

EL CAMINO DE LAS REFORMAS

*Jorge Marshall R.**

Los debates de la Conferencia “Los Desafíos del Crecimiento Económico”, realizada por el Banco Central de Chile en noviembre del 2001, han planteado dos temas que quiero cubrir en este ensayo: ¿qué ha pasado con el crecimiento más reciente de la economía chilena? y ¿cuál es la agenda de políticas para apoyar un crecimiento elevado? Posteriormente haré algunos comentarios sobre la aplicación de las reformas que requiere la economía.

I. LA DISMINUCIÓN DEL CRECIMIENTO

Una pregunta que ha estado presente en la Conferencia es cómo explicar el descenso de aproximadamente 3 puntos porcentuales en el crecimiento en el PIB per cápita de Chile, entre los llamados “años dorados” y el período más reciente. De los trabajos y de la discusión se pueden identificar cuatro variables candidatas a dar respuesta, al menos en parte, a esta pregunta.

i. *El deterioro del escenario externo* (términos de intercambio, servicio de la deuda, restricción de financiamiento externo, caída del crecimiento mundial). Sólo la caída en los términos de intercambio entre 1986-1998 y 1999-2001 es cercana a 10%. El trabajo de Gallego y Loayza encuentra un coeficiente en torno a 0.17 para el efecto de la variación en los términos de intercambio en el crecimiento, por lo que este efecto podría llegar a 1.7% de menor crecimiento. Habría que agregar otras variables del escenario externo que también se deterioran fuertemente. A saber, el crecimiento per cápita de nuestros socios comerciales se redujo y los flujos de capitales privados a países emergentes, como Chile, bajaron desde un promedio anual de cerca de 100,000 millones de dólares en 1986-1998 a algo menos de 30,000 millones de dólares en

1999-2001. Estos factores reflejan la magnitud del deterioro de escenario externo de Chile en el período reciente.

ii. *La caída de la productividad*. En principio este componente parece bastante elevado cuando se mide por la variación en la productividad total de factores, que varios trabajos estiman en algo más de 2 puntos porcentuales.

CUADRO 1

Crecimiento de la Productividad
Total de Factores

	“Años dorados” ^a 1998-2001	
Schmidt-Hebbel (2001)	2.60	0.00
Beyer y Vergara (2001)	2.75	0.40

a. Corresponde a 1986-1997 en Schmidt-Hebbel (2001) y a 1986-1995 en Beyer y Vergara (2001).

Pero esta medición exagera los cambios en la productividad que se pueden explicar y, por tanto, adjudicar a una causa. De hecho, Contreras y García (2001) corrigen por algunos problemas y encuentran que la caída en el crecimiento de la productividad total de factores no fue tan significativa. Aparte del efecto del ciclo, hay que restar el residuo no explicado en la ecuación de crecimiento.

iii. *El proceso de convergencia*, que significa que el crecimiento decae en la medida que aumenta el ingreso del país. Sin embargo, este factor sólo puede explicar aproximadamente dos décimas de un punto porcentual, porque estamos comparando períodos muy cercanos. Sin embargo, queda la duda si el efecto de la convergencia se venía produciendo desde antes de 1999, como era de esperar en una economía que aumentaba

* Vicepresidente del Banco Central de Chile. Agradezco los comentarios de Francisco Gallego, Christian Johnson y Klaus Schmidt-Hebbel.

su tamaño aceleradamente, sin ser notorio aún en 1995-1997, porque nos encontrábamos en una fase expansiva del ciclo económico.

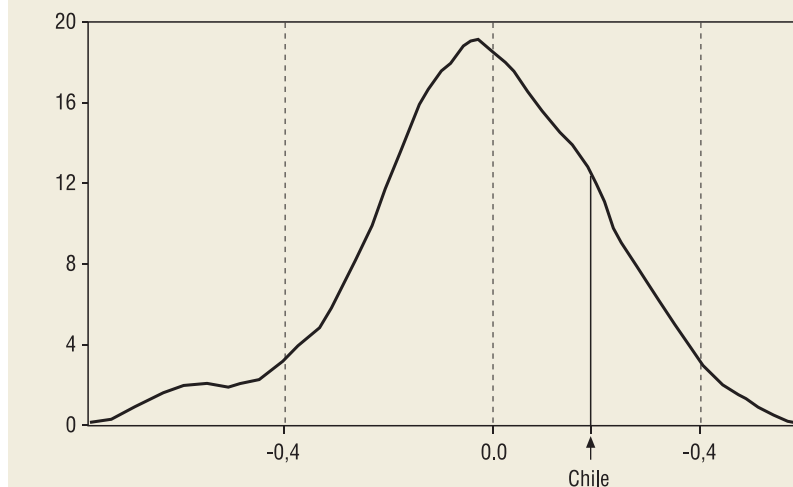
iv. *Factores no explicados y no persistentes.* En la explicación del “crecimiento de los años dorados” hay alrededor de 1.6% que es un residuo no explicado. El trabajo de Gallego y Loayza llega a un resultado similar al de Barro. El trabajo de Easterly y Levine presentado en la Conferencia muestra que este residuo no es persistente en el tiempo. Estos autores plantean que los coeficientes de correlación entre promedios quinquenales de crecimiento son cercanos a cero, mientras las variables explicativas (inversión, capital humano) tienen alta persistencia. En otras palabras, existen elementos diferentes de la acumulación de factores productivos, que son especialmente relevantes para explicar el crecimiento, pero aún no sabemos bien a qué corresponden y, por tanto, quedan abiertas avenidas de investigación futura.

Por lo tanto, hay una parte del crecimiento de Chile en 1986-1998 que no sabemos bien cómo fue alcanzado, pero sabemos que se debe a factores que no tienen persistencia. De acuerdo con el estudio de Barro (1999), el residuo promedio (en valores absolutos) en la ecuación de crecimiento alcanza a 1.6% y la desviación estándar alcanza a 2.2%. En el caso de Chile el residuo alcanza a 1.6%. Como se puede observar en el gráfico adjunto y en el trabajo de Gallego y Loayza, el residuo de Chile se ubica en la parte superior de la distribución.

En términos de magnitud, es posible que las explicaciones i y iv sean las más significativas, sin dejar de advertir que la explicación iii sigue siendo muy relevante en el largo plazo. Sin embargo, debemos reconocer que la pregunta que hemos formulado no es relevante para la política económica, porque independientemente de la respuesta existe la responsabilidad de promover el crecimiento, y eso sólo se puede lograr a través de acciones que aumenten la productividad.

GRÁFICO 1

Distribución de los Residuos de Barro (1999)



II. POLÍTICAS DE APOYO AL CRECIMIENTO

Una conclusión robusta en los estudios de crecimiento es que las políticas tienen un efecto que opera principalmente a través de la productividad. Adicionalmente, las variables de calidad de las políticas son más relevantes que las de cantidad. Por ejemplo, la calidad de la inversión y de la educación son más relevantes que las correspondientes variables de cantidad. Del mismo modo, la evidencia empírica muestra que el tamaño del Gobierno no es tan relevante como su calidad (Sala-i-Martin, 2001). Estos elementos son importantes a la hora de determinar prioridades de políticas para apoyar el crecimiento.

Los trabajos y el debate de la Conferencia entregan una serie de orientaciones a las políticas para promover el crecimiento en Chile. Entre las que me parecen más interesantes están:

- i. *Mirar más la microeconomía.* Con relación a los aspectos de la microeconomía y de la macroeconomía me permito reunir tres observaciones. La primera, realizada por Carlos Massad (2002), señalando que las variables macroeconómicas están aportando prácticamente todo lo que es posible. La segunda, de Xavier Sala-i-Martin, que señaló que una macroeconomía adecuada evita desastres o malos resultados, pero no asegura un alto crecimiento, o sea es una condición necesaria pero no suficiente para crecer.

La tercera, de Stanley Fischer, quien, al responder una pregunta en su reciente visita a Chile, señaló que una macroeconomía adecuada permite alcanzar la medianía en el desempeño del crecimiento, pero que posteriormente lo que se requiere es tener una buena microeconomía. La mayor parte de los trabajos de la Conferencia comparten este punto de vista y el trabajo de Schmidt-Hebbel hace un test empírico en el que se concluye que, en las condiciones actuales, Chile debe mirar más los aspectos de la microeconomía. Sin embargo, debemos avanzar en entender qué significa, en concreto, mejorar la microeconomía.

- ii. *Profundidad financiera.* Chile aparece, por un lado, con un insuficiente desarrollo financiero cuando se compara con el de los países desarrollados, especialmente respecto de la actividad y liquidez de sus mercados de capitales (Carkovic y Levine, 2001). Por otro lado, el trabajo de Caballero (2001) muestra la excesiva sensibilidad de nuestro país a factores externos y cómo esto se relaciona con un insuficiente desarrollo financiero. Hay en este ámbito varias iniciativas en marcha, como son las reformas al mercado de capitales y la integración financiera con el exterior. Este es un tema que debe permanecer en la agenda de políticas, con énfasis en el fomento del capital de riesgo, el perfeccionamiento del sistema de pagos y la competencia en la industria bancaria.
- iii. *Evitar las políticas industriales.* Sala-i-Martin y Noland y Pack (2001) entregaron motivos sustantivos para mantenerse alejados de las políticas industriales, los que son capaces de modificar la composición del producto, pero no cambian la productividad. Sala-i-Martin cuestionó incluso las políticas de fomento de la tecnología, planteando usar la recomendación de Kremer (2000), de premiar a los innovadores sin subsidiar la investigación, generando subsidios directos a la demanda y no a la oferta (como los subsidios a R&D). Noland y Pack muestran cómo cierta creencia en que las políticas industriales fueron elementos centrales para el éxito de algunos países del Este Asiático no es tan clara, una vez que se hace un análisis más detenido. Estos temas son relevantes en Chile, porque siempre existe el riesgo de aplicar políticas selectivas de promoción o protección, sin realizar una evaluación adecuada de sus costos y beneficios.
- iv. *Flexibilizar los contratos laborales.* Este tema no fue tratado con profundidad en los trabajos de la Conferencia, pero recomendaciones del debate apuntan a otorgar mayor flexibilidad en el mercado de trabajo, con fórmulas como sistemas de salarios variables, en función de utilidades, ventas o producción; flexibilizar jornadas, turnos de trabajo y, en general, flexibilizar los contratos colectivos.
- v. *Mejorar la calidad de la educación.* En general se ha documentado que la calidad del capital humano es una de las variables que apoya el crecimiento. Beyer y Vergara (2001) señalan que hay una importante diferencia entre el efecto de los años de educación y la calidad de la enseñanza. Los resultados de rendimiento de la educación en Chile son aún insuficientes, lo que abre la necesidad de profundizar en las causas de este hecho. Es probable que la reforma demore en entregar todos sus frutos, pero también es necesario considerar que los sistemas institucionales de incentivos estén funcionando con deficiencias, lo que es importante tener en consideración, ya que esto redundaría directamente en la productividad de los recursos que la sociedad está invirtiendo en este sector. No olvidemos el punto levantado por Hanushek (1998) que señala que Estados Unidos lleva cerca de tres décadas realizando grandes inversiones en educación, a la vez que presenta una caída en los resultados de las pruebas estandarizadas internacionales.
- vi. *Eficiencia de las instituciones.* El desarrollo institucional es una variable que tiene una alta correlación con el ingreso per cápita. En general Chile tiene un buen desarrollo institucional. Diversos indicadores, como ausencia de corrupción, libertad económica, vigencia de los derechos de propiedad y del estado de derecho, muestran al país en posiciones avanzadas entre países emergentes, incluso comparables a los países desarrollados. Pero al mismo tiempo se detecta una brecha entre el buen desarrollo institucional y el bajo nivel del producto. Específicamente, en los gráficos siguientes se presenta el PIB per

cápita y los datos de desarrollo institucional del World Economic Forum (2001) y de Kaufmann *et al.* (1999) del Banco Mundial, con el índice de desarrollo institucional en el eje horizontal. En este análisis se desprende que el desarrollo institucional de Chile corresponde al de un país con un producto por habitante de al menos 50% superior al actual.

Esto significa que tener buenas instituciones no garantiza que sean todo lo productivas que podrían ser. Por ejemplo, el hecho que la evasión tributaria sea baja, refleja que la institucionalidad tributaria (sistemas de información, recaudación, fiscalización, judicial) funciona bien, pero nos dice poco acerca de la eficiencia del sistema tributario. Los aspectos formales de las instituciones se refieren a la capacidad para definir y aplicar normas o políticas en diversos ámbitos. En este sentido, Chile cuenta con buenas instituciones. La eficiencia de las instituciones, en cambio, se mide por la calidad de las normas y políticas que se aplican, especialmente en su capacidad para adaptarse a un entorno cambiante. De acuerdo con esta aceptación, Chile está en la actualidad pagando los costos de varias décadas en las que la reforma al funcionamiento del Estado ocupó una prioridad secundaria. El resultado es que Chile tiene buenas instituciones, pero de baja productividad. Lo que corresponde en la actualidad es renovar la capacidad de generar normas y políticas adecuadas en todo el sector público, que otorguen incentivos correctos a las instituciones públicas y a las personas que se desempeñan en ellas.

III. IMPULSO DE LAS REFORMAS

Un esfuerzo que corre en paralelo al debate sobre la agenda de políticas es el que se refiere a la capacidad de diseñar y aplicar buenas políticas. La importancia de esta capacidad se acentúa con la complejidad de

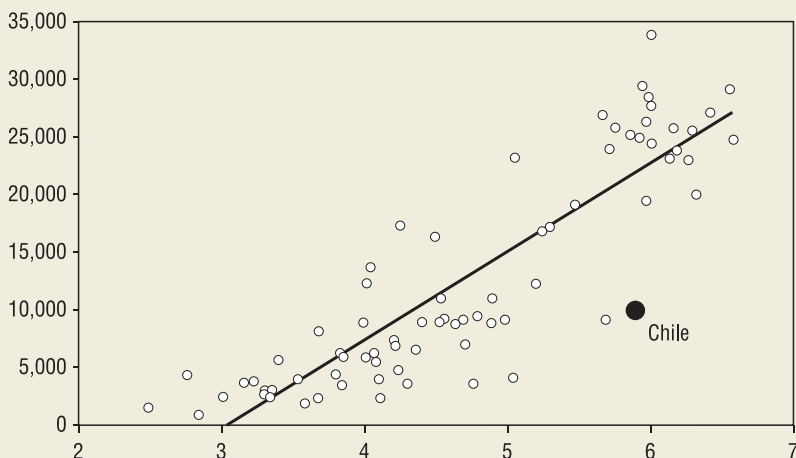
los asuntos que deben atender las acciones de política. Pretender que las políticas apropiadas emerjan de mentes privilegiadas es una señal de inocencia o de autoritarismo.

En el mundo de la empresa, los casos de éxito son el resultado de estrategias bien diseñadas, pero también de valores, sistemas, estructuras, habilidades y estilos. En la medida que los asuntos públicos se hacen más complejos, la forma de enfrentarlos requiere mayor creatividad, conocimientos especializados y articulación de esfuerzos. Las personas pueden realizar un trabajo que aporte en estos sentidos en la medida que forma parte de una organización que controla las incertidumbres y define un sentido a la acción.

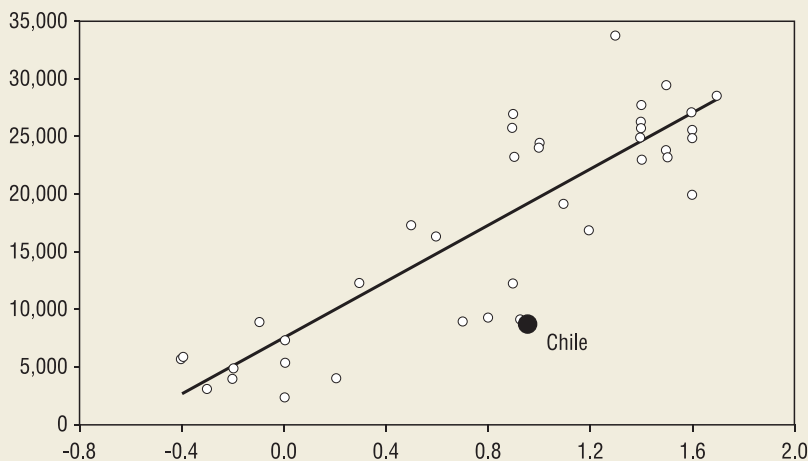
GRÁFICO 2

Relación entre PIB y Desarrollo Institucional

A. World Economic Forum



B. Banco Mundial



Un enfoque que ha sido perturbador en el diseño de las políticas públicas es el que sobredimensiona los ingredientes ideológicos. Con frecuencia, la discusión ideológica lleva a falsos dilemas, como el que se plantea entre la “salud como negocio” o la “salud como derecho”, mientras el dilema de fondo es cómo organizar los recursos escasos para ofrecer servicios de un modo eficiente, eficaz y equitativo. En este punto hay también un vínculo entre el funcionamiento del sistema político y la calidad de las acciones de los gobiernos. Cuando el sistema político funciona mal, el resultado es que pierde capacidad para encontrar soluciones adecuadas a los asuntos públicos.

Estos elementos plantean que, junto a las prioridades de política para apoyar el crecimiento, están las acciones que permitan elaborar y aplicar estas políticas. En este sentido se pueden plantear los siguientes temas:

- i. *Relevancia de una agenda.* Es frecuente que la acción de los gobiernos esté basada en un conjunto amplio de prioridades, mayor del que es posible razonablemente llevar a cabo. De todas estas prioridades se logran algunas acciones, que luego se plantean como objetivos. Los organismos deben fijar objetivos claros. Un problema frecuente en la administración pública es que existen muchos principales (gobierno, opinión pública, usuarios, otros ministerios, parlamento), cada uno con objetivos propios. El resultado es que los sistemas de incentivos se debilitan enormemente. Establecer objetivos y especificar la tarea es requisito para la función creativa.
- ii. *Relevancia de la complementariedad de las políticas.* Una de las ideas que adquirieron notoriedad en la Conferencia es la de la complementariedad de las políticas, definida y aplicada empíricamente en el trabajo de Gallego y Loayza. Si bien se trata de un concepto en el que debemos seguir trabajando, el mensaje es que un país que aplica conjuntamente una serie de reformas que promueven el crecimiento alcanza un efecto adicional de más de 1% en la tasa de crecimiento. Por ejemplo, si la política fiscal, monetaria y cambiaria no son coherentes, hay una pérdida en el desempeño de la economía, como lo muestra la reciente experiencia de Argentina. Es decir, los pasos deben darse en una misma dirección.
- iii. *Profesionalización.* Las buenas políticas y las

reformas son intensivas en recursos humanos especializados. Es decir, aplicar políticas de buena calidad requiere de un mayor grado de profesionalización de las instituciones públicas. El grado de profesionalización en empresas privadas de servicio público aumentó entre 15 y 20% de la dotación entre 1994 y 2000, en el Banco Central el incremento fue de 12% en el mismo período y en el conjunto del sector público el aumento alcanzó a 2.6%. Ligado a la profesionalización está el acceso a los recursos tecnológicos, la capacitación de funcionarios públicos y, en general, la disposición de los medios técnicos necesarios para la función pública.

- iv. *Investigación.* La complejidad de la función pública hace que la investigación y la generación de conocimientos con sustento empírico sean un ingrediente fundamental para aplicar buenas políticas y llevar a cabo las reformas. En muchas ocasiones se ha recurrido a asesores externos, pero en la sociedad actual la capacidad de generar conocimientos propios es fundamental.

En la mayor parte de los países desarrollados las unidades del Gobierno están en la actualidad dotadas de capacidad de investigación, que se expresa en la publicación de documentos de trabajo, estadísticas e informes de política que respaldan la acción pública. En varios países se han creado centros de análisis o estudio dentro del sector público para realizar esta labor técnica con cierta autonomía. Es poco frecuente que se lleve a cabo una acción que no esté apoyada por un trabajo previo de investigación técnica, abierto al escrutinio de los pares y dotado de algún sistema que garantice la calidad técnica. Este procedimiento permite generar un conjunto de conocimientos que se ponen al servicio de las decisiones políticas, lo que evita muchos errores y demoras en los procesos de reforma.

- v. *Experimentación.* Aun cuando los objetivos de la acción pública sean claros, existen serias dificultades para evaluar si la organización de los recursos es la más adecuada, incluyendo incentivos, contratos, monitoreo. Esto lleva a valorar la experimentación. Con poca variedad en la organización de sectores sociales, como salud y educación, se pierde información valiosa y se tiende a cometer más errores en las reformas, lo que

hace que éstas pierdan apoyo. Es posible seguir un camino más gradual, en el que los casos de mejor resultado abren el camino de las reformas.

Los resultados de las evaluaciones en educación muestran una alta heterogeneidad, aún en escuelas de un mismo estrato socioeconómico. Esto significa que hay experiencias exitosas, de las que se pueden extraer enseñanzas para aplicar en las escuelas más atrasadas. Este camino de experimentar reduce la incertidumbre de las reformas.

vi. *Evaluación.* La evaluación de los programas públicos se ha extendido en los últimos años, pero aún puede ser una práctica más sistemática. Los ministerios y agencias que tienen una gran cantidad de unidades regionales y locales pueden establecer unidades de auditoría, revisión y análisis de desempeño.

vii. *Deliberación.* Es frecuente que el debate sobre asuntos de políticas públicas contenga conceptos vagos o faltos de rigor. Por ejemplo, se suele llamar inversión en educación o en salud a cualquier gasto que realiza el respectivo ministerio, cuando los estudios muestran que sólo una parte de los aumentos en los recursos corresponden a inversión adicional. Mejorar la calidad del debate sobre las políticas públicas tiene claros beneficios para el proceso de elaboración de estas políticas. Al mismo tiempo, un debate en exceso apasionado no permite alcanzar niveles mínimos de entendimiento y termina generando mayor polarización. Por esta razón, no es cualquier tipo de deliberación la funcional para mejorar la calidad de las políticas y a facilitar el camino de las reformas. El aspecto de mayor relevancia aquí no es si el debate conduce a un acuerdo o marca diferencias, sino si se ha seguido un procedimiento más o menos riguroso.

En síntesis, la revisión de los trabajos empíricos entrega muchos indicios sobre las políticas para alcanzar un ritmo de crecimiento más elevado. Junto a ello, se debe poner una agenda de iniciativas que permita que estas políticas se lleven a cabo en forma eficiente. Este último aspecto tiene cada vez mayor importancia.

REFERENCIAS

- Barro, R. (1999). "Determinants of Economic Growth: Implications of the Global Evidence for Chile." Cuadernos de Economía 36 (107): 443-478.
- Beyer, H. y R. Vergara (2001). "Productivity and Economic Growth: The Case of Chile." Trabajo presentado en la Conferencia "Los Desafíos del Crecimiento Económico", organizada por el Banco Central de Chile, noviembre.
- Caballero, R. (2001). "Coping with Chile's external vulnerability: A financial problem." Traducción en este volumen.
- Carkovic, M. y R. Levine (2001). "Finance and Growth : New Evidence and Policy Analyses for Chile." Trabajo presentado en la Conferencia "Los Desafíos del Crecimiento Económico", organizada por el Banco Central de Chile, noviembre.
- Easterly, W. y R. Levine (2001). "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models." Trabajo presentado en la Conferencia "Los Desafíos del Crecimiento Económico", organizada por el Banco Central de Chile, noviembre.
- Gallego, F. y N. Loayza (2001). "The Golden Period for Growth in Chile: Explanations and Forecasts." Traducción en este volumen.
- Hanushek, E. (1998). "Conclusions and Controversies about the Effectiveness of School Resources." FRB New York Economic Policy Review 4 (1): 11-27.
- Kaufmann, D., A. Kraay, y P. Zoido-Lobaton (1999), Governance Matters, World Bank Working Paper.
- Kremer, M. (2000). "Creating Markets for New Vaccines." Mimeo, Harvard University, junio.
- Massad, C. (2002). "Los Desafíos del Crecimiento Económico: Una Visión General." Este volumen.
- Noland, M. y H. Pack (2001). "Industrial Policies and Growth: Lessons from International Experience." Trabajo presentado en la Conferencia "Los Desafíos del Crecimiento Económico", organizada por el Banco Central de Chile, noviembre.
- Schmidt-Hebbel, K. (2001). "Chile's Growth: Resources, Reforms, Results." Trabajo presentado en la Conferencia "Los Desafíos del Crecimiento Económico", organizada por el Banco Central de Chile, noviembre.
- World Economic Forum (2001). World Competitiveness Report 2001-2002, Ginebra, Suiza.
- Sala-i-Martin, X. (2001) "15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt?" Trabajo presentado en la Conferencia "Los Desafíos del Crecimiento Económico", organizada por el Banco Central de Chile, noviembre.