y antes de que ellas estuvieran disponibles.

En muchos países en desarrollo, el virus ha puesto al descubierto las graves insuficiencias de sus sistemas de salud y la incapacidad financiera para importar vacunas. Se requiere de acciones decididas de la comunidad internacional para vacunar a toda la población adulta y adolescente mundial. Esto no es una cuestión de buena voluntad. Lo que ya sabemos del virus es que, por sus múltiples e incontrolables mutaciones, la demora en vacunar a los habitantes de países que no cuentan con los recursos para importar vacunas amenaza la seguridad sanitaria de todas las naciones del mundo, sin excluir a las avanzadas, que tan poco están haciendo para lograr una vacunación universal. ■

14: Las proyecciones que hacemos en el cuadro 11.1 son las disponibles a comienzos de noviembre de 2021.

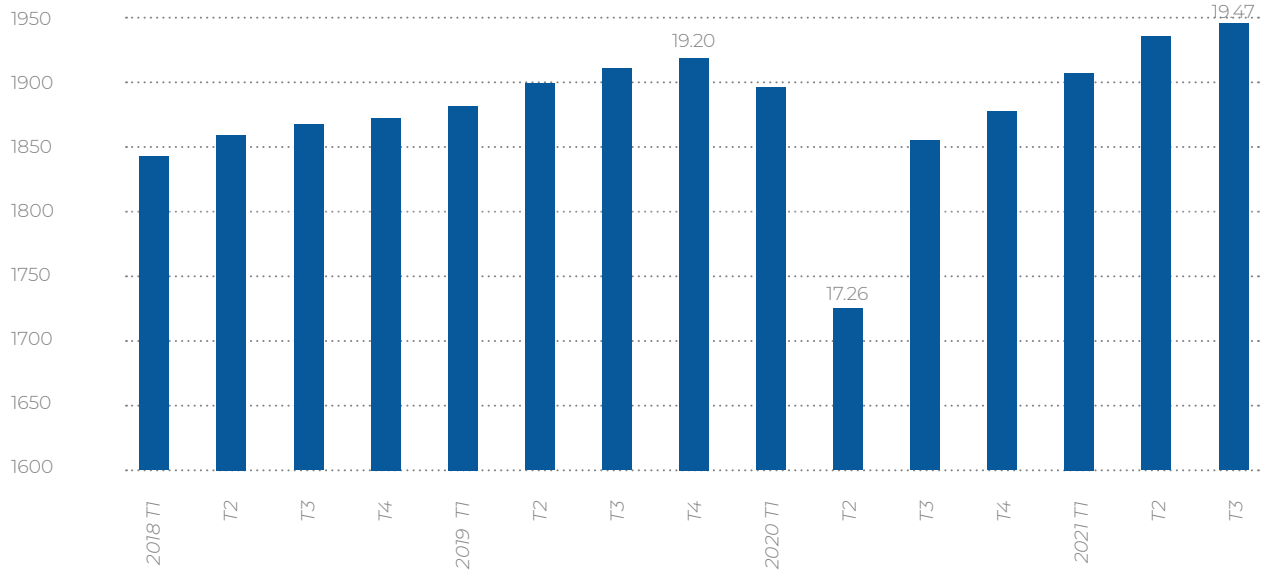


02. Estados Unidos

Hasta la asunción del Presidente Biden en enero de 2021, la política sanitaria estadounidense hacia el COVID-19 había sido ambivalente. Por una parte, el gobierno federal había negado la existencia o gravedad de la pandemia y había enviado mensajes contradictorios a la población. Por otra, el carácter federal del país les otorga a los gobiernos estatales un amplio margen de maniobra para decidir políticas en el más variado ámbito, incluyendo el sanitario. Algunos estados procedieron rápidamente con cuarentenas e intentos de detener la propagación de las infecciones, mientras otros siguieron la línea del gobierno federal de ese momento (encabezado por el expresidente Trump) de minimizar los efectos del COVID e incluso negar que se tratara de algo más que de un simple resfrío. Al no haber políticas centralizadas en el combate a la infección, los estados tuvieron que competir por insumos hospitalarios e incluso mascarillas. Estas reacciones diferenciadas y sin liderazgo por parte de la autoridad federal hicieron que Estados Unidos se convirtiera en el mayor foco de infección y muertes del mundo, así como también en un importante propagador de la infección hacia otros países.

Así las cosas, no se pudo evitar que el efecto económico del COVID fuese particularmente agudo. Como puede apreciarse en el gráfico 11.1, el PIB trimestral cayó en casi US\$2 trillones (cifras anualizadas) entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020. La recuperación fue también muy robusta en el tercer trimestre de 2020. Recién en el segundo trimestre de 2021 se había recuperado la actividad económica a los niveles imperantes a fines de 2019. Más recientemente, la economía ha sido impactada por rebrotes regionales del COVID y el país ha oscilado entre la esperanza de una recuperación definitiva y un nuevo pesimismo por la propagación regional de nuevas mutaciones del virus. Uno de los serios problemas que tiene el país para enfrentar las nuevas variedades del virus es la política muy dispar de distintos estados. Mientras algunos como Florida y Texas se han negado a mandar el uso de mascarillas en lugares públicos, otros han sido más proactivos en el combate a la pandemia y han logrado mejores resultados en disminuir las infecciones y muertes y en aumentar el porcentaje de su población vacunada con esquema completo.

Gráfico II.1 | PIB trimestral anualizado y desestacionalizado, 2019-2021 (billones de US\$ de 2012, precios encadenados al año anterior)



Fuente: FRED, Banco de la Reserva Federal de St. Louis.

Durante 2020 y antes de que terminara la administración Trump, fueron aprobados por el Congreso dos paquetes de transferencias a los hogares (incluyendo la extensión del seguro de cesantía) y de créditos para las empresas que sumaron unos dos billones de dólares. También hubo créditos especiales para aquellas empresas particularmente afectadas, tales como aerolíneas, hoteles y restaurantes. A nivel estadual, algunos estados dispusieron de medidas como la exención del pago de arriendo.

Con la llegada del Presidente Biden al poder, el Congreso aprobó un tercer paquete de transferencias a los hogares por un monto de US\$1,4 billones. Además, en 2021 el Presidente y el Congreso lograron acordar dos planes de gasto, uno en inversiones en infraestructura por

un total de US\$ 1 billón y el otro, por \$200 mil millones, para mejorar la competitividad de la industria de la información y telecomunicaciones, con miras a acelerar los progresos que se están haciendo en inteligencia artificial, ancho de banda 5G y semiconductores. En estos momentos, el Presidente Biden está tratando de lograr el apoyo del Congreso para un paquete de gastos adicionales para emparejar las oportunidades de los grupos más postergados (particularmente los afro descendientes y personas de origen latinoamericano) y para promover energías limpias que suman unos US\$1,75 billones. En su conjunto, todos estos gastos, subsidios y ayudas especiales suman casi de US\$ 6,5 billones, lo que es equivalente a más de un cuarto del producto bruto de Estados Unidos.

Desde luego, los desembolsos de los programas más recientes (infraestructura, alta tecnología, gasto social y energías limpias) están planificados para 10 años. Su financiamiento provendría de la reversión parcial de la rebaja de los impuestos a la renta de las empresas aprobada durante la administración Trump que llevaría ese impuesto de 21 a 26,5 por ciento. El nuevo gobierno también está haciendo gestiones con otros países avanzados, en el marco de la OCDE, a fin de acordar un impuesto mínimo a las rentas empresariales para evitar que las grandes multinacionales busquen domiciliarse en países que les ofrecen menores tasas de impuestos.

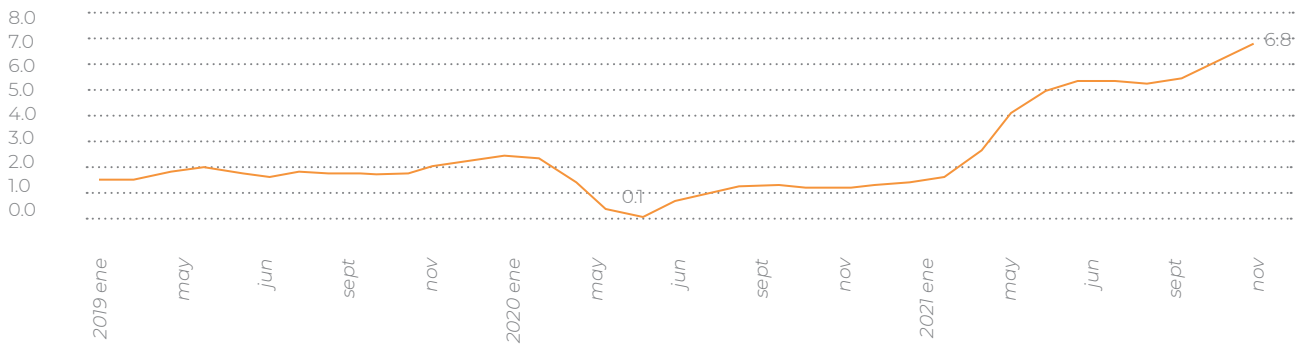
Luego de haber sufrido una caída en su producto bruto de 3,5 por ciento en 2020, se anticipa que en 2021 el crecimiento de Estados Unidos será de 6 por ciento, en buena parte por el impacto del aumento en el consumo de los hogares después de una larga postergación de gastos por la pandemia. Asimismo, la actividad económica ha sido impulsada por las transferencias a los hogares, las extensiones al seguro de cesantía y las condonaciones de pagos de arriendo decretados por algunos gobiernos estatales.

El principal impulsor del crecimiento de la demanda ha sido, hasta ahora, un fuerte aumento en el consumo de bienes durables, el cual creció en 75 por ciento entre abril de 2020 y abril de 2021. De este aumento, aproximadamente un 30 por ciento representa una recuperación de las fuertes caídas desde febrero a abril de 2020. Este aumento - replicado en otros países como los de la Unión Europea, China, e incluso Chile - es una de las causas del agotamiento de existencias de bienes de muy diverso tipo (automóviles, semiconductores, materiales de la construcción, entre otros), de los problemas logísticos que han afectado a la economía mun-

dial y de las presiones inflacionarias que han surgido en los últimos meses en un gran número de países. Los aumentos en la demanda de bienes de consumo durable han sido liderados por Estados Unidos, pero han ocurrido en muchos países que están experimentando una fuerte recuperación de las caídas iniciales debidas al COVID-19. Además de la demanda reprimida por los efectos del confinamiento, durante la pandemia y antes de las primeras aperturas, se habría producido un traslado desde consumos en servicios tales como estadías en hoteles, viajes, restaurantes, idas al cine u otros espectáculos hacia bienes durables como computadores (para teletrabajo), televisores y contratación de servicios de *streaming* para el hogar. Esto se ha reflejado en un fuerte repunte de las bolsas accionarias a partir de abril de 2020, particularmente del NASDAQ, donde se transan los papeles de las compañías de tecnología de la información.

Como en otras partes del mundo, la inflación se ha convertido en un problema macroeconómico preocupante. Ella ha llevado a que el Presidente de la Reserva Federal, Jerome Powell, reconsiderara la postura de la política monetaria, que ha seguido siendo muy expansiva, con tasas de interés de política monetaria ("*federal funds rate*") cercanas a cero desde el inicio de la pandemia y un continuo apoyo a la liquidez a través de compras por la Fed de títulos públicos. En diciembre, cuando se dieron a conocer las tasas de aumento en los precios al consumidor y al productor de noviembre (6,8 y 9,6 por ciento, respectivamente, en relación con el mismo mes de 2020), el Presidente de la Fed reconoció que la inflación se había convertido en un problema más duradero que lo que él mismo había afirmado en meses anteriores. Para responder a las presiones inflacionarias, la Fed se comprometió a reducir sus compras de títulos públicos y

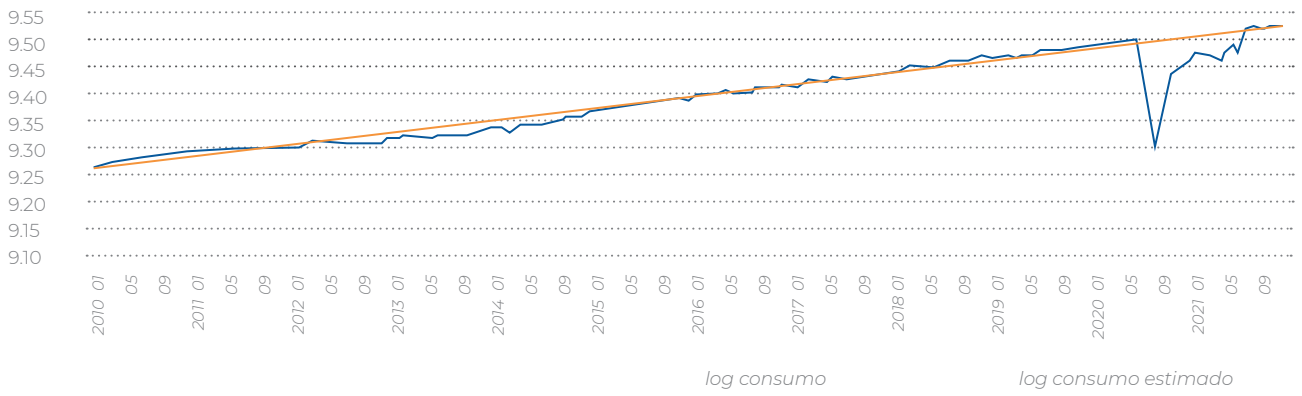
Gráfico II.2 | Tasas de aumento mensuales del IPC, 2019-2021 (porcentaje de aumento con respecto al mismo mes del año anterior)



Fuente:

Elaboración de los autores, en base a datos de Department of Commerce (Estados Unidos), Bureau of Economic Analysis.

Gráfico II.3 | Estados Unidos: Logaritmo del consumo mensual de los hogares en términos reales y tendencia del consumo, basada en datos desde enero de 2010 hasta enero de 2020 (a precios de 2012, precios encadenados, datos desestacionalizados)



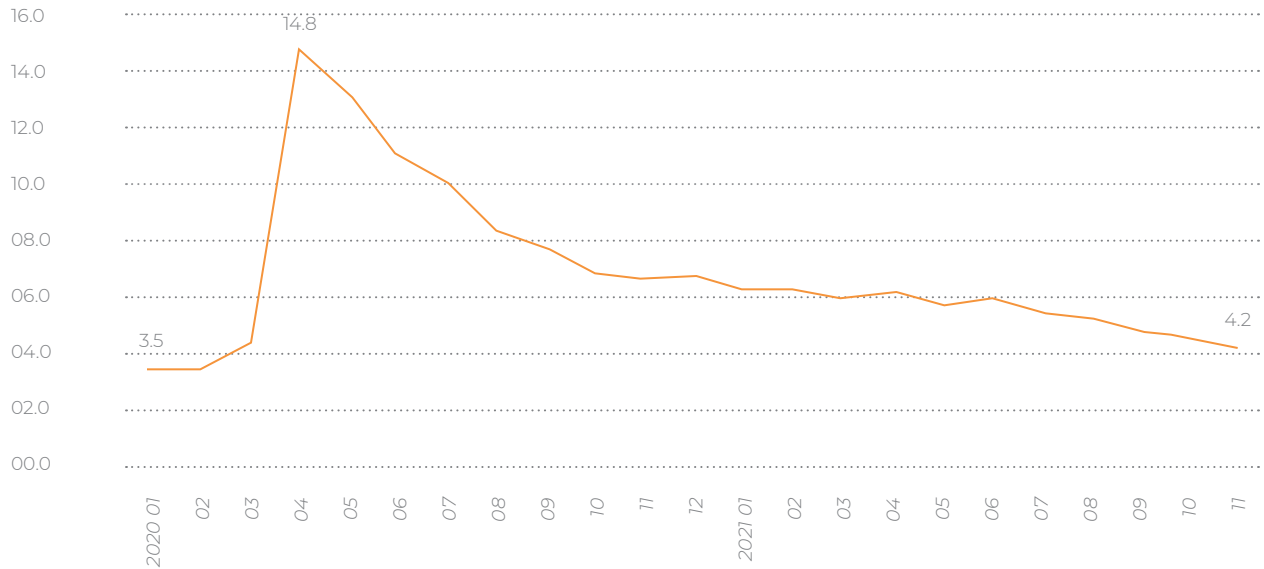
Fuente: Elaboración de los autores, con datos de FRED, Banco de la Reserva Federal de St. Louis.

anunció un plan de tres alzas de la *federal funds rate* durante 2022, las que se adelantarían con respecto al anuncio anterior que ellas se implementarían en 2023. El fuerte aumento en los precios al consumidor en meses recientes puede apreciarse en el gráfico II.2.

La inflación ha sido impulsada por el fuerte aumento en el consumo de los hogares. Como puede apreciarse en el gráfico II.3, luego de la violenta caída del consumo en términos reales, éste había recuperado sus niveles de tendencia de largo plazo en abril de 2021. La tendencia

se obtuvo con una regresión lineal del logaritmo del consumo desde enero de 2010 hasta enero de 2020, extrapoliándola para el resto de 2020 hasta julio de 2021. Los datos de consumo muestran una caída en julio de 2021, lo que podría ser efecto de los nuevos contagios debido a la variante Delta del COVID. Este efecto ha encendido luces de alarma con respecto a la fuerza de la recuperación económica. Recién en noviembre la autoridad sanitaria nacional (*Centers for Disease Control and Prevention, CDC*) autorizó una vacunación de refuerzo para todos los adultos.

Gráfico II.4 | Tasa de desempleo mensual en Estados Unidos, enero de 2019 a octubre de 2021 (porcentaje de la fuerza de trabajo)



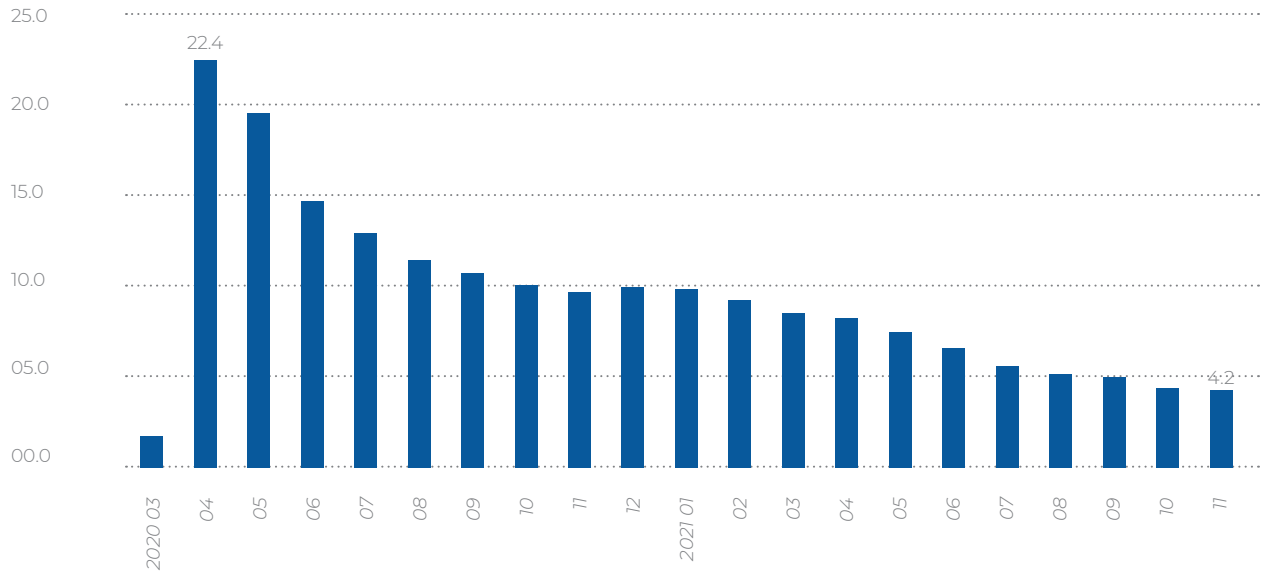
Fuente: Bureau of Labor Statistics, Gobierno de Estados Unidos.

A pesar de que la inflación ha venido en alza desde hace varios meses, los niveles de desempleo observados antes de la pandemia aún no han sido alcanzados. El gráfico II.4 muestra la trayectoria de la tasa de desempleo desde el comienzo de la pandemia. A comienzos de 2020 la tasa de desempleo se encontraba a niveles históricamente muy bajos (3,5 por ciento). Como consecuencia de las cuarentenas, la tasa de desempleo subió a 14,3 por ciento en abril y comenzó a descender gradualmente en mayo, alcanzando un nivel de 4,2 por ciento en noviembre de 2021. Así como en Chile, en Estados Unidos también muchos trabajadores se han retirado de la fuerza de trabajo y han mostrado resistencias a reincorporarse. Asimismo, se observa escasez de trabajadores

en forma conjunta con un aumento de los inactivos y de los desempleados con respecto a la situación que prevalecía antes del comienzo de la pandemia. También existe evidencia de tirantez en el mercado del trabajo y alzas en las remuneraciones de trabajadores no calificados.

Como se puede apreciar en el gráfico II.5, a fines de noviembre de 2021 aún quedaban 4,2 millones de empleos por recuperar con respecto al nivel de empleo que se registró en febrero de 2020, un mes antes del comienzo de las cuarentenas. La caída en el empleo en abril de 2020 fue muy fuerte, al perderse más de 22 millones de empleos. Los empleos perdidos se fueron recuperando paulatinamente, empezando en mayo de 2020. Preocupa a observadores y autoridades

Gráfico II.5 | Pérdidas de empleo con respecto a febrero de 2020 (millones de empleos)



Fuente: Bureau of Labor Statistics, Gobierno de Estados Unidos.

económicas que la tasa a la cual se están recuperando los empleos perdidos se desaceleró significativamente desde julio de 2021. Ello se debe en parte a la renuencia de muchas personas en el sur del país a vacunarse y a la ausencia de mandatos legales del uso de mascarillas en algunos estados. Al mismo tiempo, muchos potenciales empleados estarían rehusando volver al mercado del trabajo por temor al contagio.

La llegada al país de la variante llamada Ómicron en diciembre, que es más contagiosa que variantes anteriores, ha comenzado a hacer estragos entre aquella población que ha rehusado vacunarse y ha despertado dudas acerca de la fortaleza de la recuperación en 2022. La caída reciente de los precios del petróleo desde US\$ 80 por barril a menos de US\$70 está relacionada con expectativas de que la nueva cepa del COVID pudiese poner en riesgo a la economía.

De hecho, las expectativas de crecimiento se han deteriorado significativamente a medida que los contagios aumentan exponencialmente. La tasa de interés sobre bonos del Tesoro a 10 años ha caído desde 1,52 por ciento a comienzos de diciembre a casi 1,38 por ciento el 17 de diciembre, indicando menores expectativas de crecimiento. En los últimos días también se ha sabido que el Presidente ha tenido dificultades para alinear a su coalición, que tiene una mínima mayoría en las dos cámaras del Congreso, detrás del paquete denominado *Build Back Better*. Si a las caídas recientes en la demanda debido a los efectos esperados de Ómicron se le suman políticas monetarias y fiscales menos expansivas, las predicciones es que el crecimiento en 2022 estará bajo lo proyectado por el FMI en más o menos medio punto porcentual (4,5 por ciento, contra 5,0 por ciento).



03. China

El desempeño de la economía china es de particular interés para Chile, ya que el país asiático se ha convertido en nuestro principal socio comercial. Producto de las estrictas cuarentenas iniciales, China logró una rápida recuperación después de la transitoria contracción de su economía¹⁵. En el cuarto trimestre de 2020 y el primer trimestre de 2021, China creció a tasas bastante robustas. Como puede apreciarse en el gráfico II.6, el crecimiento del PIB en el primer trimestre de 2021 alcanzó a 18,3 por ciento.

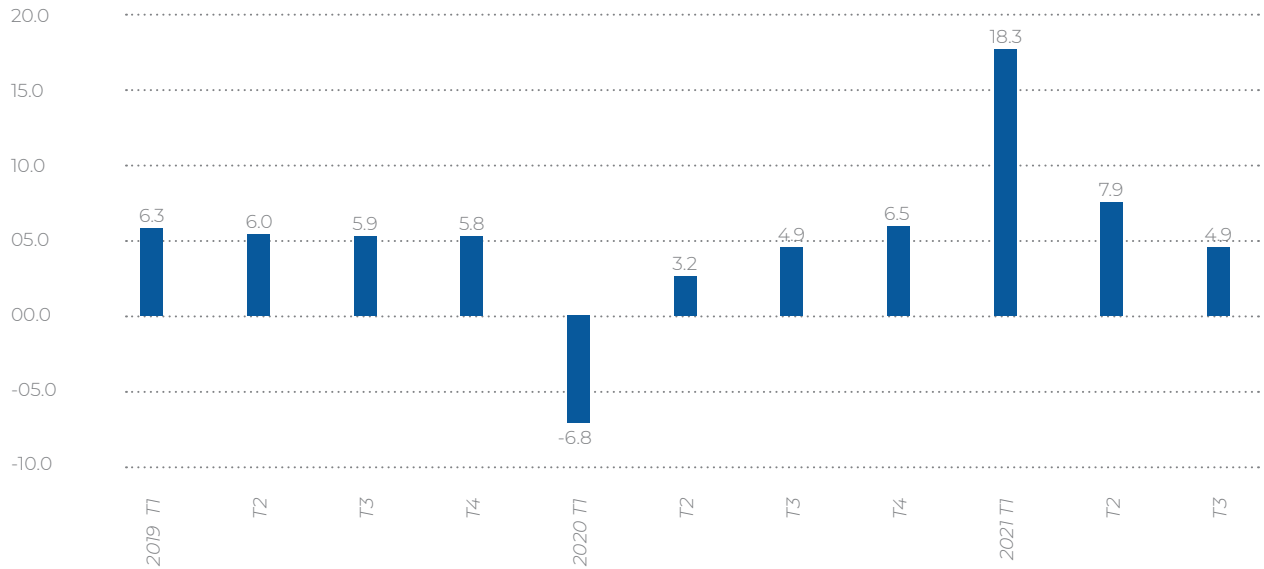
La fuerte recuperación de China a partir del tercer trimestre de 2020 contribuyó al reboté de las economías productoras de materias primas que tienen a China como su principal destino exportador, como es el caso de Chile.

Como ya se observó en el capítulo I, las exportaciones, impulsadas por alzas de precios, fueron, en Chile, el único sector que amortiguó la caída dramática de la demanda interna en el segundo trimestre de 2020.

Pero el fuerte crecimiento que tuvo lugar como resultado del levantamiento de las cuarentenas se comenzó a desacelerar en el segundo trimestre de 2021 y esta tendencia ha continuado hasta el presente. En el tercer trimestre, la economía china creció 4,9 por ciento con respecto a igual período de 2020, el crecimiento más bajo desde la Gran Recesión de 2007-2009. Tres factores contribuyeron a esta brusca desaceleración. La primera fue la reaparición del COVID, en su variante Delta, que motivó en agosto de

15: Sin embargo, la demora de las autoridades chinas en comunicar a la Organización Mundial de la Salud el comienzo de un proceso vertiginoso de contagios parece ser el origen de la pandemia a nivel mundial. Incluso el virus llegó a Europa y Estados Unidos en el período entre su aparición en China y el anuncio de las autoridades chinas a la OMS que le permitió a esta última declararla pandemia.

Gráfico II.6 | Crecimiento trimestral en China, 2019-2021 (porcentaje de aumento con respecto al mismo período del año anterior)



Fuente: Elaboración de los autores, con datos del FMI.

2021 nuevas restricciones a la movilidad de las personas y afectó a la actividad económica en general, pero en particular al movimiento en algunos puertos, causando importantes demoras en el ingreso de importaciones (básicamente, insumos industriales) y en los embarques de las exportaciones de bienes terminados. Estos problemas afectaron adversamente a los productores de insumos para las cadenas globales de valor en bienes de consumo durable en otros países asiáticos (China-Taipei, Corea del Sur, Vietnam, Malasia, Filipinas y otros).

Segundo, China está experimentando una fuerte escasez de energía. Varias minas de carbón habían dejado de producir a instancias del gobierno, que quería privilegiar fuentes más

limpias de energía. Asimismo, el sector fue víctima de desastres naturales que paralizaron la producción de varias minas. Ello llevó a un aumento en el precio del carbón vendido a las generadoras de electricidad. Como existían controles de precio para la energía, muchas generadoras comenzaron a experimentar pérdidas y redujeron su producción. Recientemente, los controles de precios han sido relajados para ventas a clientes industriales y comerciales, aliviando la situación energética. Asimismo, los problemas circunstanciales que afectaban a las minas de carbón han ido superándose. Por otra parte, las alzas en el precio del petróleo, aunque moderándose en meses recientes, fue un importante componente del alza en los precios de la electricidad en China.

Cuadro. II.2 | China: Requisitos regulatorios para las empresas inmobiliarias, la situación de Evergrande y porcentaje de firmas que no cumplen

RAZONES	Requisitos Regulatorios	Evergrande	Porcentaje firmas excedidas
Pasivos a activos	Menos de 70%	83%	64%
Deuda a patrimonio	Menos de 100%	118%	37%
Efectivo / deuda corto plazo	Más de 100%	36%	33%

Fuente:

Robert Armstrong, "The real risk of Evergrande", *Financial Times*, 21 de septiembre de 2021; Alicia García-Herrero, "Asia's outlook still gloomy, but this will push infrastructure spending, at least in China", *Natixis, Hong Kong*, 6 de octubre de 2021.

Por último, a fines de septiembre, la falta de liquidez obligó a la segunda empresa inmobiliaria más grande del país, Evergrande, a no honrar sus deudas. Posteriormente, otras empresas también entraron en cesación de pagos. La crisis financiera que ello desató ha afectado a la construcción de nuevos edificios y a la producción de cemento y acero. En septiembre, las nuevas edificaciones cayeron en 13,5 por ciento y la producción de cemento y acero lo hicieron en 13 y 14,8 por ciento, respectivamente. Se estima que el crecimiento del cuarto trimestre podría estar por debajo del 4 por ciento con respecto al año anterior.¹⁶

Al escribirse estas líneas, Evergrande estaba al borde de la quiebra, con pasivos de más de US\$ 300 mil millones, muchos de los cuales tendrán que ser reestructurados. Mientras los activos de

la empresa son de unos \$380 mil millones en edificios a lo largo de más de 100 ciudades chinas, el patrimonio neto de la empresa prácticamente se ha evaporado a raíz del desplome del precio de sus acciones, que se transan en Hong Kong, desde más de HK\$28 por acción a mediados de 2020 a menos de HK\$1 en octubre de 2021. La evidencia que se descubrió en septiembre acerca de la situación financiera de las inmobiliarias chinas hizo caer las bolsas accionarias globales.¹⁷

Las autoridades chinas han impuesto tres condiciones a empresas inmobiliarias para que puedan tener acceso al crédito bancario y Evergrande no cumple con ninguna de las tres, por lo que su acceso al crédito bancario ha sido congelado (ver cuadro II.2). Pero la vulnerabilidad del sector como un todo es mucho mayor:

16: *The Economist*, "A triple shock slows China's growth", 18 de octubre de 2021.

17: "Wall Street marks biggest drop since May as Evergrande crisis intensifies", *Financial Times*, 20 de septiembre de 2021.

entre un tercio y dos tercios de las inmobiliarias no cumplen con las razones financieras impuestas por el regulador. Evergrande y otras inmobiliarias con severos problemas de liquidez han estado tratando de saldar sus deudas entregando departamentos a fuertes descuentos a cuenta del pago de las deudas que van venciendo. Es interesante observar que Evergrande, al igual que un gran número de otras inmobiliarias, además de adquirir deuda para la construcción de enormes torres de edificios, también venden los departamentos anticipadamente antes de que se comiencen a construir, con lo que asumen dos pasivos por cada departamento que venden, uno con bancos o entidades financieras no reguladas y el otro con sus propios compradores. Ahora el sector como un todo está experimentando excesos de oferta de departamentos y pasivos que no pueden solventar.

Los alcances de una crisis inmobiliaria que involucrara a muchas otras empresas, que también tienen enormes stocks de viviendas no vendidas, son inciertos. Desde luego, los *defaults* afectarán al sector bancario en China, hoy el mayor del mundo. A su vez, bancos de inversión de los países avanzados han prestado al sector y los grandes bancos chinos tienen relaciones cruzadas con un sinnúmero de bancos internacionales. Las autoridades no se han pronunciado sobre un salvataje a Evergrande o a otras empresas inmobiliarias chinas en situación similar. De hecho, lo más probable es que se inclinen por favorecer a los más de un millón y medio de hogares que han adquirido viviendas anticipadamente

y podrían ser los más perjudicados con quiebras generalizadas de las inmobiliarias. Desde luego, los accionistas y acreedores extranjeros probablemente perderán el valor de sus inversiones y es probable que las empresas en bancarrota sean desmembradas y fusionadas con otras en mejor situación financiera.

El impacto más importante de esta crisis estará centrado en sus efectos sobre el crecimiento.

Entre 2012 y 2019, actividades relacionadas al sector inmobiliario constituyeron casi un 30 por ciento del PIB chino.¹⁸ De hecho, las autoridades incentivaron su expansión como una manera de evitar importar los efectos de la Gran Recesión de 2007-2009. Para los próximos años, se espera que el sector probablemente tenga crecimiento cero o negativo, impactando directamente al crecimiento del PIB. Aparentemente, las autoridades están acelerando los proyectos de construcción de infraestructura para contrarrestar los efectos de la fuerte contracción que se espera en el sector inmobiliario.

Con todo, y considerando los desarrollos en el mercado inmobiliario y la crisis energética, las predicciones para la economía china que se hacían hasta muy recientemente parecen optimistas. Las que se muestran en cuadro II.1 consideran una posible desaceleración a causa de los impactos de las crisis inmobiliaria y energética en el cuarto trimestre de 2021 y en 2022 que es algo mayor a la proyectada por el FMI en su *World Economic Outlook* de octubre de 2021.

18: K. Rogoff y Y. Yang (2020), "Peak China housing", NBER Working Paper No. 27697, Cambridge, MA, noviembre. Véase también A. García-Guerrero y J. Xu, "Fixed asset investment could take a further hit due to Evergrande but China's long-awaited stimulus will come to the rescue", Natixis, Hong Kong, 29 de septiembre de 2021.

Así como en otras partes del mundo, la recuperación china ha estado acompañada por aumentos en la inflación. Los fletes marítimos, a fines de agosto de 2021, entre China y Estados Unidos, eran 10 veces lo que habían sido a comienzos de 2020.¹⁹ Los precios de insumos industriales también han saltado, en parte debido a que la reactivación ha estado signada por cuellos de botella sectoriales que han afectado a muchas industrias. Los problemas de suministro de semiconductores han tenido efectos particularmente adversos sobre la producción de un sinnúmero de productos, desde maquinaria hasta automóviles y otros bienes de consumo durable. Los precios de estos bienes han estado al alza en todo el mundo.

Uno de los objetivos de la política económica de las autoridades chinas es hacerse cargo de las enormes desigualdades que el proceso de rápido crecimiento ha generado. Para ello, han intervenido a las grandes empresas tecnológicas. Tampoco muestran intención de evitar el colapso de las empresas inmobiliarias. La nueva consigna de las autoridades es la “prosperidad compartida” y para lograrlo están dispuestas a intervenciones que reducirían el poderío del exitoso sector privado. Ellas han puesto la mira especialmente en las empresas tecnológicas, cuyos emprendedores y principales accionistas han acumulado enormes fortunas.

Estas medidas obviamente conllevan riesgos para el crecimiento futuro, ya que es justamente el sector privado emergente el que ha sido responsable del fuerte crecimiento chino en las últimas décadas. Uno de los efectos de los esfuerzos por disminuir el poder de los grupos controladores de las grandes empresas privadas chinas ha sido la fuerte caída de la capitalización bursátil de las empresas tecnológicas, lo que indudablemente tendrá un efecto riqueza negativo sobre el consumo privado en bienes durables. ■

19: “Price of sending a container from China to US west coast jumps tenfold”, *Financial Times*, 16 de agosto de 2021.



04. Japón

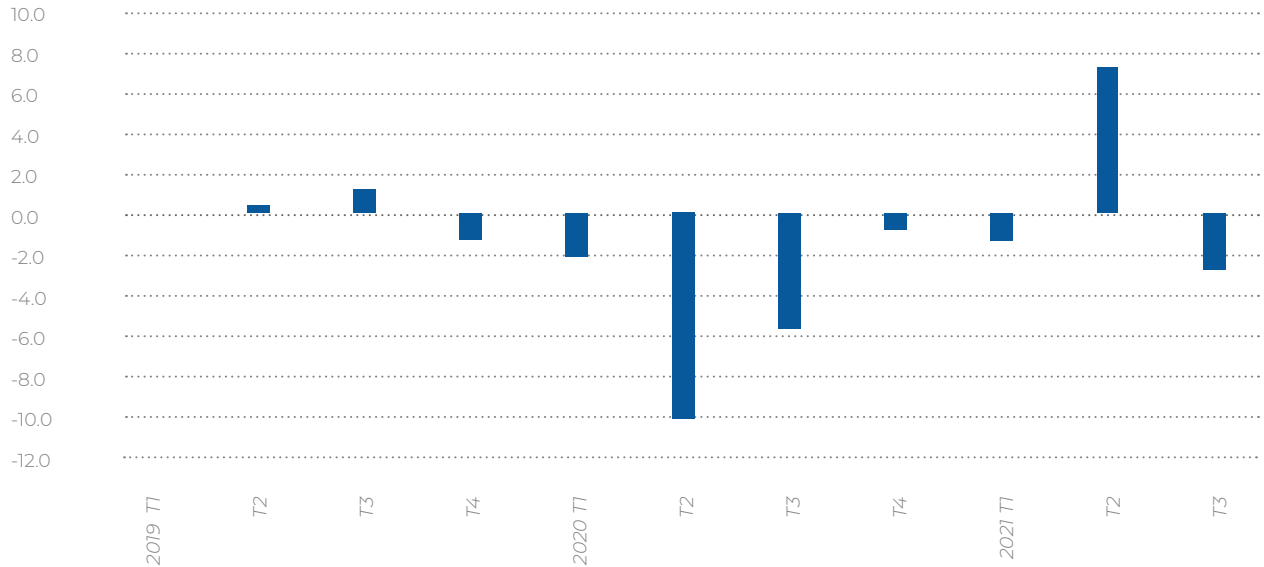
Japón es un importante mercado para las exportaciones chilenas. Su crecimiento ha sido muy lento desde que en 1989 estalló la burbuja financiera centrada en el sector inmobiliario y en la bolsa de valores. Su crecimiento ha continuado siendo débil en las décadas siguientes. La economía japonesa se expandió a una tasa de apenas un 0,7 por ciento anual entre 2003 y 2012 y a una de 1,0 por ciento entre 2012 y 2019, cifras muy lejanas a aquellas registradas en las décadas del cincuenta al setenta del siglo pasado. Sin embargo, las cifras de crecimiento del producto per cápita son algo más halagüeñas, por el hecho que la población japonesa está decreciendo: durante la década que va de 2010 a 2020 la población se ha contraído a una tasa de 0,3 por ciento al año. Durante los años ochenta y noventa, Japón se había transformado en el mercado más importante para las exportaciones chilenas.

Ahora ha sido desplazado a un cuarto lugar, detrás de China, Estados Unidos y la Unión Europea.

La pandemia también ocasionó cuarentenas y pérdidas de actividad económica en Japón, que se manifestaron en una caída del PIB de 4,6 por ciento en 2020 y una recuperación que se proyecta será bastante modesta en 2021 (2,5 por ciento). Esto se debió a una demora en la vacunación de la población. A julio de 2021, apenas un 10,6 de la población tenía vacunación completa, cifra que alcanzó 70,4 por ciento recién a fines de septiembre de 2021. Para combatir la pandemia, Japón ha utilizado políticas de confinamiento, cuyos efectos sobre la población fueron moderados con importantes transferencias (17 por ciento del PIB) y medidas crediticias para evitar la desaparición de puestos de empleo (28 por ciento del PIB) en el período desde marzo de 2020 a diciembre de 2021.²⁰

20: Cifras del Fondo Monetario Internacional basadas en anuncios de las autoridades nacionales.

Gráfico II.7 | *Japón: Tasas de crecimiento del PIB trimestral, con respecto a igual período el año anterior, 2019-2021 (porcentaje de crecimiento anual)*



Fuente: *Elaboración de los autores, en base a información recopilada por el Banco Central de Chile.*

La lentitud del avance en el programa de vacunación le costó el cargo al Primer Ministro Suga, quien duró ejerciéndolo apenas un año.

En octubre de 2021 fue reemplazado por Fumio Kishida, quien ha anunciado un programa para mejorar la distribución del ingreso, el cual tendría por objetivo secundario aumentar el crecimiento potencial de Japón a través de un incremento en la demanda agregada interna. Mientras las industrias exportadoras se han recuperado de los efectos de la pandemia a medida que la demanda desde China y Estados Unidos ha vuelto a crecer, la demanda interna continúa deprimida. El crecimiento potencial ha venido cayendo como consecuencia del envejecimiento de la población y la transferencia de trabajadores hacia sectores de baja productividad tales como la salud y el cuidado de ancianos.

Las cifras para el crecimiento trimestral se muestran en el gráfico II.7. Como puede apreciarse, la recuperación japonesa se ha dado en forma mucho más tardía que en otros países, con el crecimiento trimestral volviéndose positivo sólo en el segundo trimestre de 2021. De hecho, los rebotes del COVID que aquejaron a varios países del este y sudeste asiático desde mediados de año y que los llevó a medidas de contención, desacelerando la actividad económica, afectaron negativamente a Japón, cuyo PIB descendió en 3 por ciento en el tercer trimestre con respecto a igual período en 2020.



05. Otros países de Asia

Corea había tenido éxito en lograr controlar el virus durante 2020 y en vacunar a su población en 2021. Esto se tradujo en una caída leve del PIB en 2020 (-0,9 por ciento). Sin embargo, los rebotes del COVID en 2021 están conspirando contra un mejor desempeño este año, siendo la tasa proyectada por el FMI (3,6 por ciento) seguramente demasiado optimista. Considerando las nuevas medidas de confinamiento, se ha recortado la proyección para Corea este año a 3,0 por ciento.

Los rebotes de COVID en la segunda mitad de 2021 han afectado a varias economías exportadoras de Asia y ello ha contribuido a los cuellos de botellas que se experimentan en China, donde tiene lugar el ensamblaje de insumos producidos en el sudeste asiático, y en los países desarrollados, que son destino final de las cadenas internacionales de valor para bienes de consumo durable y para bienes de capital.

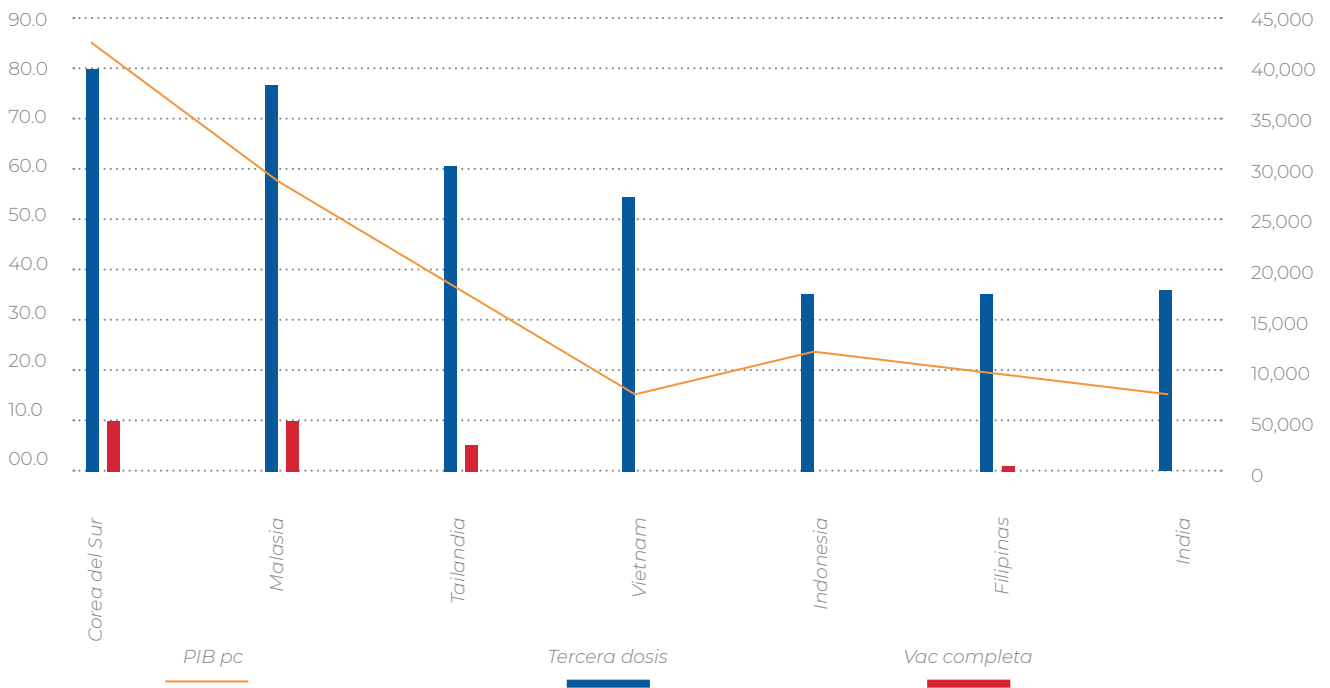
Recientemente, todos estos países han visto sus expectativas de crecimiento recortadas por los rebotes de COVID. Los recortes en las perspectivas de crecimiento se muestran en el cuadro 11.3. En parte, los rebotes están asociados con los bajos niveles de vacunación de algunos de los países de ASEAN (*Association of South East Asian Nations*) y de India. **Algunos de estos países no poseen los recursos para importar las vacunas que necesitan para vacunar ampliamente a su población, lo que subraya nuestra recomendación que la solución definitiva a la pandemia pasa por una mirada de conjunto al problema en un contexto mundial y por disponer de ayudas apropiadas para todos los países, tengan o no recursos para vacunar a su población.** Como puede apreciarse en el gráfico 11.8, existe una correlación elevada entre el porcentaje de vacunados y el PIB per cápita de los respectivos países. Incluimos en estos dos cuadros a India. Sin ser parte de APEC, por su tamaño y rápido crecimiento representa un potencial aún no explorado por Chile.

Cuadro. II.3 | Proyecciones de crecimiento para países seleccionados de Asia y su revisión de octubre de 2021 (porcentaje)

Países	2020		2021	
	Proy. abril /julio	Revisión oct.	Proy. abril /julio	Revisión oct.
Corea del Sur	-1.0	-0.9	4.3	4.0
India	-7.3	...	9.5	9.0
Indonesia	-2.1	-2.1	4.3	3.2
Malasia	-5.6	-6.0	6.5	3.5
Filipinas	-9.5	-9.6	6.9	3.2
Tailandia	-6.1	-6.1	2.6	1.0
Vietnam	2.9	2.9	6.5	3.8

Fuente: FMI, World Economic Outlook, abril y octubre de 2021, y World Economic Outlook Update, julio de 2021; estimaciones de los autores.

Gráfico II.8 | Porcentaje de la población con vacunación completa y con tercera dosis, al 9 de diciembre de 2021; y PIB per cápita 2019 (US\$ PPC 2017)



Fuente: Elaboración de los autores, basada en Oxford Martin School, Oxford University, Our World in Data; y en Banco Mundial, World Development Indicators.

Nota: No se cuenta con información acerca del porcentaje de la población con tercera dosis en Vietnam y en India.

Cuadro. II.4 | Tamaño del mercado en países del sudeste asiático e India, y exportaciones chilenas en 2019

Países	Población (millones)	PIB per cápita 2019 (US\$ PPC precios 2017)	Importaciones (US\$ millones)	Crecimiento (2010-2019)	Exportaciones de Chile (US\$ miles de millones)
India	1,366	6,714	601.5	6.7	1.2
Indonesia	271	11,812	212.7	5.4	0.1
Malasia	32	28,364	210.7	5.3	0.2
Filipinas	108	8,915	152.2	6.4	0.2
Tailandia	70	18,453	272.9	3.6	0.4
Vietnam	96	8,041	271.4	6.3	0.2
Corea del Sur	52	42,719	610.0	3.3	4.5

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

Al mismo tiempo, los países con más bajos ingresos per cápita no cuentan con los recursos para que sus poblaciones puedan hacer las cuarentenas que se requieren para reducir los contagios, lo que también se traduce en altas tasas de contagio y muertes.

En 2019 las exportaciones chilenas a los países de APEC en el sudeste asiático más India (excluyendo a Corea) fueron de apenas US\$2,3 mil millones, mientras que las exportaciones a Corea sumaron US\$4,5 mil millones.

Como puede apreciarse en el cuadro II.4, los países de APEC en el sudeste asiático e India constituyen un potencial mercado para las exportaciones chilenas que aún no se ha explorado adecuadamente.

Todos los países en el cuadro II.4 tienen una combinación de atributos que los hacen interesantes mercados para las exportaciones chilenas: sus ingresos tienden a ser altos o medios altos (a excepción de Vietnam, India y Filipinas), son populosos y tienen elevadas tasas de crecimiento. Sin embargo, a excepción de Corea del Sur, las exportaciones a ellos son insignificantes, aún las que tienen como destino a India, si se relacionan con el tamaño del país y su tasa de crecimiento, la que está entre las más elevadas del mundo. Estos temas los desarrollamos con más detalle en el capítulo III.



06. América Latina

En América Latina, además de Chile, los miembros de APEC incluyen a Perú, Colombia y México. En este análisis, se ha agregado información para Argentina y Brasil, por su importancia como destinos de las exportaciones de manufacturas de Chile.

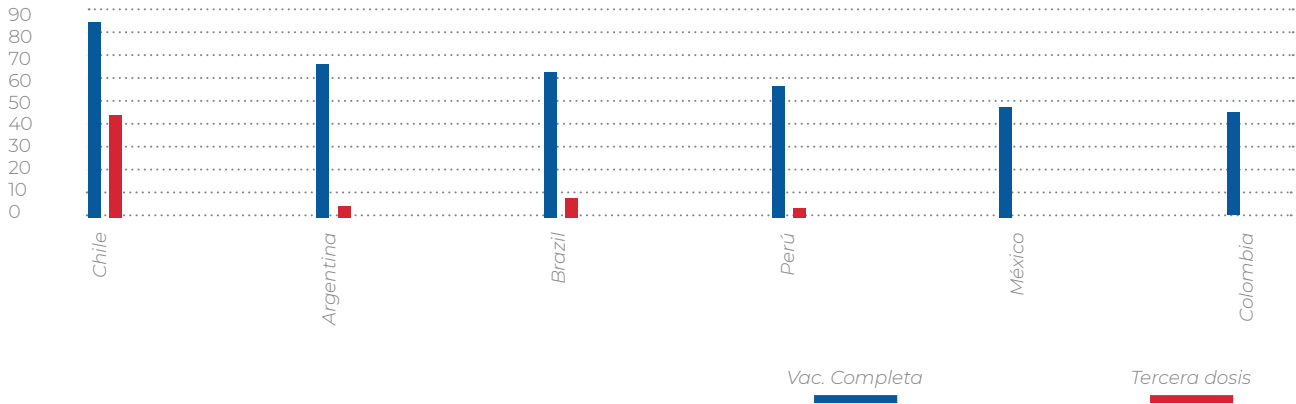
Excluyendo a Chile, los países de América Latina y el Caribe, en general y más allá de los incluidos en esta sección, han tenido serias dificultades con el COVID. Tanto las tasas de infección como los fallecimientos han sido mayores, en relación con su población, que en Chile. En cuanto a personas con vacunaciones completas, Chile es de lejos el país más adelantado (gráfico II.9).

Por este motivo, las fluctuaciones agregadas en la actividad económica en los países de la región han sido mucho mayores que las experimentadas por Chile (gráfico II.10).

También es altamente probable que los socios comerciales principales de Chile en América Latina van a superar los efectos económicos de la pandemia con más lentitud que en Chile. Muchos de ellos tienen sistemas de salud pública menos desarrollados y también dificultades para la adquisición de vacunas. La inestabilidad política en algunos países, particularmente en Perú, también han conspirado en contra de una respuesta más agresiva hacia la pandemia.

Por último, los gobernantes de dos países en la región (Brasil y México) han adoptado posiciones muy parecidas a las del expresidente Trump en Estados Unidos, al minimizar la importancia de la pandemia a pesar de los enormes contagios y muertes que ha conllevado.

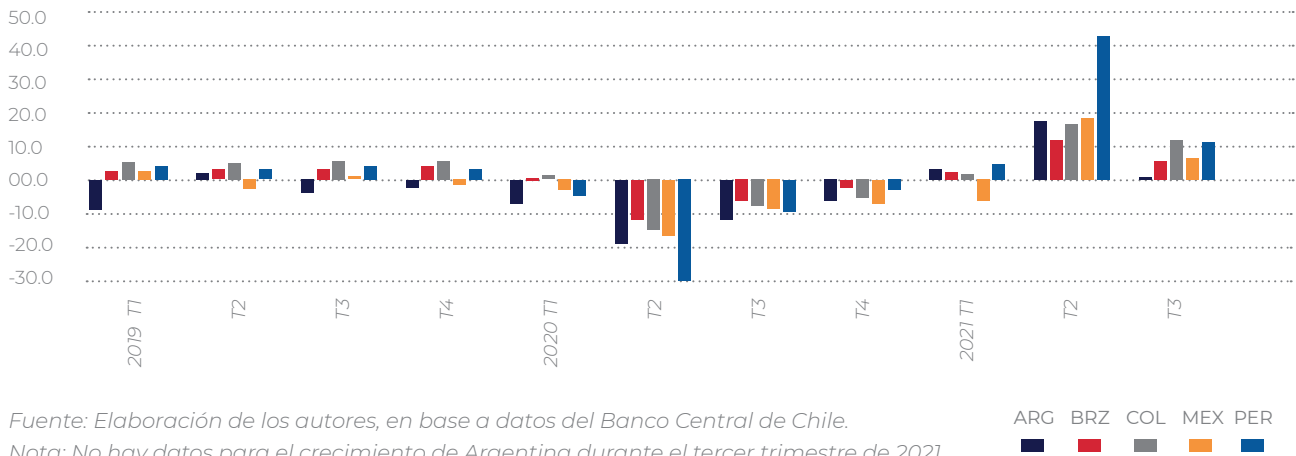
Gráfico II.9 | Porcentaje de la población con vacunación completa y con tercera dosis, 9 de diciembre de 2021



Fuente: Oxford Martin School, Oxford University, Our World in Data.

Nota: No se cuenta con información de porcentaje de vacunados con tercera dosis para México y Colombia.

Gráfico II.10 | Países seleccionados de América Latina: Crecimiento del PIB trimestral, con respecto a igual período del año anterior (porcentaje)



Fuente: Elaboración de los autores, en base a datos del Banco Central de Chile.

Nota: No hay datos para el crecimiento de Argentina durante el tercer trimestre de 2021.

Como puede apreciarse del gráfico II.10, los países cuyas cifras se dan en el gráfico tuvieron fuertes caídas en el PIB en el segundo trimestre de 2020 y la recuperación no comenzó hasta el segundo trimestre de 2021. Como los porcentajes de vacunación completa son todavía bajos, es muy probable que experimenten debilidades en su crecimiento por un período prolongado. Ya en el tercer trimestre de 2021, todos los países incluidos en el gráfico II.10 exhibieron una fuerte desaceleración en sus tasas de crecimiento trimestrales.

Es llamativo que Perú haya registrado una tasa de crecimiento del 41.9 por ciento en el segundo trimestre de 2021; sin embargo, este guarismo se debe a la baja base de comparación (el segundo trimestre de 2020), cuando el país registró una caída de su producto de casi 30 por ciento.



07. Resumiendo

La economía mundial está en franca recuperación, pero ella no está exenta de peligros, desequilibrios y posibles retrocesos. A pesar de su vigorosa reactivación en 2021, Estados Unidos está todavía lidiando con el coronavirus y una parte de su población, conjuntamente con poderosos intereses políticos, no cree en la necesidad de protegerse contra el virus. Dada la frágil mayoría demócrata en el Congreso, y las diferencias entre facciones al interior de dicho partido, el Presidente Biden no ha podido concretar todos sus ambiciosos programas de gasto social y medioambiental. Sin embargo, todo indica que la economía continuará recuperándose. El problema más importante que enfrentan las autoridades económicas es el rebrote de la inflación, que en noviembre de 2021 alcanzó un 6,9 por ciento en comparación con el mismo mes del año anterior. Ya queda poca duda que la inflación se está convirtiendo en un problema significativo para Estados Unidos y que es necesario atacarla con una gradual reducción de la creación de liquidez, una eventual alza en

las tasas de interés y, probablemente, con una posición fiscal más conservadora. La convicción creciente entre las autoridades económicas del Tesoro y de la Reserva Federal que la inflación no es transitoria, sino que se debe al exceso de gasto agregado podría entorpecer los planes de gasto público que se discuten en el Congreso a instancias de la administración del Presidente Biden.

China, por su parte, está experimentando el comienzo de una crisis financiera centrada en su sector inmobiliario que podría afectar adversamente su crecimiento. Si bien es probable que las autoridades económicas sean capaces de mitigar el contagio financiero proveniente de la crisis inmobiliaria, lo cierto es que, dada la importancia del sector en la economía, el crecimiento en el mediano plazo se verá adversamente afectado por un sector que pasará de tener un elevado crecimiento a uno en torno a cero o negativo. China está corriendo el riesgo de estanflación: bajo crecimiento con inflación mayor a la que exhibía su economía antes de la pandemia.



En los demás países de Asia, mercados potencialmente importantes para Chile, las bajas tasas de vacunación en algunos países y rebrotes en el COVID-19 en casi todos ellos han llevado a un recorte en sus proyecciones de crecimiento para este año y el próximo. Por su parte, con la excepción de Chile y Uruguay, América Latina ha tenido avances modestos en las vacunaciones. Si bien algunos países han aprovechado los vientos económicos favorables que soplan desde Estados Unidos y China, la pandemia continúa amenazando la vida y salud de sus habitantes y sus posibilidades de bienestar.

Como ya afirmáramos en la introducción, el mundo está aun a la espera de una reacción conjunta para luchar contra la pandemia. Ello involucra un trabajo mucho más mancomunado y una ayuda efectiva para hacer llegar vacunas a todos los países que las necesitan, puedan o no pagar por ellas. Las mutaciones del virus implican que, sin esfuerzos conjuntos, liderados por los países más avanzados, pero en los cuales todos tienen que participar, ningún

país puede estar a salvo. APEC puede jugar un papel fundamental al reunir países avanzados, de ingresos medios altos y de ingresos medios bajos. Los países miembros deben reafirmar su compromiso con el libre comercio, en particular de vacunas y otros insumos necesarios para batallar contra el virus. **En las esferas internacionales relevantes, la voz de APEC será importante para combatir las tendencias a un “sálvese quien pueda”, porque esa es la mejor forma de asegurarnos que ningún país estará a salvo.**

CAPÍTULO III |

*La recuperación en Chile:
El papel del comercio y la inversión extranjera*

En nuestro país, la recuperación luego de estos dos duros años va a depender de que los actores políticos se pongan de acuerdo sobre una salida gradual e institucional a la crisis social. Por otra parte, es muy importante que las nuevas autoridades políticas de la nación comprendan que, en el mediano y largo plazo, sólo aprovechando las oportunidades que nos da el mercado internacional podremos volver a crecer a un ritmo como el que la sociedad chilena necesita para llevar a buen puerto las reformas que no pueden seguir esperando. En un país pequeño con un mercado interno estrecho, las exportaciones continuarán siendo determinantes de nuestro potencial para el crecimiento económico. Asimismo, las importaciones son esenciales para acceder a las nuevas tecnologías que están surgiendo en los países avanzados. Baste sólo detenerse unos minutos a pensar que una inmensa mayoría de los bienes de capital que se requieren para la inversión son importados. Y la inversión extranjera directa (IED) seguirá siendo una fuente importante de capital y de avance tecnológico. Sin crecimiento, dichas reformas sociales resultarán muy difíciles de implementar.

Desde hace ya varias décadas, la economía chilena es muy abierta al comercio exterior: las exportaciones más las importaciones han representado en los últimos años casi un 60 por ciento del PIB. Este grado de apertura económica impone restricciones a las políti-

cas económicas, pero también abre enormes oportunidades, que las empresas grandes del país han sabido aprovechar en los últimos 30 años. Si bien las empresas de menor tamaño suelen no ser exportadoras directas, un sinnúmero de ellas lo son indirectamente, al vender sus insumos a las empresas exportadoras. Esto puede estar cambiando. Como se desarrollará con mayor detalle más abajo, las exportaciones de servicios y el *e-commerce* han despegado durante la pandemia, y en estos rubros las pequeñas empresas tienen un rol destacado.

Asimismo, las enormes necesidades de capital y tecnología que tiene la economía nacional para desarrollarse han requerido en el pasado de contribuciones significativas de inversionistas extranjeros. Los desafíos que tiene Chile en estos momentos sugieren que esa contribución podría acrecentarse de manera muy importante. Sería peregrino pretender que el país pudiese prescindir del concurso de los inversionistas extranjeros. Entonces, en la recuperación de la crisis de los últimos dos años, tanto el comercio internacional como la IED van a jugar importantes papeles. Ello implica que las políticas económicas deberán girar alrededor de profundizar la apertura económica, diversificar la matriz productiva y atraer inversiones extranjeras que aporten las tecnologías que se necesitan para la transformación económica de gran envergadura que se viene.



Sin descuidar otros aspectos, las políticas de desarrollo productivo deberán centrarse en la transformación verde de la economía. Esto no sólo para contribuir a reducir significativamente la huella de carbono del país, sino también para abrir nuevas oportunidades de diversificación productiva en las cuales el país posee evidentes ventajas comparativas potenciales. Los desafíos involucran utilizar los recursos naturales que el país tiene para levantar industrias nuevas de exportación y para el mercado interno en lo que se ha denominado la economía verde. Aquí el país tiene condiciones inmejorables para producir energías verdes a los costos más bajos del mundo. Lo que resulta también interesante es que este potencial vendría a impulsar un desarrollo importante en dos áreas geográficas que han exhibido un relativo retraso con respecto a la capital y a otras regiones. Nos referimos a la energía eólica en Magallanes y a la solar en el Desierto de Atacama.

En este capítulo, en primer lugar, se pasa revista a la creciente importancia del comercio internacional y el de la inversión extranjera. Segundo, se discute el giro que deberá tomar la economía para aprovechar sus evidentes ventajas en energía eólica y fotovoltaica. Tercero, abordamos dos políticas que han estado en la discusión pública y que no se han resuelto: un aumento a la tributación a la minería mediante el llamado “royalty” (un impuesto sobre la producción o ventas) y la firma largamente demorada del Tratado Comprensivo y Progresista del Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés: Comprehensive and Progressive Transpacific Partnership). Terminamos con comentarios sobre el despegue que ha tenido el comercio digital. ■

01. La importancia del comercio internacional para Chile

Chile tomó una decisión de Estado de abrir su economía al mundo. A pesar de los costos iniciales, con el correr del tiempo la apertura al comercio y a las inversiones han sido motores de crecimiento. Esta decisión y su transformación en una política de Estado desde el retorno a la democracia en la década de los noventa ha incidido fuertemente en el crecimiento de los flujos de comercio, duplicando las exportaciones e importaciones de bienes y servicios desde un 15 por ciento (cada uno) aproximadamente hacia fines de los años sesenta a un rango entre 30 y 35 por ciento en la última década.

La apertura comercial está encontrando resistencias políticas de parte de ciertos sectores que hasta hace muy poco la promovían con entusiasmo. En un mundo globalizado, no hay opción: la autarquía es imposible y la protección de la industria nacional para un pequeño mercado de menos de 20 millones de habitantes no puede ser el motor de crecimiento que se requiere para arribar al desarrollo inclusivo.

No hay que olvidar los grandes beneficios que le ha conferido al país su apertura comercial y financiera. En lo comercial, la apertura facilitó la obtención en tiempo récord de vacunas contra el COVID-19. Nuestra apertura financiera implicó que, al necesitar emitir bonos soberanos para enfrentar la pandemia, ello se pudo efectuar a bajísimas tasas de interés. El énfasis en la exportación como camino al desarrollo nos amplía los horizontes económicos más allá de nuestro pequeño mercado interno hasta abarcar a la humanidad como un todo.

No se trata sólo del argumento tradicional de las ventajas comparativas, sino de no tener límites de demanda para la producción de nuestras empresas y poder importar los bienes y equipos más modernos, que incorporan tecnología de punta. Por estas razones, es importante que la clase política vuelva a reafirmar el compromiso del país con la estrategia de apertura que ha sido política de Estado desde 1990.

El comercio exterior chileno ha experimentado un importante vuelco en las últimas dos décadas. El surgimiento de China ha sido el acontecimiento económico más relevante de las primeras décadas de este siglo y, con él, ha trastocado nuestras relaciones comerciales. China se ha convertido en nuestro principal socio comercial y en 2021 pasó a ser el principal origen de las inversiones extranjeras directas que recibe el país. Desde luego, el cobre es no sólo la principal exportación del país, sino también de nuestras exportaciones a China. Pero con el paso del tiempo desde la firma del acuerdo de libre comercio con China en 2004 (y perfeccionado en el período desde entonces hasta 2019), otras exportaciones chilenas a ese país han tenido un dinámico desempeño, como se discutirá más adelante. En lo que se refiere a las importaciones, China es de lejos el principal país de origen (23,5 por ciento en 2018, el último año antes de la triple crisis de Chile), habiendo desplazado a otros países exportadores de manufacturas como Japón y Corea. Estados Unidos y Europa le siguen con una participación de 18,7 y 16,3 por ciento.

Gráfico III.1 | Exportaciones, por tipo de bienes, en porcentaje del total, 2010 y 2020



Fuente: Elaboración de los autores, en base a datos del Banco Central de Chile.

02. La composición de las exportaciones chilenas, en bienes

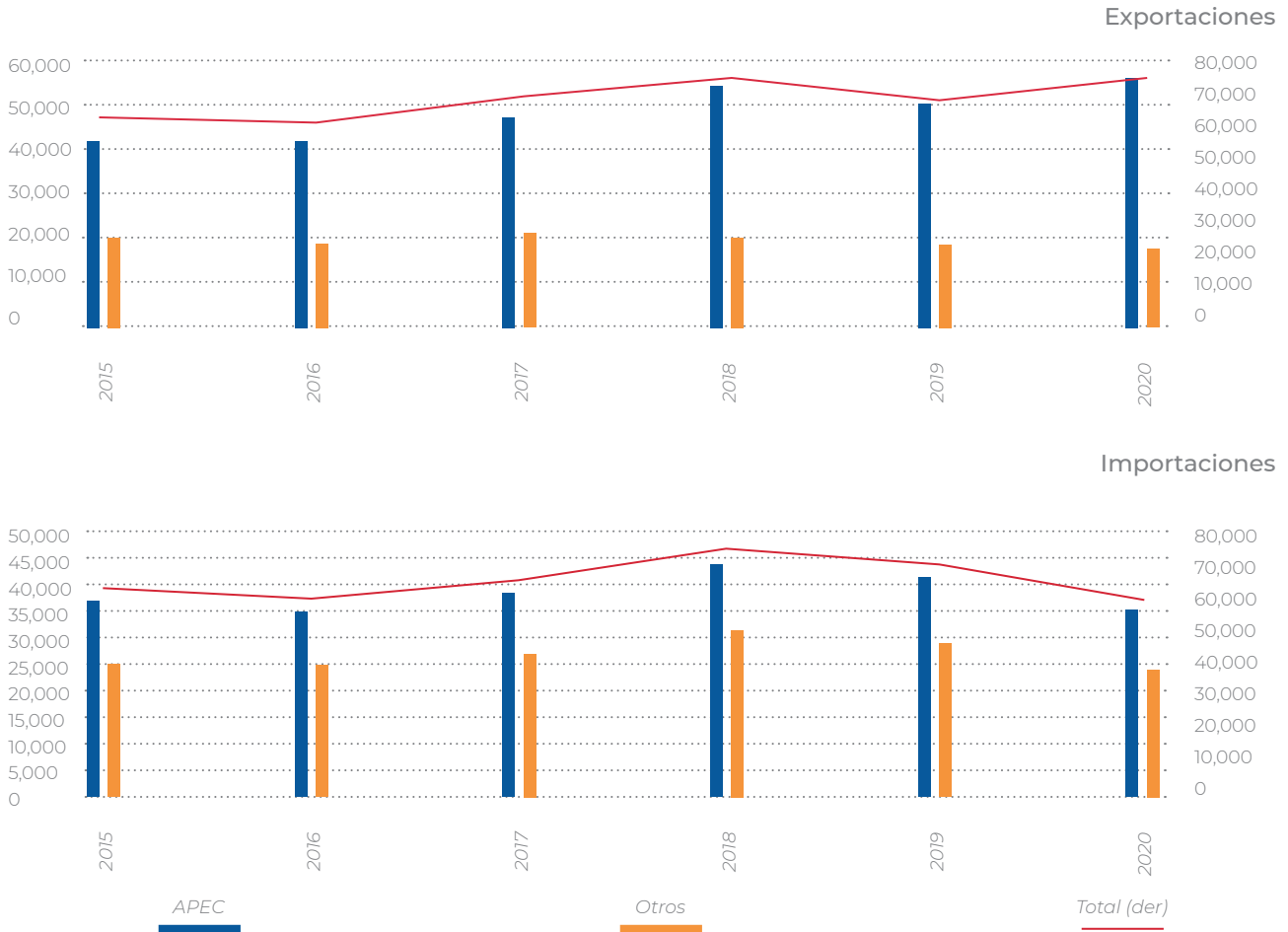
Es un hecho que las exportaciones chilenas están, y han estado por mucho tiempo, concentradas en la minería, en particular en el cobre, pero también incluyendo un conjunto de otros minerales tales como hierro, oro, molibdeno y litio. Ello no ha cambiado mucho durante las últimas décadas. Como puede apreciarse en el gráfico III.1, el cobre fue en 2010 y en 2020 nuestra principal fuente de divisas. Las diferencias entre la participación del cobre en las exportaciones totales en estos dos años se deben a que en 2010 aún se vivía el auge de los precios de los *commodities*, incluyendo el cobre, y en 2019 el cobre alcanzó precios sustancialmente más bajos. Además, hubo una importante expansión en el valor de las exportaciones de frutas y salmón. Los bienes con excepción de los mineros que componen la canasta exportadora de Chile hacen su aparición en los años ochenta y se consolidan como exportaciones significativas después de 1990. Ellas incluyen las frutas, el vino, el salmón, la madera, el papel y la celulosa y las manufacturas. En el gráfico III.2, estas últimas están incluidas en el rubro “Otros”.

Desafortunadamente, las cifras para exportaciones industriales que publica el Banco Central de Chile incluyen cobre con algún grado de elaboración (por ejemplo, cátodos de cobre) y, por lo tanto, en este estudio se las ha ubicado en el rubro “Otros”, que en buena parte son manufacturas.

La otra tendencia que resalta de los valores totales de exportación en dólares corrientes es que ellos no han variado mucho en la última década. Como ya se afirmó en este documento, la tasa de crecimiento de los volúmenes de exportaciones, salvo contadas partidas, ha crecido a un ritmo lento y muy inferior al que se registró entre 1985 y 2000.

El gran beneficio de los acuerdos de libre comercio está en la diversificación más allá del cobre, lo que sí ha tenido lugar en un período más largo que el que cubren las cifras del gráfico III.1. Como ya se ha comentado, las exportaciones excluyendo la minería crecieron a tasas bajas en los 2010s, con algunas importantes excepciones, entre las cuales se encuentran la fruta y el salmón de cultivo (incluyendo la trucha salmonada).

Gráfico III.2 | Exportaciones fob e importaciones cif: APEC y otros países de destino y origen (en millones de US\$)



Fuente: Elaboración de los autores, basada en datos del Banco Central de Chile.

03. La diversificación de destinos

Los acuerdos de libre comercio han contribuido a diversificar los países de destino de las exportaciones chilenas. Si bien APEC no constituye un tratado de libre comercio, sino un foro en el cual los países afines al libre comercio a ambos

lados del Pacífico buscan coordinar sus políticas comerciales, en el contexto de este trabajo es de particular interés constatar que los países miembros de APEC en su conjunto representan el principal destino de las exportaciones chilenas y el principal origen de sus importaciones²¹ (gráfico III.2).

21: Los países miembros de APEC, además de Chile, son Australia, Brunei Darussalam, Canadá, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, Taipei-China, Tailandia, Estados Unidos y Vietnam. Estos países constituyen el bloque comercial más grande del mundo.

04. Las exportaciones totales de bienes de Chile: la creciente importancia de China

El ingreso de China a los mercados mundiales ha tenido efectos muy significativos sobre el comercio internacional y las economías de todos los países del mundo. Para Chile, la irrupción de China en los mercados mundiales le ha dado gran dinamismo a sus exportaciones y, en lo que se refiere a las importaciones, China también se ha convertido en su principal origen. En un principio, las empresas chinas eran competitivas en productos intensivos en mano de obra no calificada y producidos con tecnologías conocidas. Pero con el correr del tiempo, ellas se han ido haciendo cada vez más competitivas en productos más sofisticados e intensivos en capital humano. Es interesante anotar que uno de cada ocho automóviles vendidos en Chile en el 2021 es de origen chino.

Asimismo, China es donde se centran el armado de bienes de consumo y de capital que participan en las cadenas globales de valor: en China se ensamblan piezas y partes producidas en otros países de Asia y de otras regiones²². Empresas chinas se han hecho progresivamente más competitivas en proveer a estas mismas cadenas globales de valor insumos sofisticados antes producidos en Japón. Hoy, China produce más del 50 por ciento del acero del mundo y se ha vuelto competitiva en una gran variedad de bienes manufacturados sofisticados tales como celulares, computadores, aparatos de televisión,

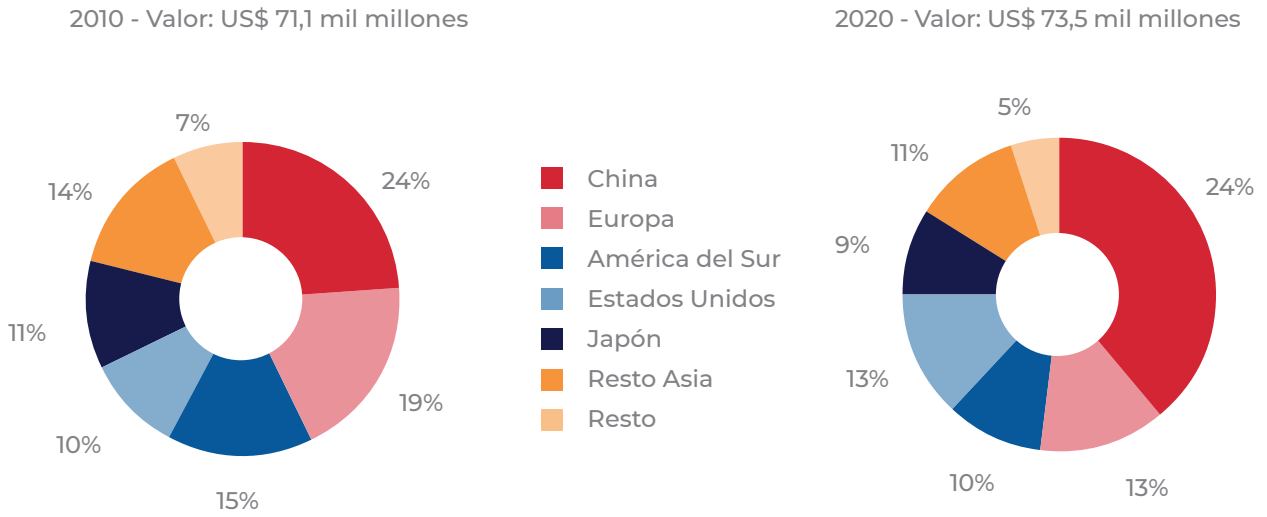
trenes de alta velocidad y automóviles. En estos momentos, China está disputándole la primacía mundial en automóviles eléctricos a Estados Unidos y Europa. De hecho, empresas de países avanzados han comenzado a producir automóviles eléctricos en China para el mercado interno y para la exportación a otros países de Asia. En lo que concierne a Chile, las importaciones de bienes manufacturados, procedentes en forma creciente de China, indudablemente han incidido en la aceleración de un proceso de larga data: una disminución pronunciada en la producción doméstica de bienes manufacturados. Por el lado de las exportaciones, China es hoy el principal comprador del cobre chileno y un creciente mercado para otros bienes, especialmente las frutas y el vino.

Como puede apreciarse en el gráfico III.3, entre 2010 y 2020 China se ha consolidado como el destino más importante para las exportaciones chilenas. La siguen, en orden de importancia, Estados Unidos, América Latina, Europa y Japón.

Esto se hace más patente en las exportaciones de cobre por destino, que se pueden apreciar en el gráfico III.4, en el cual se muestra que China está absorbiendo más de la mitad de las exportaciones de cobre procedentes desde Chile. El mismo patrón se da en las exportaciones de celulosa.

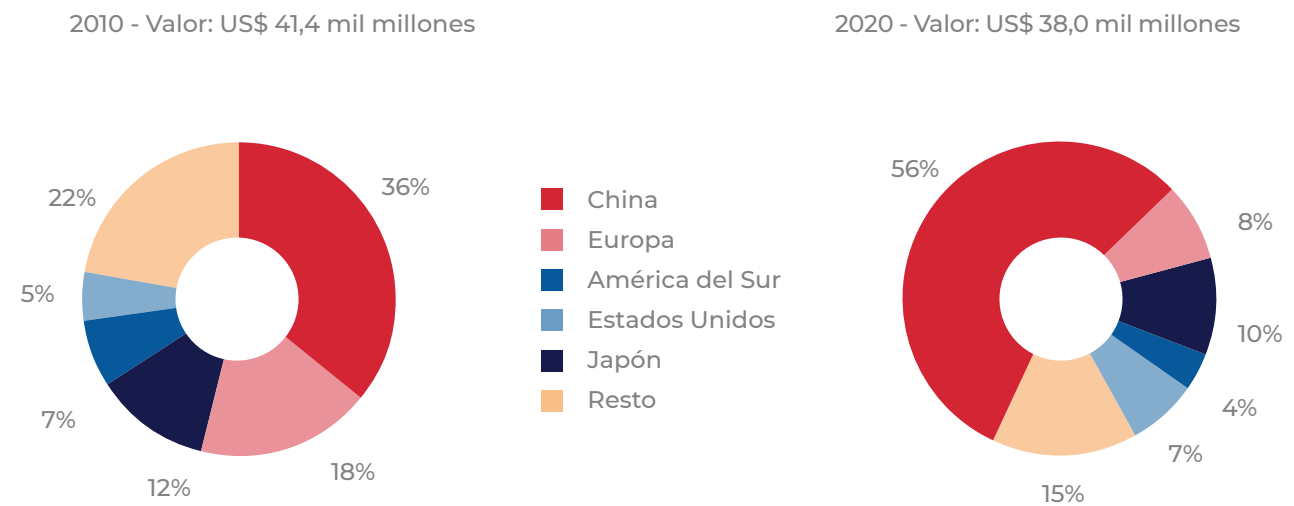
22: Como anécdota, un iPhone ensamblado por Foxconn, empresa de China-Taipei, en China, contiene cobre, hierro, litio y oro, todos productos exportados por Chile a China.

Gráfico III.3 | Exportaciones totales de Chile, por destino, 2010 y 2020 (en miles de millones de US\$)



Fuente: Elaboración de los autores, en base a datos del Banco Central de Chile.

Gráfico III.4 | Exportaciones de Chile de cobre, por destino, 2010 y 2020



Fuente: Elaboración de los autores, en base a datos del Banco Central de Chile.

Gráfico III.5 | Exportaciones de fruta fresca, por destino, 2010 y 2020

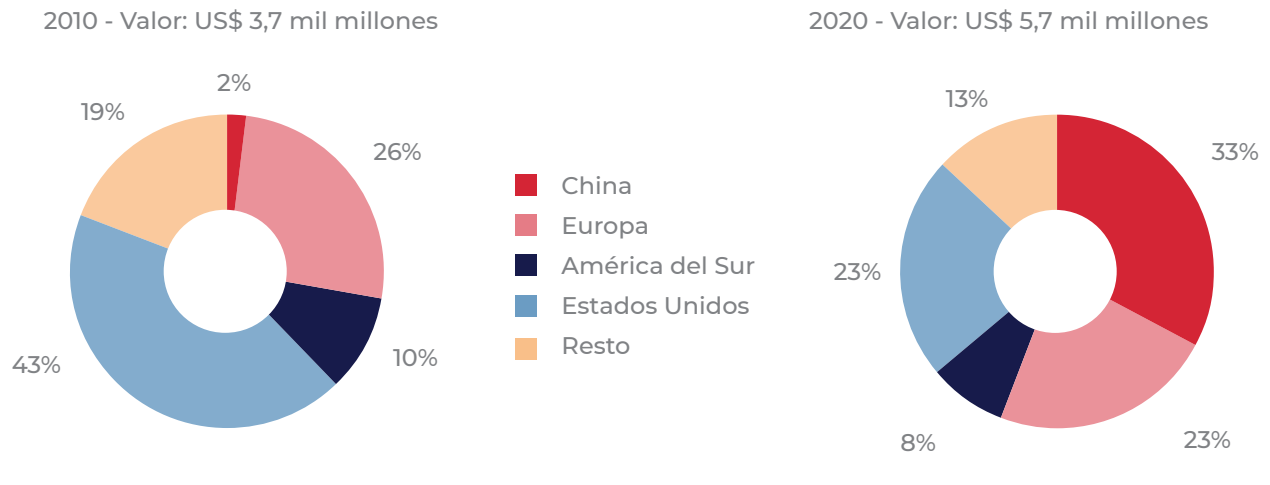


Gráfico III.6 | Exportaciones de vino embotellado, por destino, 2010 y 2020

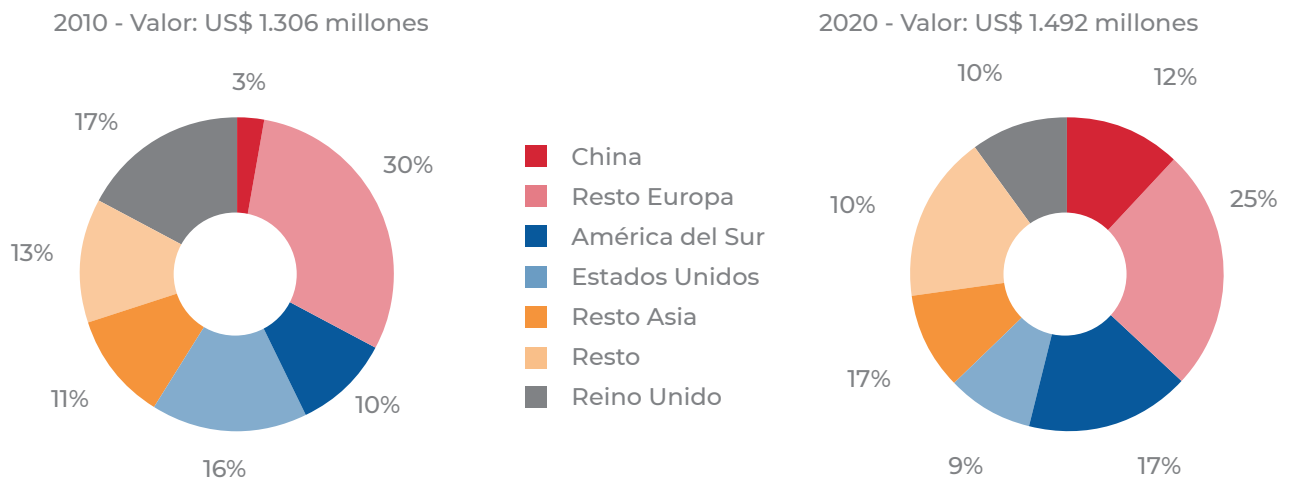
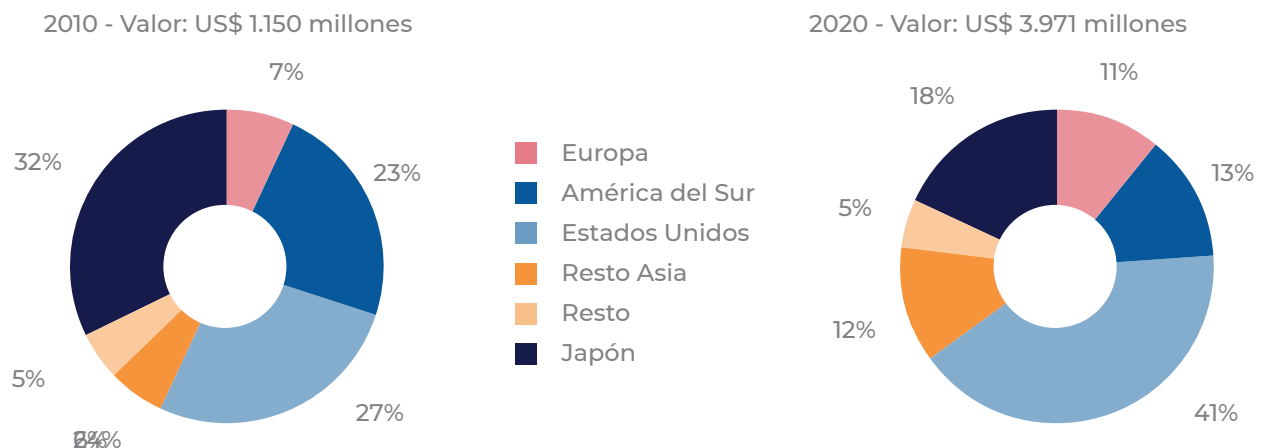


Gráfico III.7 | Exportaciones de salmón, por destino, 2010 y 2020



Fuente: Elaboración de los autores, en base a datos del Banco Central de Chile.

En rubros de crecimiento más reciente, tales como la fruta fresca y el vino, China ha sido un comprador cada vez más importante (véanse los gráficos III.5 y III.6), pero son otros los países que lideran estos rubros. En la fruta, históricamente han predominado los destinos tradicionales, Estados Unidos y Europa, pero China se ha convertido en el principal destino en años recientes. En lo que se refiere al vino, los principales destinos son Estados Unidos y América Latina, siendo el mercado chino aún incipiente, pero con interesantes perspectivas de crecimiento. En 2010, las exportaciones de vino embotellado a China eran de US\$37 millones; en 2019, alcanzaron US\$252 millones.

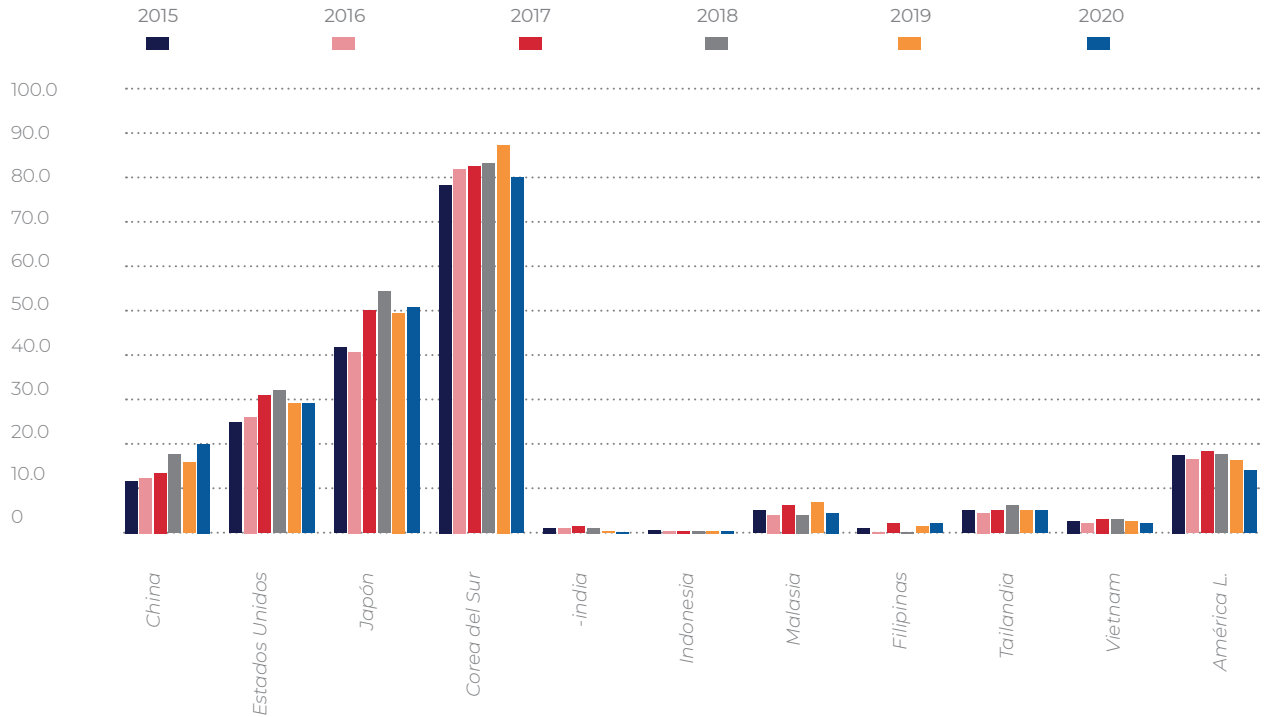
Otro creciente rubro de exportación es el salmón de cultivo, cuyos destinos se muestran en el gráfico III.7. Es importante señalar que las cifras del cuadro III.7 no incluyen las truchas salmónadas. Al incluirlas, las exportaciones chilenas alcanzaron más de US\$6 mil millones en el 2019. En este producto, los principales destinos son Estados Unidos, Japón y América Latina.

La importancia como mercados de América Latina y Estados Unidos en manufacturas; de Estados Unidos, Japón y América Latina en salmón; la creciente exportación de fruta y vino a China; y el liderazgo de China como mercado para la celulosa chilena, absorbiendo entre un tercio y la mitad de las exportaciones totales de este

producto, han sido todos impulsados por los más de 30 tratados bilaterales y multilaterales de libre comercio que ha firmado Chile en los últimos 30 años. Ellos representan aproximadamente el 88 por ciento del PIB mundial. Un caso concreto lo representan las cerezas. Hace 15 años no se exportaban cerezas chilenas a China. En la actualidad, y a raíz de su inclusión en las negociaciones del tratado de libre comercio con China, en particular las cláusulas sanitarias y fitosanitarias, Chile exporta más de US\$1,5 mil millones de cerezas a China, que es el principal mercado para este producto chileno y uno que ha estado en rápida expansión. Las cifras de exportación también sugieren la importancia de fortalecer la Alianza del Pacífico, los lazos con Mercosur y la ya muy postergada aprobación por el Senado del llamado TPP11, al cual nos referiremos más abajo.

En resumen, si miramos el período desde el retorno a la democracia en 1990, Chile ha ido agregando socios comerciales y diversificando los destinos de sus exportaciones, como también la canasta exportadora misma. Los acuerdos de libre comercio han sido fundamentales para estos logros. Ahora es menester trabajar por el lado de las trabas de oferta que todavía frenan el crecimiento exportador. Pero primero veremos qué países nos presentan un potencial inexplorado. ■

Gráfico III.8 | Exportaciones chilenas en US\$ por habitante en países de destino seleccionados



Fuente: Elaboración de los autores, en base a datos del Banco Central de Chile y Banco Mundial, World Development Indicators.

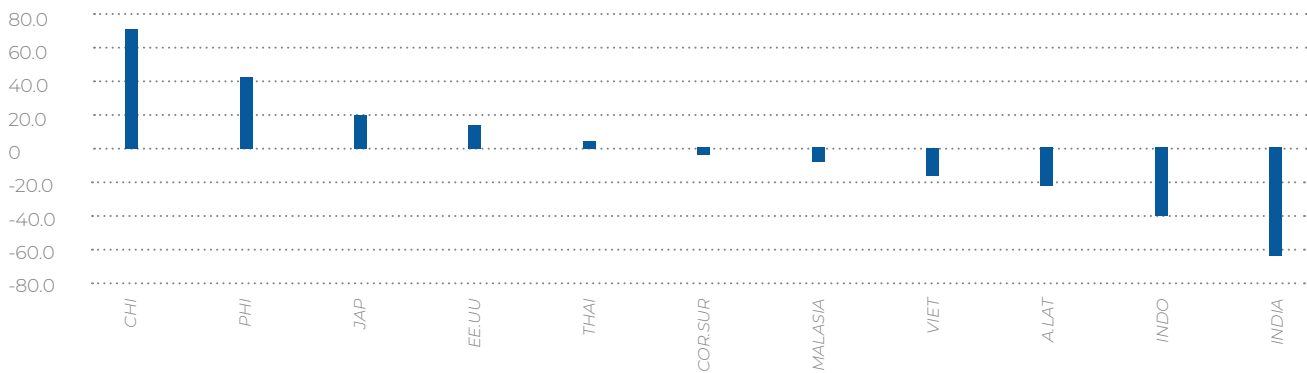
05. Ampliando los destinos de exportación

Desde luego, existen muchas oportunidades de exportación, particularmente a los países de APEC en los cuales las exportaciones chilenas son aún incipientes. Para determinar en qué países se encuentra el potencial exportador no explotado, se hizo un ejercicio dividiendo las exportaciones chilenas a cada país de destino por su población. En términos de la población de los países de destino (gráfico III.8), es claro que las

empresas exportadoras chilenas han concentrado sus esfuerzos exportadores en cuatro países y una región: China, Estados Unidos, Japón, Corea y América Latina en su conjunto.²³ Por otra parte, la penetración de las exportaciones chilenas en otros países populosos y de alto crecimiento del sudeste asiático y en India ha sido mínima. Preocupa que el buen posicionamiento de las exportaciones de Chile a los países de América Latina y el Caribe haya ido a la baja desde 2015.

23: Las exportaciones a Europa también son muy significativas, pero no las incluimos por no ser los países de esa región miembros de APEC.

Gráfico III.9 | Tasas de crecimiento de las exportaciones por habitante del país de destino en dólares nominales, 2015-2020



Fuente: Elaboración de los autores, en base a datos del Banco Central de Chile y Banco Mundial, World Development Indicators.

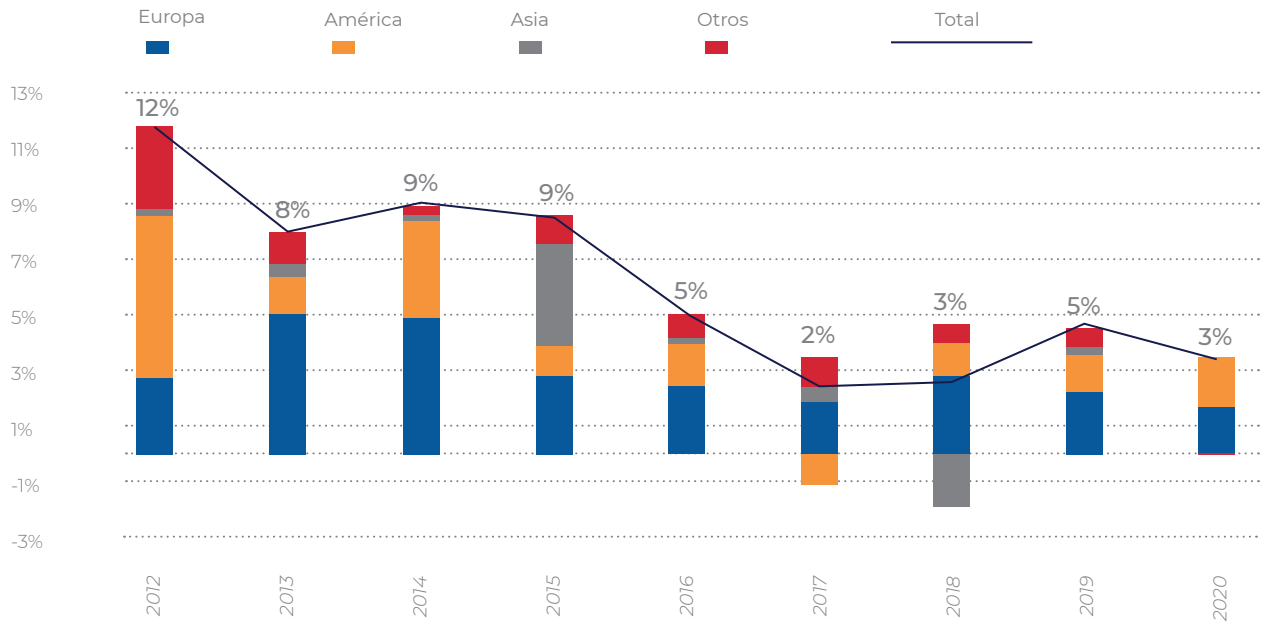
Las tasas de crecimiento de las exportaciones por habitante del país/región de destino también muestran algunos aspectos de interés para la política de promoción de exportaciones. Estos datos se muestran en el gráfico III.9.

China lidera el crecimiento de las exportaciones chilenas por habitante en el quinquenio más reciente. Las exportaciones a Japón y Estados Unidos también figuran entre las que más han crecido en este período. Filipinas y Tailandia se encuentran en este grupo, pero los cálculos para estos países están muy influidos por la baja base en 2015. Preocupa que las exportaciones a América Latina se hayan contraído en el período 2015-2020, como también lo han hecho aquellas a los países que se pueden identificar como potenciales mercados interesantes para Chile: Malasia, Vietnam, Indonesia e India, país al cual las exportaciones chilenas por habitante han disminuido de manera particularmente fuerte.

Estos dos gráficos resaltan el hecho que existen mercados interesantes en el sudeste asiático y en India que Chile y sus empresas aún no explotan. Incluso, en los últimos años, las exportaciones chilenas a esos mercados se han contraído. Por otra parte, en esta visión relativizada por el tamaño de la población de los países recepto-

res, América Latina como región aparece con índices de penetración importantes, pero desafortunadamente decreciente. Estos hallazgos implican que **es indispensable intentar estrechar lazos comerciales con India y el sudeste asiático y continuar buscando las maneras de acercar a Chile a los mercados de nuestra propia región.** Desde luego, los tratados de libre comercio con Estados Unidos, China y la Unión Europea continuarán siendo de la primera importancia para el país, por ser economías grandes, dos de ellas desarrolladas y una de ellas - China - que, si bien podrá crecer a tasas algo más bajas en el mediano plazo a las que nos tenía acostumbrados, sigue siendo un enorme y creciente mercado para Chile. Lo interesante de China es que, a medida que continúa la migración del campo a las ciudades, la clase media es el segmento socioeconómico que más crece, tanto en número de personas como en ingresos medios. Ello conlleva diversificación en su canasta de consumo y mayores ingresos que permiten a los hogares adquirir una creciente variedad de alimentos (como también lo ha hecho la fruta que Chile está exportando a China) y bienes que no consumían hasta muy recientemente (vino, por ejemplo) y que Chile está en condiciones de proveer a buen precio y excelente calidad.

Gráfico III.10 | Flujos de IED hacia Chile, por región de origen, 2012-2020 (porcentaje del PIB chileno)



Fuente: Elaboración de los autores, en base a datos del Banco Central de Chile.

06. La contribución de la inversión extranjera directa

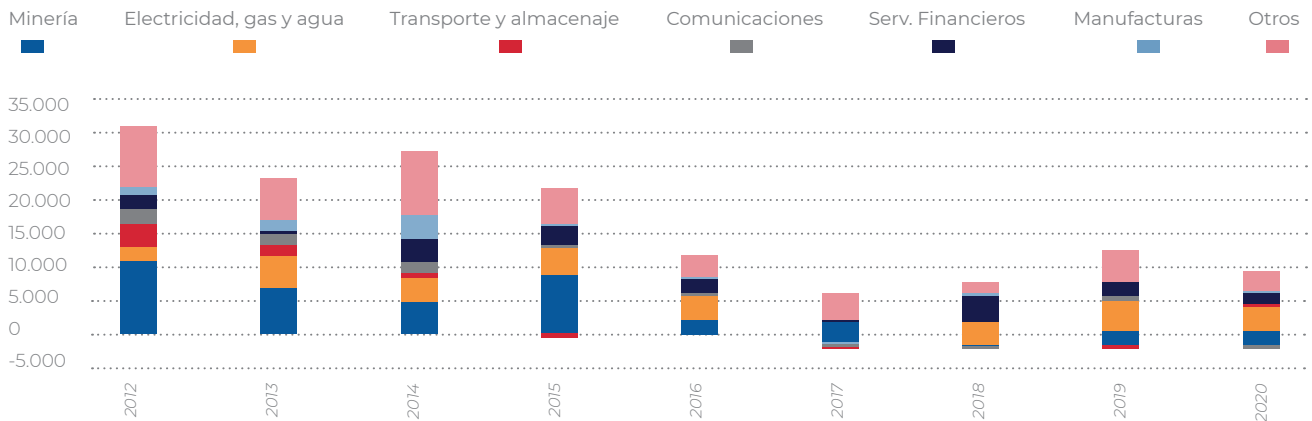
La inversión extranjera directa (IED) ha jugado un papel fundamental en el desarrollo de la economía chilena en los últimos treinta años. Chile ha logrado atraer un caudal importante de inversiones desde socios tales como Estados Unidos, la eurozona, Japón y más recientemente China. Para dar una idea de la enorme contribución de la IED en el país, baste con recordar que el stock de dicha inversión supera el 100 por ciento del PIB. Sin embargo, en los últimos años la llegada de IED ha sufrido una fuerte contracción, en parte por el fin del ciclo de los precios del cobre, pero extendiéndose a otros sectores que solían captar importantes flujos de IED, tales como la electricidad, gas y agua y los

servicios financieros. Esta tendencia se muestra en los gráficos III.10 y III.11. Asimismo, los flujos de IED proveniente de prácticamente todos los países de origen se han tendido a contraer.

Algo similar ha ocurrido con las inversiones de empresas chilenas en el exterior, las que disminuyeron de US\$11,3 mil millones en 2012 a US\$4,6 mil millones en 2020, aunque con bastantes fluctuaciones de un año a otro. Inversio-nistas chilenos han incursionado en diversos rubros, tales como el comercio minorista, vinos, madera, y papel y celulosa.

De acuerdo con datos del Banco Central, las entradas de IED a Chile han experimentado un fuerte aumento en el 2021. En los tres primeros trimestres, ingresaron US\$15,4 mil millones

Gráfico III.11 | Flujos de IED hacia Chile, 2012-2020, por sector económico (en millones de US\$)



Fuente: Elaboración de los autores, en base a datos del Banco Central de Chile.

de inversión extranjera, la gran mayoría a sectores no mineros. Destacan las inversiones de empresas chinas. Entre enero y junio de este año ingresaron inversiones directas de empresas chinas por un valor total de US\$5,5 mil millones y destinadas a 30 distintos proyectos.²⁴ La empresa State Grid de China, que ya tiene una posición en Chilquinta, concretó una inversión en la generadora CGE. Otras inversiones chinas incluyen la llegada de Didi (el Uber chino) y servicios de computación en la nube por parte de la gigante tecnológica china Huawei.²⁵ Además, el laboratorio Sinovac acaba de anunciar una importante inversión en la Región Metropolitana para producir vacunas, entre las cuales se encuentran vacunas contra el COVID-19 especialmente diseñadas para niños y adolescentes. Sólo con estas inversiones, China se posiciona como el principal origen de la IED que está recibiendo Chile en 2021.

Es interesante anotar que las empresas chilenas también han aumentado fuertemente sus inversiones en el exterior. Ellas pasaron de

US\$1,309 millones en 2018 a US\$11,775 millones en los tres primeros trimestres de 2021. Si bien la internacionalización de las empresas chilenas es un signo de madurez de la economía chilena, las tendencias recientes pueden ser producto de las incertidumbres que vive el país desde el 2019, las que pueden haber llevado a empresas a reducir sus compromisos de inversión en Chile para redireccionar recursos al extranjero.

El desarrollo del país en los años venideros requerirá la participación de capitales extranjeros. Esto, si es que Chile desea aprovechar dos grandes oportunidades que han aparecido en el horizonte económico, a raíz de las tendencias en los principales mercados mundiales y sus necesidades de hacer una transformación muy significativa de su matriz productiva y energética. Nos referimos al potencial del hidrógeno verde y del litio. Dados los montos de inversión que involucran estos sectores y el hecho que las tecnologías (en el caso del hidrógeno verde) no son conocidas en el país, será indispensable la participación de la IED.

24: Pulso, 19 de agosto de 2021. 25: El Mercurio, 10 de agosto de 2021.

07. Es indispensable aprobar el TPP11

Chile se ha caracterizado por haber adoptado una estrategia de desarrollo basada en la apertura al comercio internacional. Uno de los aspectos de esta política ha sido el esfuerzo de arribar a tratados de libre comercio bilaterales y plurilaterales con todos nuestros principales socios comerciales. Dentro de este marco se inscribe la adhesión del país al CPTPP (conocido como TPP11, por estar compuesto por 11 países de ambas costas del Pacífico). Las más altas autoridades nacionales durante la segunda administración de la Presidenta Bachelet impulsaron su firma, que de hecho se realizó en marzo de 2018 en Santiago.

El TPP11 es un tratado de integración económica plurilateral en la región de Asia Pacífico. Este acuerdo entre 11 países tiene como objetivo central contribuir al crecimiento económico, creando nuevas oportunidades económicas en los países subscriptores. Actualmente, el acuerdo ha sido firmado por Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Chile y Vietnam. Chile, en tanto, está a la espera de su ratificación por parte del Congreso Nacional.

El proyecto de ley que permite la ratificación de Chile como parte firmante fue ingresado al Congreso Nacional en octubre del 2018. En abril de 2019 fue despachado por la Cámara de Diputados, para luego pasar al Senado donde hoy se encuentra. Con fecha 1º de junio de 2021, el Gobierno renovó por octava vez la suma urgencia del proyecto que permitiría ratificar el TPP11. Hoy el acuerdo está plenamente vigente en ocho de los once países que suscribieron inicialmente el documento: Australia, Canadá, Japón, México, Nueva Zelanda, Singapur, Vietnam y Perú. Perú fue el último país en ratificar el acuerdo, quedando aún pendiente la ratificación de Chile, Malasia y Brunei. Esto es relevante, toda vez que Perú y Chile son competidores directos en los mercados de otros países firmantes del Tratado en productos tales como los mineros, pesqueros y agropecuarios. De acuerdo con la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI), el 68 por ciento de la oferta exportable de Chile a los países del TPP11 enfrenta actualmente competencia directa de Perú. Conforme a lo que indica la misma Subsecretaría, el TPP11 abrirá más de tres mil oportunidades a productos chilenos en los sectores agrícola, forestal, pesquero, lácteos y carnes, que ingresarán con arancel cero a mercados como Japón, Vietnam o Canadá.

De esta forma, las regiones agrícolas, pesqueras y forestales de Chile serán las principales beneficiadas, aumentando su productividad y competitividad a nivel internacional. Esto último se traduce, por ejemplo, en mayor crecimiento y empleo en las regiones productoras, contribuyendo a la descentralización de la economía del país.

Por su parte, el TPP11 establece disposiciones para proteger a los trabajadores, eliminar la corrupción, propiciar la integración a los mercados externos de PYMEs y el fortalecimiento regulatorio con el objetivo de potenciar el comercio y generar mayor transparencia en los procesos productivos y comerciales.

Sin embargo, su lenta tramitación se debe, en gran parte, a la intensa oposición de actores sociales individuales y aglutinados a través de las redes sociales que han posicionado diversos argumentos en contra del TPP11.

Por ejemplo, se ha afirmado que el objetivo del Tratado no es la facilitación del comercio, sino entregarles garantías a las empresas multinacionales. De hecho, el TPP11 establece una zona de libre de comercio en el Asia Pacífico, región que ha mostrado el mayor dinamismo económico durante las últimas décadas y donde se encuentran los principales socios comerciales de Chile, en los sectores forestal, agropecuario y minero.

Los derechos que entrega el acuerdo a los inversionistas extranjeros son los que comúnmente se enmarcan en los principios generales de la Organización Mundial del Comercio, esto es: (1) trato no discriminatorio entre los miembros; (2) nivel mínimo de trato acorde al derecho consuetudinario internacional; (3) libre transfe-

ncia de la inversión desde y hacia un territorio, lo que no considera de forma alguna beneficios tributarios, pues estos beneficios son materia de tratados específicos para evitar la doble tributación; y (4) expropiación realizada por causa de propósito público, lo que se encuentra ampliamente regulado en la legislación chilena y que incluye la no discriminación, mediante pago de indemnización y de conformidad con el principio del debido proceso legal.

En segundo lugar, se argumenta que se les da garantías especiales, particularmente en lo relacionado con la “expropiación indirecta”, a empresas multinacionales. Como se indicó, no existen más garantías a inversionistas que las expresamente indicadas en el Tratado y que aluden a los valores y principios generales de la Organización Mundial del Comercio. En este campo los acuerdos bilaterales con todos los países de la APEC ya incluyen estas cláusulas.

Respecto de la “expropiación indirecta”, este concepto existe desde el Tratado de Libre Comercio suscrito por Chile con Canadá en 1997 y, luego, a partir del 2004, con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Posteriormente, se ha incluido en todos los tratados de libre comercio un anexo específico sobre “Expropiación”, donde se define la “expropiación indirecta” como *“un acto o una serie de actos de una Parte que tienen un efecto equivalente al de una expropiación directa sin la transferencia formal del título o del derecho de dominio.”* La “expropiación directa” está definida como *“aquella en donde una inversión es nacionalizada o de otra manera expropiada directamente mediante la transferencia formal del título o del derecho de dominio.”*

Existen sólo dos referencias al concepto de interferencia en relación con la expropiación en el TPP11, la primera para indicar que *“un acto o una serie de actos de una Parte no pueden constituir una expropiación a menos que interfiera con un derecho de propiedad tangible o intangible o con los atributos o facultades esenciales del dominio de una inversión”*. Este es el mismo marco jurídico y constitucional en el que Chile reconoce igual tratamiento para las expropiaciones. La segunda referencia se relaciona a los factores que deben estar presentes en la investigación factual para determinar si existió una expropiación indirecta.

Tercero, se argumenta que la noción de inversión podría incluir capitales líquidos (inversiones de cartera y préstamos internacionales). Por lo tanto, la apertura a la inversión inhibiría al país para adoptar medidas prudenciales (tales como el “encaje” que se utilizó durante los años noventa para moderar entradas que amenazaban con ser excesivas y apreciar el tipo de cambio de manera que no se justificaba por los fundamentos del país. En los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, la libertad para adoptar medidas de esta naturaleza está consignada a las salvaguardias, que le otorgan a Chile la potestad de utilizarlas por un período de un año, extensible a un segundo año. Todas las medidas negociadas en tratados bilaterales se traspasan en forma automática al TPP11. En otras palabras, esta afirmación no se condice con la realidad.

Cuarto, una objeción que podría tener más peso es que el TPP11 habilita a empresas para entablarles juicio a los Estados firmantes en tribunales internacionales, cuando las primeras estimen que sus derechos han sido lesionados.

Es importante comprender que tal derecho se le entrega a cualquier inversionista extranjero en países donde existe el Estado de Derecho, como es el caso de Chile. Por lo tanto, aún sin la firma del TPP11 no existe prohibición alguna para que los inversionistas extranjeros recurran a tribunales internacionales. Aún más, para que un inversionista utilice el mecanismo de solución de controversias del Tratado, debe haber renunciado previamente a cualquier derecho a iniciar o continuar una reclamación ante cualquier tribunal judicial o administrativo conforme al ordenamiento jurídico de una Parte, o cualquier otro procedimiento de solución de controversia.

Es importante considerar que en los últimos meses China, China-Taipei, Corea del Sur y el Reino Unido han solicitado su ingreso al TPP11. Las autoridades chinas hicieron un acercamiento a Chile para que nuestro país utilizara sus buenos oficios para el ingreso de este país. Si se llega a concretar el ingreso de estos países y territorios, el TPP11 se vuelve más importante para el futuro crecimiento de las exportaciones chilenas, ya que el Tratado se convertiría en el área de libre comercio más grande del mundo. No sería sorprendente que el ingreso de China lleve a Estados Unidos a reconsiderar su exclusión al comienzo de la presidencia de Donald Trump.

08. La discusión del “royalty” minero

Como ya se ha visto en secciones anteriores de este capítulo, la inversión extranjera ha realizado una importante contribución al desarrollo de Chile y una buena parte de ella ha ido a la minería del cobre. En este siglo, la minería ha representado en promedio un 11,7 por ciento de nuestro producto interno bruto, y sólo el cobre ha aportado un 10,6 por ciento. La minería genera el 55 por ciento de las exportaciones y un 22 por ciento de la inversión total del país. La producción privada representa un 71 por ciento del total. Para el Estado, la gran minería representó el 9 por ciento de los ingresos fiscales netos durante el mismo período. De éstos, un 64 por ciento corresponde a mineras privadas y el resto a la empresa estatal CODELCO. En términos de consumo de energía, la minería representa un 34 y 14 por ciento del consumo total de electricidad y diesel, respectivamente; consumo que implica contaminación y que contribuye al calentamiento global.

Chile es el principal productor de cobre del mundo, con un 28 por ciento de la producción mundial. Le siguen Perú con 12 por ciento y luego China, la República del Congo, Estados Unidos y Australia, países que suman entre ellos un 25 por ciento de la producción mundial. Los principales compradores de cobre son China, la Unión Europea y Estados Unidos con un 52, 16 y 8 por ciento, respectivamente.

Los acuerdos internacionales que Chile ha suscrito promueven una transición hacia energías renovables no contaminantes. Uno de los medios para cumplir con estas obligaciones y a la vez dar respuesta a las demandas de la ciudadanía es transitar hacia una minería verde que esté integrada a las comunidades donde se extraen los minerales y logre mayores encadenamientos con los procesos productivos de sus respectivas regiones. Asimismo, se busca que la minería haga un aporte tributario más acorde con el hecho que los minerales que se explotan son no renovables y generan, por lo menos durante las alzas del ciclo minero, grandes utilidades para las empresas privadas que han invertido en el sector.

En este contexto, un medio para contribuir a reducir las emisiones de carbono es el alza del impuesto a dichas emisiones desde los actuales US\$5 por tonelada a los niveles que se discuten en foros internacionales de alrededor de US\$40 por tonelada. También se discute en el Congreso y en el debate presidencial la implementación de un “royalty” a la minería, que constituiría un gravamen no sobre el margen operacional minero, sino sobre su producción o exportaciones. Es su defecto, se podría aumentar el actual Impuesto Específico a la Actividad Minera (IEAM) de gran escala.²⁶ La base impositiva del IEAM es la Renta Imponible Operacional Minera (RIOM) y tiene una tasa variable entre un 5% y un 14% en función del Margen Operacional Minero (MOM).

26: Las grandes mineras producen más del 90 por ciento del cobre chileno

Con motivo del terremoto del 2010, se modificaron los contratos ley que fijan las tasas y el período de invariabilidad del IEAM.²⁷ Esta modificación aumentó transitoriamente la tasa vigente desde un 4 a un 9 por ciento de la RIOM para financiar los daños del terremoto. En compensación por esta alza, el Estado amplió la invariabilidad tributaria de los contratos ley con que gozan las inversiones mineras hasta el año 2023.²⁸ Esta nueva invariabilidad eleva las tasas sobre el MOM desde un 5 por ciento para un MOM menor al 35 por ciento hasta una tasa de un 14 por ciento para un MOM mayor a un 85 por ciento.²⁹ Desde el año 2013, la tasa promedio aplicada ha sido cercana al mínimo de 5 por ciento.³⁰

Desde la aplicación de las nuevas tasas del IEAM (2013) hasta el año 2018, los ingresos tributarios del IEAM a la minería privada han sido de US\$1.300 millones, en comparación con la recaudación del impuesto a la renta de US\$ 11.173 millones.³¹ Es decir, el IEAM es de tan sólo un 11,6 por ciento de la tributación total. La baja recaudación del IEAM sugeriría que existe espacio para aumentar la tributación que recae específicamente sobre la minería, ya sea por medio de un *royalty* sobre las ventas o un aumento en las tasas del IEAM. Obviamente, es indispensable tener en cuenta los efectos que

tendría un esfuerzo por captar una proporción mayor de las rentas mineras sobre otros objetivos de política económica: la competitividad del país para atraer inversiones en minería y la imperiosa necesidad de que la minería nacional haga una transición hacia una minería verde. Este objetivo se vuelve cada vez más importante por la amenaza de impuestos a las importaciones basados en la huella de carbono de los bienes y por el mayor precio que percibirán los minerales verdes en los principales mercados mundiales. Asimismo, las inversiones para hacer la transición hacia la minería verde serán muy cuantiosas. Sólo dos ejemplos dan una idea de lo masivas que éstas serán: convertir todo el transporte al interior de las minas a la electromovilidad (probablemente en base a hidrógeno verde) y la desalinización de aguas del mar (que también deberá realizarse con energías renovables limpias) para uso en las faenas mineras. La mayoría de los países aplican impuestos de diversos tipos a la minería. En general, estos impuestos específicos son aplicados sobre las ventas de las empresas mineras (lo que las hace un *royalty*) o sobre sus utilidades (la diferencia entre ingresos brutos y costos). El cuadro III.3 muestra los impuestos que aplican en los principales países productores de cobre.

27: El IEAM aplica el impuesto principalmente a las faenas mineras con producción de 50 mil toneladas métricas de cobre fino o más. El término del período de invariabilidad varía entre cada faena minera, siendo 2023 el promedio de ellas.

28: Las inversiones extranjeras que entraron bajo el Decreto Ley 600 tienen invariabilidad tributaria.

29: El margen operacional minero, es el ratio entre el resultado operacional minero dividido por los ingresos operacionales mineros.

30: A modo de ejemplo, esta se alcanzaría hoy con un precio del cobre de US\$7 por libra, cuando el alto precio actual alcanza US\$4 por libra.

31: Davis y Smith (2020) resaltan esta peculiaridad de la estructura del IEAM chileno, lo que redundará en una carga tributaria relativamente baja en términos comparativos con otros países exportadores de cobre. Véase G.A. Davis y J. L. Smith (2020). *Design and Performance of Mining and Petroleum Fiscal Regimes in Latin America and the Caribbean: Survey of Current Practices, Lessons Learned and Best Practices*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0002578>.

Cuadro. III.3 | Impuestos aplicados a la extracción de cobre en los países productores principales

Chile	Sobre la Renta Imponible Operacional Minera, 5-14% de acuerdo con el margen operacional minero.
Perú	Sobre el resultado operacional, 4,00-13,12% de acuerdo con el margen operacional, en el caso de empresas acogidas a invariabilidad tributaria.
China	2% <i>ad valorem</i> más 0,4-30 yuan/tonelada de mineral
Australia	
New South Wales	4% <i>ad valorem</i> sobre el valor de venta menos deducciones permitidas. Sobre las utilidades, 18% de los ingresos netos menos costos de producción y otros.
Queensland	2,7% <i>ad valorem</i> o una tasa variable si el precio supera un precio de referencia.
Western Australia	5% <i>ad valorem</i> para el concentrado; 2,5% <i>ad valorem</i> para el metal.
México	7,5% de la utilidad.
Estados Unidos	
Arizona	Al menos 2% <i>ad valorem</i> sobre precio de mercado (comisionado determina la tasa).
Michigan	<i>Ad valorem</i> , escala móvil 2-7% sobre valor de venta ajustado.
Nevada	Sobre utilidades, escala móvil 2-5%.
Canadá	
British Columbia	Máximo entre <i>ad valorem</i> de 2% y <i>royalty</i> sobre utilidades de 13%.
Northwest Territories	Sobre utilidades, escala progresiva de tasas 5-14%, con tasa efectiva máxima de 13%.
Ontario	10% sobre la utilidad neta.
Saskatchewan	Sobre utilidad neta, con tasa de 5% o 10% cuando se supera un umbral de producción acumulada.
Alberta	Máximo entre <i>ad valorem</i> de 1% y <i>royalty</i> sobre utilidades de 12%. Mientras no se recupere el capital invertido, sólo se aplica el <i>ad valorem</i> de 1%.

Fuente: Recopilación de los autores.

Cuadro. III.4 | Carga tributaria en base a datos financieros, 2000-2019 (cifras en US\$ millones de dólares estadounidenses)

	Chile	Perú
Ingresos brutos	419.422	192.427
Costos operacionales	-233.096	-84.61
Cargos por tratamiento concentrado	-16.693	-84.61
Utilidades	169.633	96.621
Impuestos	51.517	25.936
Participación trabajadores*	0	6.401
Carga impositiva sin participación	30,40%	26,80%
Carga impositiva con participación	30,40%	33,50%

Fuente: Jorratt (2021). Nota: * En Perú la participación de utilidades a los trabajadores esta establecida en la ley.

Jorratt (2021), usando información financiera de las mineras en Chile y Perú, estima los impuestos y utilidades de la minería privada en Chile y Perú entre el 2000-2019.³² Como puede apreciarse del cuadro III.4, la tributación a la minería en ambos países es muy parecida.

En el parlamento actualmente se discute la aplicación de un impuesto *ad valorem* con tasas variables marginales que van desde un 3 por ciento hasta un 75 por ciento según la siguiente tabla.

De acuerdo a la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco), organismo técnico del Estado de Chile, el precio del cobre en el 2020 fue de

US\$ 2,80 por libra y se proyecta un precio de US\$4,30 por libra para 2021. Con estos precios, de adoptarse el proyecto de ley del Congreso, el *royalty ad valorem* hubiese sido de 8,5 y 25 por ciento en 2020 y 2021, respectivamente.

El cuadro III.6 presenta el resultado operacional usando ambos precios y los costos unitarios de una faena en el percentil 25 y 75 de los costos entre las mineras en Chile. Estas tasas medias son muy superiores a las presentadas en el cuadro III.6 para otros distritos mineros del mundo, y en particular para Perú y Australia, dos de los competidores directos de Chile.

³²: Véase M. Jorratt (2021), *Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú*, www.cepal.org/apps.

³³: E. Castillo y J. Valverde (2021), *Royalty Minero y Tasas Efectivas de Tributación de la Minería en Chile: Análisis y Propuestas*, Centro de Estudios Tributarios. Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Este estudio analiza y evalúa las propuestas que se han hecho en años recientes para aumentar la tributación a la minería. Una es de Sturla et al (2018) y otra de Leiva (2020). Véase G. Sturla, R. López, S. Accorsi y E. Figueroa (2018), "La riqueza regalada a la gran minería del cobre en Chile: nuevas estimaciones, 2005-2014", *Revista CEPAL*, 124, abril, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43463-la-riqueza-regalada-la-gran-mineria-cobre-chile-nuevas-estimaciones-2005-2014>; y B. Leiva (2020), "Natural resource rent allocation, government quality, and concession design: The case of copper in Chile", *Resources Policy*, 68. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101748>.

Cuadro. III.5 | Tasas Marginales del Impuesto ad Valorem del Proyecto de Ley (PDL)

Precio Promedio Anual del Cobre US\$/lb.	Tasa Marginal
0,0 a 2,0	3%
2,0 a 2,5	15%
2,5 a 3,0	35%
3,0 a 3,5	50%
3,5 a 4,0	60%
4,0 o mayor	75%

Fuente: Congreso Nacional de Chile

Cuadro. III.6 | Análisis del efecto del proyecto de ley sobre el royalty minero (en US\$ por libra de cobre fino)

	Chile	Perú
Precio	2.8	4.3
Tasa Media del Royalty	8.60%	25.30%
Pago del Royalty	0.24	1.09
Costo Unitario		
Percentil 25	1.2	1.2
Percentil 75	1.7	1.7
Depreciación	0.54	0.54
Margen operacional -royalty		
Costo Percentil 25	0.82	1.47
Costo percentil 75	0.32	0.97

Fuente: Jorrat (2021). Nota: * En Perú la participación de utilidades a los trabajadores esta establecida en la ley.

Sin duda, existe un margen razonable para aumentar la recaudación tributaria sobre las empresas mineras, especialmente si se considera que el IEAM ha recaudado poco, aún durante períodos en que el precio del cobre ha sido particularmente elevado. Castillo y Valverde (2021) proponen tres medidas alternativas para fortalecer la recaudación sin erosionar la competitividad de la minería chilena.³³ Una de ellas consistiría en aumentar la progresividad y las tasas marginales del IEAM. La segunda sería, con un IEAM sin cambios, agregar a la tributación actual un *royalty ad valorem* de 3 por ciento. La tercera le adicionaría un elemento de progresividad al *royalty*, cuyas tasas marginales aumentarían hasta un 6 por ciento, dependiendo del precio del mineral. En cualquiera de estas fórmulas, la tasa total de impuestos aumentaría sustancialmente y se ubicaría entre un mínimo de 41 por ciento (primera opción, asumiendo un precio bajo) y un máximo de 50 por ciento de las utilidades de las empresas privadas cupreras (tercera opción, asumiendo un precio alto). Estos rangos de tributación agregada cumplirían el objetivo de allegarle al Estado mayores recursos sin afectar adversamente la competitividad de un sector que deberá continuar atrayendo inversión de fuentes privadas en el futuro. Esto será particularmente importante porque se prevé que la demanda internacional por cobre aumentará significativamente con el advenimiento de la electromovilidad.

Es importante subrayar que la tributación a la minería es de un carácter distinto que la que se le impone a otras actividades. Los minerales son recursos no renovables y, por lo tanto, el Estado debe cautelar que los impuestos que recaude de ellos sirvan para dotar a las generaciones futuras de mayores capacidades para generar ingresos. Esto supone que una parte significativa de la tributación estaría destinada a generar ingresos futuros en actividades no mineras.³⁴ ■

34: Este es uno de los principales usos de la tributación a los recursos naturales en otros países que han abordado el problema de las rentas de recursos naturales no renovables de manera exitosa, siendo el caso noruego digno de destacar. Desde mediados de los años noventa, Noruega ha venido invirtiendo las utilidades de sus empresas petroleras en un fondo soberano, cuya capitalización es hoy aproximadamente US\$1,4 billones (aproximadamente US\$280 mil por habitante). Esto implica que el país ha convertido una parte de su riqueza petrolera en riqueza financiera, que le permite financiar gastos en educación, salud y vivienda para todos sus ciudadanos. Véase, R. Milne, "Norway grapples with rising political influence of \$1.4tn oil fund", *Financial Times*, 1 de septiembre de 2021.



09. Las políticas de desarrollo productivo para el siglo XXI

La comunidad internacional ha comenzado a tomarse en serio el problema del cambio climático. Los sectores privados de los países más desarrollados están avanzando en la electromovilidad y en la búsqueda de formas de reemplazar las energías contaminantes por otras limpias. En este cambio, a Chile se le abren oportunidades que no se pueden dejar pasar, por la gravitación que podrían tener sobre el estándar de vida de las generaciones futuras. El más importante es el desarrollo del hidrógeno verde, vale decir el hidrógeno producido con energías limpias; en el caso chileno, eólicas en Magallanes y solares en el Desierto de Atacama. **Apostar al hidrógeno verde es apalancar las ventajas comparativas de Chile para posicionar su economía en un rubro de altísimo crecimiento en el mercado**

mundial. El hidrógeno verde está llamado a ser el principal combustible que reemplazará a los basados en hidrocarburos. Estudios realizados por el Gobierno y por consultoras internacionales llegan a la conclusión que los costos de producir hidrógeno verde y sus derivados en Chile estarán entre los menores del mundo.³⁵ Los principales subproductos en que Chile sería competitivo a nivel mundial hacia el 2030 serían el amoníaco para el transporte marítimo y la generación de energía, el combustible sintético para la aviación, el hidrógeno para el transporte y el uso del hidrógeno en la producción de acero y minerales verdes.

La industria del hidrógeno verde en Chile podría ser de gran tamaño. Algunas estimaciones concluyen que, hacia el 2040, esta industria podría ser del tamaño de toda la minería actual.³⁶

³⁵: Ministerio de Energía, *Estrategia Nacional del Hidrógeno Verde*, Santiago, noviembre de 2020.

³⁶: De acuerdo a Eduardo Bitrán, ex Vicepresidente Ejecutivo de CORFO y Presidente del Club de la Innovación, *Magallanes puede abastecer el 17 por ciento de la demanda mundial al 2040 del amoníaco verde, un subproducto del hidrógeno verde*. Entrevista a Eduardo Bitrán, 10 de agosto de 2021.

Sus subproductos podrían exportarse a los principales mercados mundiales, pero también tendrían un uso crucial en la economía nacional. En el futuro, toda la economía chilena tendrá que reemplazar energía proveniente de combustibles fósiles por combustibles verdes, particularmente el hidrógeno. La minería verde no es una opción; es un requisito para que ella continúe siendo competitiva a nivel internacional. En el futuro, las exportaciones de productos mineros con altas huellas de carbono serán inviables, por los impuestos que se les aplicará en los países de destino, si es que no lo hace el propio Gobierno de Chile. También el transporte, la industria y la agricultura irán en la dirección de la adopción de fuentes limpias de energía, incluyendo el hidrógeno verde y las baterías de litio.

Esta nueva industria tiene un problema de coordinación que sólo el Estado puede solucionar. Ella consiste en que distintos actores deben tomar decisiones al mismo tiempo para hacer la industria viable y esa coordinación no la puede hacer el mercado porque se trata de industrias que aún no existen. Una serie de insumos esenciales deberán crearse y escalarse en un corto período de tiempo. En primer lugar, es indispensable contar con el concurso de la inversión extranjera, porque de otro modo el país no tendría la capacidad de levantar el financiamiento que va a necesitar esta industria, como tampoco tiene pleno acceso a las tecnologías requeridas.

Esto requiere que InvestChile y CORFO enfoquen sus esfuerzos de atracción de IED en el hidrógeno verde. Segundo, será necesario formar nuevos profesionales y técnicos para la industria del hidrógeno verde, lo que requerirá la participación de universidades y centros de formación técnica. Tercero, habrá que adecuar los puertos del país para que puedan manejar esta nueva exportación. Cuarto, habrá que tomar decisiones de cómo transportar el hidrógeno verde desde dónde se lo produce a dónde se lo necesita. Quinto, el Gobierno, a través de su Ministerio de Energía, tendrá que redactar las necesarias regulaciones y códigos. Ya en 2020 el Ministerio de Energía puso en práctica su Estrategia Nacional del Hidrógeno Verde, que servirá de hoja de ruta para la acción gubernamental y privada en las próximas décadas. Sexto, la maraña de trámites que hoy afectan a los inversionistas privados, y que conspiran en contra de la competitividad del país para atraer inversiones, debe simplificarse y los considerados indispensables deben digitalizarse. Una empresa multinacional no va a esperar cinco años para empezar a producir por no tener todos los permisos en regla.

Es importante resistir la tentación de reservar este sector para empresas estatales. El enorme volumen de las inversiones que serán necesarias entre 2022 y 2050 (estimadas en US\$300 mil millones)³⁷ hacen inviable que esta actividad

37: Estimaciones de Klaus Schmidt-Hebbel. Véase su presentación "The Future of Chile: Green Hydrogen!", webinar de la Fundación Chilena del Pacífico, Santiago, 9 de agosto de 2021.



quede en manos sólo de una o varias empresas estatales, que no podrán levantar el capital requerido y que desconocen la tecnología de esta actividad. Como se decía en el párrafo anterior, el Estado tiene un papel irremplazable (resolver el problema de coordinación) y debe abocarse exclusivamente a esa actividad.

El advenimiento cada vez más acelerado de la electromovilidad también tiene consecuencias favorables para Chile, toda vez que el país cuenta con enormes reservas de litio, el principal insumo para las baterías de vehículos eléctricos.³⁸ El procesamiento del litio en el país sería deseable para que Chile se posicione en la cadena global de valor de la electromovilidad exportando

no sólo la materia prima. De hecho, ya existe un acuerdo propiciado por CORFO con SQM para la venta de un porcentaje de su producción a los precios más bajos de sus exportaciones en los últimos seis meses. De todos modos, el litio está llamado a ser un creciente producto de exportación. Aquí, la inversión extranjera también será clave, sin desconocer que empresas nacionales podrán hacer su aporte y, de hecho, ya lo hacen. Al igual que en el hidrógeno verde, el Estado tendrá una tarea que los privados no pueden hacer: coordinar a los diversos actores (empresas, entidades públicas, universidades y centros de formación técnica) para hacer posible la puesta en marcha de proyectos productivos en la industria del litio y sus derivados. ■

38: Indudablemente, la descarbonización de las industrias del transporte también ocurrirá por la conversión de su combustible a hidrógeno verde. Por el momento, en lo que se refiere a vehículos, las nuevas empresas y las tradicionales que están haciendo su transición a la electromovilidad están prefiriendo las baterías de litio al uso del hidrógeno.

10. El crecimiento exponencial del e-commerce y del comercio internacional en servicios

Una de las tendencias más notables en el comercio internacional, la cual ha recibido un gran ímpetu con la pandemia del coronavirus, es el uso de medios electrónicos para el comercio de bienes y servicios al interior de los países y para el comercio exterior. Las transacciones electrónicas cubren un gran campo de actividades y crecientemente están desplazando a aquellas que requieren a las partes de una transacción estar en el mismo lugar. Las transacciones de e-commerce incluyen las llamadas B2B, B2C y C2C.³⁹ Las transacciones pueden realizarse a través de plataformas de internet o mediante el uso de aplicaciones especializadas (por ejemplo, Uber). Asimismo, es posible transar servicios de la más variada índole por mecanismos de e-commerce (por ejemplo, telemedicina, servicios educacionales, servicios de arquitectura, servicios financieros, video juegos y productos culturales tales como música, cine y programas de televisión). Cuando se requiere el traslado físico de productos, éste puede ocurrir utilizando el correo público o carriers privados (Fedex, DHL).

De hecho, la pandemia nos enseñó que la educación a través de medios informáticos puede ser un excelente complemento a la enseñanza presencial. De la enseñanza por internet a la exportación de servicios de educación por

internet no hay un gran paso. La telemedicina en el mercado interno podría bien aplicarse a la prestación internacional de estos servicios.

A nivel mundial, el e-commerce creció a una tasa anual de 24 por ciento en 2020 y se espera que siga creciendo a una tasa de dos dígitos este año, alcanzando el 20 por ciento del comercio minorista mundial. Este incremento ha abarcado a la economía mundial entera, siendo América Latina la región con el mayor crecimiento en 2020 (37 por ciento). Los países de Asia Pacífico lideran esta forma de comercio internacional.

El e-commerce es un canal de comercialización tanto para las grandes como para las pequeñas empresas y les ha permitido a estas últimas maximizar sus ventas en el mercado interno y participar en la exportación. En Australia y Nueva Zelanda, cerca de un 55 por ciento de las empresas utilizaron el e-commerce en 2020; para las pequeñas empresas, casi un 50 por ciento de ellas utilizaron esta vía de hacer negocios.

La Cámara de Comercio de Santiago estima que el comercio electrónico superará los US\$11.500 millones en 2021. La pandemia ha acelerado el uso del e-commerce para el comercio nacional e internacional en Chile. De acuerdo a los datos de la OCDE, en Chile el e-commerce creció más de un 120 por ciento en 2020; le siguen en segundo lugar México y Colombia, con porcentajes algo menores.

³⁹: Estas siglas significan “business to business”, “business to consumers” y “consumers to consumers”.

El *e-commerce* transfronterizo implica nuevos desafíos. El lenguaje y diferencias culturales aumentan su importancia, pues no existe un intermediario que reduzca estas diferencias entre las dos puntas de la transacción. Los temas de infraestructura en telecomunicaciones, la seguridad de la misma, el acceso a formas de pago aceptadas internacionalmente y en la moneda del comprador son desafíos importantes para este comercio.

Pero también existen temas regulatorios y de fiscalización importantes. Problemas de trazabilidad de los productos comercializados dificultan el cobro de los impuestos (aranceles e impuestos indirectos). Este problema es particularmente importante en el comercio que utiliza los correos nacionales debido al acuerdo de la Unión Postal Universal que permite la no trazabilidad de los envíos. En 2019 llegaron a Chile 23 millones de paquetes (envíos) desde el exterior vía Correos de Chile, de los cuales 18 millones de ellos ingresaron vía el convenio de la Unión Postal Universal.

Para promover el comercio electrónico y aliviar la tarea de los servicios de aduanas, a nivel mundial se ha implementado un de *minimis* para el *e-commerce* de productos (bajo el valor del cual el bien queda exento de aranceles e IVA). Un umbral alto estimula el comercio electrónico transfronterizo (especialmente del tipo B2C), pero como contrapartida reduce la recaudación tributaria y eventualmente facilita el comercio ilícito. En Chile el de *minimis* es tan sólo US\$30, mientras en Australia y EE.UU es cercano a los

US\$800. Es importante evaluar si el de *minimis* chileno favorece el *e-commerce* y cuál es su impacto sobre el comercio ilícito.

Para favorecer el *e-commerce*, Chile liberó del uso de agente de aduanas a los envíos (importaciones y exportaciones) menores a US\$3.000. Esto beneficia a alrededor del 95% de los envíos vía *courier*.

La revolución del *e-commerce* ha venido acompañada de un gran aumento del comercio internacional en servicios. Mientras el comercio en bienes creció en promedio un 3,5 por ciento anual entre el 2008-2021, los servicios para los negocios lo hizo en un 5 por ciento.⁴¹ Una gran ventaja de la exportación de servicios es que está mucho menos expuesta a la volatilidad de precios que afecta a una buena parte de la exportación de bienes.

En el caso de Chile, la exportación de servicios de negocios (servicios no relacionados a viajes o transporte) creció a la tasa de 2,4 por ciento anual desde 2008 a 2020, mientras que la exportación de bienes lo hizo sólo en un 1,1 por ciento. **La exportación de servicios es una oportunidad para Chile. Dado su fuerte crecimiento, a diferencia del comercio en bienes, nos permite entrar en las nuevas cadenas de valor del comercio mundial.** La lejanía de Chile conspira contra el ingreso de empresas chilenas a las cadenas globales de valor en bienes; para los servicios, la distancia física no encarece costos. Chile tiene ventajas comparativas en este comercio. Primero, tiene el mismo huso horario

41: Datos de la Organización Mundial de Comercio.

que el este de Estados Unidos y Canadá, que son los dos más importantes demandantes de los servicios que ha comenzado a exportar Chile. Segundo, en relación a América Latina y el Caribe, Chile tiene la mejor infraestructura de comunicaciones, el mejor nivel educacional (de acuerdo a la prueba PISA y a los *rankings* de universidades) y, por último, Chile ha firmado sendos acuerdos de no tributación que facilitan este comercio.

A nivel nacional, ha sobresalido la exportación de servicios de contabilidad y software a Estados Unidos. Ello se ha visto facilitado por la instalación en el país de importante empresas transnacionales de servicios tales como *Tata Consulting*, *Everis*, y *NTT Data*. De acuerdo a datos de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, empresas chilenas han aumentado significativamente sus exportaciones de servicios tecnológicos. Por ejemplo, los servicios de soporte logístico *inbound* y *outbound*, los servicios de diseño de *software* original, y los servicios de *hosting* para sitios web y correo electrónico tuvieron un explosivo crecimiento en el período enero-agosto de 2021.⁴²

El *e-commerce* requiere de la modernización de los tratados bilaterales y plurilaterales de comercio para incluir disposiciones consensuadas en cuanto a la regulación y tributación de esta emergente forma de participar en el comercio internacional. El TPP11 contiene disposiciones para el *e-commerce*. También se está evaluando

incluir estos temas en los acuerdos con Australia y la República de Corea. Dentro de la Alianza del Pacífico, el protocolo comercial, suscrito en 2014 y vigente desde 2016, incluye un capítulo sobre comercio electrónico, el que sigue de cerca el modelo del TPP11. En él se plantea la prohibición de aranceles a los productos digitales; se otorga trato nacional y de nación más favorecida (NMF) a los productos digitales; se permite la transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos, incluida la información personal, para el ejercicio de la actividad de negocios; y se prohíbe exigir la ubicación de instalaciones informáticas en el territorio.

En el 2021 se firmó el Primer Acuerdo de Asociación sobre Economía Digital (DEPA por sus siglas en inglés) entre Chile, Nueva Zelanda y Singapur.⁴³ Los contratantes señalaron que este acuerdo nace del interés común de los tres países por impulsar beneficios directos a las economías más pequeñas, entregando oportunidades particularmente a las micro, pequeñas y medianas empresas. El acuerdo busca establecer un marco normativo y facilitador de la cooperación para las empresas de tecnología de la información y comunicaciones (TIC), fomentando la exportación de productos y servicios bajo una regulación clara y compartida sobre el libre flujo de datos de inteligencia artificial, identidad digital, privacidad de datos, entre otras áreas de interés para la industria de las TIC. Chile enfrenta una serie de desafíos para for-

42: M. Berríos, "Pandemia dispara envíos de servicios tecnológicos y 500 productos marcan récord", *El Mercurio*, 10 de septiembre de 2021, pág. B2.

43: Es interesante que Estados Unidos está contemplando una iniciativa en *e-commerce* en el indopacífico en gran parte orientada por el tratado entre Chile, Nueva Zelanda y Singapur. Véase "Gobierno de Estados Unidos impulsa acuerdo de comercio digital para el indopacífico que incluiría a Chile", *Diario Financiero*, 30 de julio de 2021.

talecer su *e-commerce* tanto nacional como internacional. Entre ellos destacan:

- Redireccionar los esfuerzos de los organismos gubernamentales como Pro-Chile al comercio en servicios.
- El país se ha especializado en el fomento de la exportación de bienes; ahora es el momento de potenciar y favorecer las exportaciones de servicios.
- Chile tiene una serie de acuerdos en el área de servicios; a modo de ejemplo, acuerdos que facilitan la exportación de servicios a gobiernos de otros países, pero en la práctica no han sido implementados para hacerlos efectivos.
- Potenciar y estimular acuerdos con grandes plataformas o empresas de *e-commerce* para las importaciones de bienes al país, para que sean ellas las que cobren los derechos de importación y el IVA. Ya existen algunos acuerdos de esta naturaleza, pero es importante que se emprendan acciones para asegurar que todas estas empresas lo hagan.

El crecimiento del *e-commerce* tiene implicancias para la modernización de los organismos fiscalizadores. A este respecto, la ventanilla de comercio única, que ya lleva más de 10 años, debe pasar a ser obligatoria para toda transacción, incluyendo las electrónicas. Esto facilitará el comercio, y también la interconexión aduanera con otros países, lo cual permitirá reducir

tiempos en la internación de los bienes y servicios en todos los países participantes.

Otras medidas importantes para facilitar el comercio exterior vía *e-commerce* son:

- La exclusión de la exportación e importación de servicios del uso de agentes de aduanas.
- Potenciar la mesa público-privada, coordinada por el Ministerio de Hacienda, con el fin de elaborar políticas de facilitación del comercio de servicios. Esta mesa facilita la agilización de este comercio y permite que los organismo del Estado se coordinen entre sí con este fin.
- Fortalecer la formación de programadores. Según la mesa público-privada, existe una gran brecha entre la demanda y oferta de programadores. En este punto es fundamental que se potencie y facilite el uso de franquicias ya existentes y que se reoriente los cursos de CORFO y SENSE hacia la formación de nuevos programadores.
- Masificar el uso de medios electrónicos de pago, velando por la competencia en este mercado. La ley de medios de pagos y la implementación de la ley de fijación de las tasas de intercambio en el mercado de los medios de pago electrónicos son pasos importantes que deben ser constantemente evaluados para ver si están cumpliendo el rol de masificación de los medios de pagos electrónicos. ■



11. En resumen

La recuperación del crecimiento en Chile es indispensable para dar respuestas efectivas a las demandas sociales que se han tomado la agenda económica desde octubre de 2019. Sin crecimiento, los recursos tributarios simplemente no estarán disponibles en la magnitud que son requeridos para hacer de Chile una economía y sociedad más inclusiva. Nuestra historia desde la recuperación de la democracia nos indica que el crecimiento es la mejor fuente de recursos tributarios. Esto no significa que reformas a nuestro deficiente régimen tributario no sean necesarias. En particular, es importante cerrar los numerosos forados por donde se dejan escapar recursos que podrían y deberían ser captados por el Estado. Pero contar sólo con otra reforma tributaria es claramente insuficiente. Las reformas tributarias tienen rendimientos decrecientes y Chile ya ha realizado varias desde el retorno a la democracia. Sin crecimiento, las reformas tributarias tienden a ser meramente redistributivas y las que discuten en estos momentos podrían afectar a la inversión, el principal motor de crecimiento.

Para volver a crecer, es importante reafirmar aquellas estrategias y políticas que han sido efectivas en los años desde el retorno a la democracia. Ya hemos enfatizado las bondades del crecimiento liderado por las exportaciones y la contribución que puede hacer la inversión extranjera. En el marco de la apertura económica, Chile está muy bien posicionado para sacar partido de los cambios que están ocurriendo a nivel global. Al calentamiento global, la sociedad mundial está respondiendo de diversas maneras, pero el reemplazo de energías basadas en hidrocarburos a otras fuentes renovables es quizás la más importante. En este campo, Chile está en inmejorables condiciones de producir y exportar hidrógeno verde, la principal fuente de energía de aquí a fines del siglo XXI.

La minería suele ser vista como la principal manifestación de nuestro atraso exportador. Esta es una visión profundamente equivocada. Por el contrario, la minería del cobre en particular enfrentará un espectacular aumento en su demanda internacional en las próximas décadas, a medida que los vehículos a combustión in-

terna son reemplazados por vehículos eléctricos, lo que ya está ocurriendo frente a nuestros propios ojos. Los vehículos eléctricos insumen cuatro a cinco veces el cobre que requieren los vehículos convencionales. Pero para que el país aproveche sus ventajas comparativas en minería, deberá hacer la transición a una minería verde. Vale decir, a una minería que usa energías verdes en la producción minera y en la provisión de agua desalinizada, que indudablemente requerirá para enfrentar una sequía que ya parece perpetua. En este sentido, la Estrategia Nacional del Hidrógeno Verde que ha adoptado el país desde fines de 2020 parece tener enormes sinergias con las exportaciones de cobre y otros minerales, que necesitarán ser producidos con energías no contaminantes para continuar siendo competitivos a nivel mundial. Desde luego, el desarrollo del litio, principal insumo de las baterías de los vehículos eléctricos, también tiene un importante lugar en la estrategia exportadora futura.

Vale la pena recalcar que, en la medida de lo posible, será importante integrar a la minería (incluyendo al litio) de manera más orgánica a la economía nacional, identificando encadenamientos hacia adelante y hacia atrás. Asimismo, la integración de las necesidades de las comunidades donde se desarrolla la actividad minera a las consideraciones de las empresas productoras también deberá ser un objetivo de la política económica.

Por último, enfatizamos una vez más el enorme potencial de los servicios modernos como fuente de exportaciones y de integración a las cadenas de valor globales. Asimismo, los servicios son intensivos en capital humano avanzado y, por lo tanto, crean empleos de buena calidad.

La pandemia nos ha enseñado a exportar servicios, que no requieren que comprador y vendedor estén en el mismo lugar. Chile está en óptimas condiciones para aprovechar esta nueva ola del comercio internacional. El Gobierno, las nuevas empresas exportadoras de servicios y las universidades deben trabajar mano a mano para hacer de este potencial una realidad.

Una buena parte de las actividades que hemos destacado en este capítulo van a requerir importantes volúmenes de inversión extranjera directa. Junto a Europa, los países de APEC son nuestros principales aportantes de nuevas tecnologías y capitales por esta vía. Es importante que el país continúe con su apertura a esta inversión, que ya se ha convertido en política de estado y ha sido refrendada por todos los gobiernos que el país ha tenido desde su retorno a la democracia. Es importante que el mundo continúe viéndonos como socios confiables, en lo comercial y en lo que se refiere a la inversión. ■

日经225

8566.46
21025.77

000001

上证50

上证指数



000001(上证50) 13:18 价 2899.29 涨跌 -92.04(-)

CAPÍTULO IV | Conclusiones



01. La importancia del libre comercio y del flujo de inversiones para Chile

Chile enfrenta un conjunto de desafíos de orden social, político y económico para volver a dinamizar su economía, luego de más de una década de mediocres resultados económicos, puntuados por manifestaciones de descontento con las prestaciones sociales del Estado y con las desigualdades que, a pesar del innegable progreso económico, han sido difíciles de atenuar significativamente. Ellas se hacen más patentes cuando el crecimiento se desacelera, como ha sido el caso de Chile. El escaso crecimiento durante las dos décadas más recientes ha redundado en que los salarios han dejado de aumentar a las tasas que prevalecieron luego del retorno a la democracia y que los empleos con mejores salarios se han hecho más escasos.

Cuando todo es materia de cuestionamiento, también lo son aquellos rasgos del crecimiento que sí han sido exitosos. Nos referimos en particular a la inserción de Chile en los mercados mundiales y a una política receptora hacia la inversión extranjera, con todos los beneficios

que ella involucra en términos de aumento del capital productivo del país, acceso a nuevas tecnologías y a mercados foráneos. El giro que el país hizo hacia un modelo exportador de crecimiento parece ser particularmente apropiado para una economía con mercados internos pequeños como el nuestro. Baste recordar que, a través de su adhesión a la Organización Mundial de Comercio y la firma de numerosos tratados de libre comercio, las fronteras económicas del país se han expandido de manera incalculable. Nuestras empresas no están presas de nuestro pequeño mercado interno, sino que, por el contrario, son capaces de colocar sus productos y servicios en un mercado a escala mundial. Y también tienen las posibilidades de desarrollar nuevos productos y servicios para los mercados internacionales.

Es interesante que en los últimos años han surgido varias *start-ups* tecnológicas que, desde el inicio, visualizan el mercado mundial como su ámbito de acción. Y también están apareciendo firmas de capital de riesgo especializadas en el financiamiento de este tipo de empresas. Algunas de propiedad chilena se han establecido en

Estados Unidos, que es el país que lidera a la industria mundial de capital de riesgo.⁴⁴ De esa manera, aprovechan las sinergias y ventajas de localización para encontrar inversionistas, personal especializado y emprendedores necesitados de capital.

La apertura al comercio y la inversión no garantiza que sepamos aprovechar todos los beneficios que ella nos ofrece, ya que se requiere, también, de capacidades emprendedoras y destrezas que no se necesitan en el mercado interno. La experiencia de los últimos 30 años desde el retorno a la democracia demuestra que nuestras empresas son ampliamente capaces de responder al desafío de incursionar en mercados exigentes. Pero es obvio que, para sostener un crecimiento elevado por un período de tiempo que nos permita convertirnos en un país plenamente desarrollado y con oportunidades compartidas para todos los chilenos, los sectores público y privado deben trabajar juntos para resolver los escollos que conlleva cualquier proceso de diversificar nuestra producción y exportaciones.

A las preocupaciones tradicionales del desarrollo económico en estos años se les han agregado dos nuevos temas de importancia mundial: (1) la elevada probabilidad de que la comunidad internacional tenga que lidiar con pandemias que pueden tener efectos devastadores sobre todas las economías del mundo al mismo tiempo; y (2) el calentamiento global, que amenaza la sobrevivencia del ser humano.

En ambos casos, el libre comercio internacional y el libre flujo de información y de inversiones a través de las fronteras tienen un gran papel que jugar para enfrentar estos desafíos con éxito.

La pandemia del COVID-19 no está aún resuelta y también tenemos que prepararnos para otras que muy probablemente surgirán. Fuera del libre comercio y la libre inversión en vacunas, implementos médicos y medicamentos, es importante abordar un problema insoslayable: los países de menores ingresos están mucho más desvalidos que los países avanzados para lidiar con las pandemias y con sus consecuencias económicas. Ello indicaría que la solidaridad internacional, a través de programas como COVAX, es indispensable, no sólo para ayudar a quienes no pueden ayudarse a sí mismos, sino para minimizar mutaciones de los virus que continuarán amenazando la salud y el bienestar de todos los países, incluyendo aquellos que sí pueden vacunar a sus ciudadanos. El COVID ya ha producido variaciones muy contagiosas y letales, las más recientes siendo las variantes Delta y Ómicron. Si el avance del COVID hubiese encontrado a las poblaciones de los países menos desarrollados - tales como India, los de África y algunos de Asia - con tasas más altas de vacunación, es altamente probable que esas variantes, que están alargando la pandemia por casi dos años, no hubiesen aparecido.

En lo que se refiere al cambio climático, es esencial que el mundo como un todo avance hacia la descarbonización de las economías nacionales.

44: Véase, por ejemplo, el caso de Fen Ventures, empresa de capital de riesgo de origen chileno y establecida en Miami (www.fenventures.com).



Nuevamente, así como en el COVID, enfrentamos como humanidad un problema de acción colectiva: de nada vale un esfuerzo por atacar el cambio climático en una economía sino lo están haciendo otras. Para Chile, este desafío también es una enorme oportunidad. Chile produce la energía renovable no convencional más barata del mundo, gracias a la abundancia de vientos en Magallanes y de luz solar en el Desierto de Atacama. El país ya ha dado pasos gigantes hacia el reemplazo de las energías producidas por hidrocarburos a otras renovables y no convencionales.

Tenemos los insumos para producir el hidrógeno verde que será la base de la descarbonización en el mundo entero. Ello supone enormes e inéditos desafíos para el sector público y el pri-

vado. Debemos atraer las cuantiosas inversiones que necesitaremos, asegurándoles condiciones tales como el estricto apego a las reglas claras y al Estado de Derecho; asimismo, el Estado está llamado a resolver complejos problemas de coordinación, que van desde la provisión de recursos humanos apropiados y la regulación imparcial y de beneficio mutuo que este nuevo sector requerirá. Ello nos permitirá acceder a un nuevo bien de exportación de grandes dimensiones y a un insumo para descarbonizar nuestra propia economía. Sin ello, en cortos años la minería chilena no será competitiva en los mercados internacionales, que privilegiarán la minería verde. Por último, el país también cuenta con las mayores reservas de litio del mundo, el principal insumo de la electromovilidad. ■

02. La creciente importancia de APEC en el concierto mundial

En este entorno, la membresía en APEC es especialmente valiosa. En términos agregados, los miembros de APEC son los principales compradores de las exportaciones chilenas y el principal origen de sus importaciones. A la vez, la mayor parte de las inversiones extranjeras directas que atrae Chile provienen de los países miembros de APEC.

Pero más allá de los beneficios directos de la participación en APEC, existen otros indirectos de gran importancia para el futuro del comercio y las inversiones internacionales. APEC es un foro de países comprometidos con la apertura económica, en un momento donde ella empieza a ser cuestionada, incluso en algunos de los propios países miembros. Por lo tanto, **APEC presenta una oportunidad valiosísima para refrendar, al interior del grupo y en las instancias multilaterales tales como la OMC, los valores de la apertura comercial y a las inversiones, que son importantes para el desarrollo de todos los países, pero fundamentales para países pequeños.** Por su tamaño económico y poblacional, es difícil para Chile hacerse oír en los foros internacionales. Pero sí puede hacerlo como miembro del mayor grupo adherente a esos principios.

APEC y el CPTPP tienen una gran convergencia en cuanto a membresía. De ingresar China, Corea del Sur y China-Taipei a este último acuerdo, esa convergencia sería aún más evidente. Más allá de los mejores accesos ya negociados

por nuestras autoridades de varios gobiernos sucesivos, incluso de signos políticos distintos, estando presentes una buena parte de nuestros socios económicos principales, Chile no puede quedarse afuera.

En lo que se refiere a los dos grandes desafíos que enfrenta la humanidad en estos momentos - la pandemia y el calentamiento global - los principios de APEC pueden tener una importante influencia a nivel global.

Estamos alineados con el informe de ABAC (*APEC Business Advisory Council*) a APEC en su reunión liderada por el Gobierno de Nueva Zelanda, en el cual se hace ver la gran disparidad entre miembros de APEC en su recuperación del COVID.

Dicho informe hace un llamado a todos los miembros de APEC que estén en condiciones de hacerlo que contribuyan con el esfuerzo liderado por la Organización Mundial de la Salud, COVAX, con el fin de hacer llegar a los países más retrasados en el combate al COVID ayuda en especie y económica para que puedan adquirir las vacunas e implementos médicos que sus ciudadanos necesitan. Este informe también hace un llamado a resistir la tentación de políticas proteccionistas en el campo del combate al COVID, en el entendido, que compartimos, que ningún país puede combatir la pandemia por sí solo.⁴⁵

En lo que se refiere a la pandemia del COVID y a otras que seguramente sobrevendrán, APEC debe trabajar en dos direcciones fundamentales. En primer lugar, asegurando el libre



comercio de vacunas, medicamentos e implementos médicos y hospitalarios. Se han visto en estos dos largos años algunas posiciones proteccionistas en este ámbito que es importante revertir lo antes posible. Segundo, APEC debe apoyar en forma irrestricta e incentivar a sus miembros a que colaboren con la OMS a través de COVAX para hacer llegar ayuda económica y sanitaria a los países más golpeados por la pandemia. Como ya afirmáramos, APEC debería levantar la voz para que los países en condiciones de hacerlo contribuyan con financiamiento y en especie a que los países más vulnerables puedan controlar la pandemia. No se trata de caridad con los menos favorecidos sino de asegurar que efectivamente el mundo pueda salir de esta primera crisis sanitaria de escala global y pueda afrontar otras que el futuro pueda deparar.

En cuanto al calentamiento global, APEC ya incorpora en sus principios medidas para mitigar y adaptarse a ellas, sin que éstos se conviertan en proteccionismo encubierto. El libre flujo de

inversiones es indispensable para que la humanidad produzca al más bajo costo posible los combustibles y energéticos del futuro. Y el libre comercio asegura que ellos puedan llegar a todos los rincones del planeta.

Por último, el mundo está girando desde el comercio en bienes al comercio en servicios, entre los cuales se encuentran aquellos que se pueden intercambiar vía *e-commerce*. Aunque de manera incipiente, Chile ya se ha subido a ese carro. De hecho, uno de los pocos acuerdos comerciales en este campo lo han firmado Chile y dos miembros de APEC, Nueva Zelanda y Singapur. APEC puede convertirse en un foro donde las reglas de este nuevo y prometedor comercio puedan ir desarrollándose y aprobándose, contribuyendo así a una de las principales tareas futuras del Organización Mundial de Comercio. ■

44: ABAC, *Report to the Economic Leaders of APEC - People, Place, and Prosperity*, New Zealand, 2021, págs. 12-15.

