

EL DESAFÍO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN CHILE

*Francisco Rosende R.**

I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, hemos dedicado una fracción importante del debate de políticas públicas, al análisis de estrategias que puedan devolver la economía chilena a la senda del crecimiento alto y sostenido que se observó a fines de la década del ochenta y en gran parte de la década del noventa. Sin embargo, el fuerte énfasis en el corto plazo ha llevado a descuidar el tema del crecimiento en sí mismo. En particular, en lo que se refiere al estudio del nexo entre las acciones de política económica y este crecimiento.

La priorización del corto plazo en el diseño de políticas públicas es un rasgo característico de este proceso, donde la tasa de descuento de las autoridades —habitualmente elevada— juega un papel significativo. No obstante, la influencia que tienen las políticas de la autoridad en el desempeño de una economía en el corto plazo es bastante limitada, consideración que alcanzó relieve en el debate académico a partir de mediados de los setenta, con la popularización de la hipótesis de expectativas racionales.

Así, tras muchos años dedicados al estudio del ciclo económico y su vínculo con el manejo macro, a partir de mediados de los ochenta alcanza popularidad entre los economistas, el estudio del crecimiento económico. Tres factores se combinaron para estimular la investigación en esta área. 1) La experiencia de las economías del sudeste asiático desde mediados de los sesenta a mediados de los noventa, período durante el cual registraron tasas de crecimiento extraordinariamente elevadas, las que no parecen tener parangón en la historia de la humanidad.¹ 2) La aparición de nuevos desarrollos teóricos, inspirados precisamente en el episodio de *los tigres asiáticos* antes mencionados. Aquí es importante destacar las contribuciones de Paul Romer (1986) y Robert Lucas (1988). 3) A partir de fines de los ochenta se dispone de amplias bases de

datos macroeconómicos, las que permiten abordar el tema del crecimiento desde una perspectiva empírica.²

Al exponer la relevancia del tema del crecimiento dentro de la agenda de investigación en economía, es habitual que se mencione el impacto acumulado en un período de diez o más años de un punto más o de un punto menos de crecimiento. En este aspecto, el ejemplo chileno en el período 1986 a 1997 es también destacable, puesto que la tasa de crecimiento promedio de 7.7% promedio anual permitió duplicar el producto por habitante en el período.

Cabe añadir el hecho de que altas tasas de crecimiento permiten sostener un círculo virtuoso de estabilidad social y política, el que a su vez estimula la inversión y con ello el progreso.

Dado lo anterior, me parece una excelente idea del Banco Central destinar este seminario al estudio del crecimiento económico, y este panel, al análisis de las lecciones de política.

II. IMPORTANCIA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Al revisar la literatura que se ha desarrollado durante la última década es posible arribar a un conjunto importante de conclusiones:

- i. El crecimiento económico es un fenómeno relativamente reciente en la historia de la humanidad. Éste se inicia con la *revolución industrial*.³ Antes de ello, el producto por habitante fluctuaba en torno a un nivel que crecía muy lentamente en el transcurso del tiempo.
- ii. El comercio internacional estimula el crecimiento económico de las economías que se incorporan

* Decano, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Católica de Chile.

¹ Respecto a la influencia de los tigres asiáticos, véase Lucas (1988).

² Summers y Heston (1988).

³ Lucas (1946).

a éste por varias vías. En especial, por el aprovechamiento de economías de escala y la absorción de conocimientos y tecnologías. Al cabo de un período de ajuste de las economías tras su incorporación al comercio mundial, su impacto sobre el crecimiento es más debatible.

- iii. La evidencia tiende a confirmar un deterioro de la distribución personal del ingreso en un contexto de rápido crecimiento. Así, en una primera etapa, los trabajadores; cuyas habilidades son más escasas, reciben altas rentas, las que a lo largo del tiempo la competencia tiende a atenuar.
- iv. De acuerdo con lo señalado por Lucas (1996), el siglo XX se caracteriza por ser una etapa de alto crecimiento del producto mundial, pero también, de un fuerte deterioro en la distribución del ingreso.⁴
- v. Un ambiente amistoso con la inversión y la toma de riesgos productivos favorece el crecimiento. Este planteamiento, algo obvio en principio, ha sido formalizado a través de investigaciones empíricas que destacan la importancia de los *paquetes de política*⁵ por sobre el efecto individual de las diferentes políticas individuales.
- vi. Importancia de las mejoras en la eficiencia sobre el crecimiento. El rol de la *productividad global*⁶ es destacado en numerosos estudios. En esta conferencia, los trabajos de Easterly y Levine; Beyer y Vergara; y Loayza y Gallego, adquieren gran relevancia.
- vii. En períodos más cortos —esto es, mirando el crecimiento en un horizonte de 10 años o menos— cobra vigencia aquello de que la sucesión de pequeños *shocks* puede ocasionar efectos macroeconómicos importantes, que es la idea base de la teoría real de las fluctuaciones económicas. Desde esta perspectiva, la experiencia chilena del período 1986-1997 podría ser un buen ejemplo a favor de esta teoría, considerando que la sucesión

de diversas políticas dirigidas a mejorar la asignación de recursos en los diferentes sectores productivos provocó un efecto agregado importante.⁷

- viii. La introducción de políticas de desarrollo sectorial estimula el gasto de recursos en actividades de *lobby* (actividad de *rent seeking*), en perjuicio de la inversión productiva.⁸
- ix. La relación entre educación y crecimiento parece clara a nivel intuitivo; sin embargo, la forma en que ésta se materializa es menos clara. Así, mientras Lucas (1988) destaca la importancia del aprendizaje en el trabajo (*learning by doing*) como fuente de economías de escala y crecimiento, en Romer (1986) se menciona la importancia del contacto con nuevas tecnologías y capital, como fuentes del mejoramiento de la productividad de los trabajadores.
- x. Desde hace muchos años la literatura ha reconocido una relación positiva entre desarrollo financiero y desempeño económico. Desde este punto de vista, las acciones de política que permitan profundizar el mercado financiero favorecerán el logro de tasas de crecimiento más elevadas, al menos por un cierto período.

III. CHILE: ¿QUÉ HACER AHORA?

Al concluir el cuarto año en que la economía chilena observa un bajo crecimiento con respecto a las tasas alcanzadas en la década anterior, parece oportuno revisar el camino que ha venido siguiendo, de manera de implementar las correcciones del caso. Ello, al margen de la influencia que significa un cuadro externo adverso, como el registrado en los años 2000 y 2001. No obstante, la declinación del ritmo de crecimiento chileno es anterior a ello, por lo que no parece razonable ni justo responsabilizar al escenario externo de la reducción experimentada por la tasa de crecimiento.

1. Clima de Negocios

En la búsqueda de los posibles obstáculos al crecimiento que hoy enfrenta la economía chilena, surge en forma inmediata, a mi juicio, el tema del *clima de negocios*. En efecto, desde fines de los noventa, una serie de temas fueron puestos dentro

⁴ Ello, considerando que la brecha entre el producto por habitante de los países más ricos y los más pobres se amplía fuertemente.

⁵ Levine y Renelt (1992) y Easterly (1992).

⁶ Total Factor Productivity en inglés.

⁷ Sobre la política económica chilena en dicho período véanse Büchi (1994) y Schmidt-Hebbel (1999).

⁸ Murphy, Schleiifer y Vishny (1991).

de la agenda legislativa, sin que la oportunidad ni el enfoque con que éstos fueron tratados tuviera una justificación técnica razonable. Así, temas tan importantes como las reformas laborales —de reciente aprobación por el Congreso— se plantearon inicialmente a pocas semanas de una elección presidencial, forzándose a través de ésta una definición política más que una discusión técnica acerca de cómo elevar el nivel de empleo y remuneraciones de los trabajadores. Este tema reaparece y se aprueba a pocas semanas de una elección parlamentaria.

Otros ejemplos que emergen de la agenda de política económica reciente del Gobierno, y que ilustran un enfoque diferente al que imperó en la segunda mitad de los ochenta son: la reciente reforma tributaria que eleva el impuesto a las empresas; las propuestas de fortalecimiento del sistema de salud pública en desmedro del sistema de salud privada; y la ley que limita el cobro de comisiones bancarias, entre otras.

En síntesis, desde el último tercio de los noventa se aprecia un marcado acento regulatorio en la autoridad, al mismo tiempo que el uso del gasto público, como herramienta de solución de los diferentes objetivos de la política económica, se ha intensificado.

Al margen de las consecuencias tributarias que este enfoque conlleva, y que se comentan más adelante, es importante, a esta altura, destacar el *efecto informacional* que este enfoque de política tiene sobre el clima de negocios y la disposición a invertir.

2. Reforma Laboral

Como consecuencia de la reforma laboral antes mencionada, se plantea una restricción importante para la recuperación del empleo. En el caso de los jóvenes, el problema es particularmente grave, no sólo por el hecho de que al efecto de la regulación laboral se añade el efecto del alza sostenida del salario mínimo, sino debido a que la acumulación de capital humano en el trabajo es la principal fuente de aumento en los ingresos para los sectores más pobres.

Cabe recordar que el desempleo juvenil se ha mantenido por encima del 20% a nivel nacional durante los últimos trimestres.

Adicionalmente, un escenario de alto desempleo no solo conspira contra un mejoramiento de la

distribución personal del ingreso, sino que hace altamente probable que ésta tienda a empeorar. La literatura económica ha destacado el efecto desestabilizador que tiene esta situación, tanto en el plano político como social.

3. Sistema Tributario

En lo que se refiere a la inversión y el ahorro, resulta importante revisar el actual sistema tributario. No hay que olvidar que antes del inicio de la crisis asiática se creó una *Comisión de Ahorro*, en respuesta a la restricción que planteaba la tasa de ahorro a la mantención de altas tasas de crecimiento.

La posterior caída de la actividad doméstica cambió el eje del debate, relegando a un segundo plano el estudio de medidas conducentes a elevar la tasa de ahorro, para poner el acento en la contribución de la política tributaria en el logro de una mayor demanda interna.

Así, las reformas tributarias realizadas en el contexto de la denominada *ley de control de la evasión*, dejaron de lado la discusión de las implicancias de éstas sobre el crecimiento, enfatizando sus impulsores el impacto de dichas reformas sobre el consumo en particular, y la demanda agregada en general.

En la búsqueda de fórmulas que permitan reinsertar la economía chilena en una senda de altas tasas de crecimiento, es importante recordar la importancia que tiene el sistema tributario como fuente de estímulos al ahorro y a la inversión. La elasticidad de dichas funciones queda de manifiesto al comprobar la respuesta de las mismas a los estímulos generados por la política económica en el período 1985-1989. En dicho período, el Ahorro Nacional Bruto creció desde 7.8% del PIB a 23.3%.

La idea de avanzar hacia un impuesto al gasto debe ser evaluada rigurosamente, en el contexto de una estrategia dirigida a reducir las tasas máximas del impuesto a la renta de las personas, las que a pesar de su reciente disminución siguen siendo muy altas.

4. Educación

En lo que se refiere al tema educación, es importante realizar algunas reflexiones. En lo que dice relación con el sistema educacional *formal*, una tarea prioritaria es mejorar la calidad del sistema. Ello

implica generar una estructura de incentivos que comprometa en mayor medida a los profesores con el resultado de sus estudiantes, lo que supone la eliminación del Estatuto Docente, introducido a comienzos de la década pasada.

Por otro lado, es importante otorgar más autonomía a los establecimientos educacionales del sistema público subvencionado, idea⁹ que va en la dirección de introducir incentivos que mejoren la eficiencia del sistema.

A lo anterior cabe añadir la importancia de introducir reformas laborales que apunten a flexibilizar los contratos y, a través de ello, aumentar el empleo juvenil. Para los grupos de más bajos ingresos, el aprendizaje en el trabajo es la opción disponible de acumulación de capital humano, puesto que la posibilidad de que puedan ser *retenidos* por el sistema educacional formal es baja. Al mismo tiempo, para quienes no terminan la educación media, el retorno sobre la inversión en capital humano realizada es muy baja.

La misma importancia que tiene el empleo juvenil como fuente de acumulación de capital humano y superación de la pobreza hace imprescindible un manejo prudente del salario mínimo, lo que no ocurrió a fines de la década pasada, cuando el efecto de la recesión sobre el empleo alcanzó un nivel significativo.

5. Gasto Fiscal

Desde comienzos de los noventa, el gasto público ha crecido fuertemente. A menudo este crecimiento ha constituido la respuesta de las autoridades frente a un determinado problema público, sin que previamente se hubiesen explorado *soluciones de mercado*. En sectores como educación y salud, el gasto público se ha más que duplicado en la última década, existiendo serios cuestionamientos a la eficacia con la que se han utilizado estos recursos. Cabe señalar que estos cuestionamientos no provienen solo del sector privado, sino que también del propio Gobierno, siendo particularmente severa la conclusión de éstos en lo que se refiere al gasto en salud.

⁹ Esta se plantea en el artículo de Beyer y Vergara presentado en esta conferencia.

Al margen de la evidencia reportada por Barro y Sala-i-Martin (1995) con respecto al efecto negativo del gasto público sobre el crecimiento, es importante señalar que el nivel alcanzado por esta variable en Chile es significativo. Así, la suma del gasto del gobierno central, de las empresas públicas y de las municipalidades, equivalía el año 2000 a 35.3% del PIB.

El logro de altas tasas de crecimiento del producto exige de una evaluación más rigurosa del gasto público, junto con el retorno a fórmulas de mercado como herramienta preferente en la solución de los problemas públicos.

6. Mercados Financieros

En lo que se refiere al desarrollo financiero, resulta preocupante la evidencia que encuentran Carkovic y Levine, en el trabajo presentado en esta conferencia. De acuerdo con su investigación, el desarrollo financiero de la economía chilena es bajo, dado su nivel de producto por habitante. Las recomendaciones de política que se infieren de este estudio son obvias y, en cierto sentido, resultan plausibles las acciones que ha adoptado recientemente la autoridad, en el contexto de la denominada *ley de mercado de capitales*.

Indiscutiblemente, este es un punto que corresponde seguir examinando, de manera de contar con un mercado financiero que apoye el logro de altas tasas de crecimiento. Además, un mercado financiero profundo y sofisticado constituye una herramienta eficaz para atenuar las fluctuaciones del consumo en presencia de *shocks* sobre el ingreso de las personas, sean estos globales o sectoriales.

7. Marco Regulatorio

Por último, de la discusión pública reciente se desprende con claridad la importancia de introducir mejoramientos en el marco regulatorio de diversos sectores. Un ejemplo elocuente al respecto se refiere al sector eléctrico, el que como consecuencia de las reformas introducidas en el año 1998, en el fragor de una incipiente campaña presidencial, junto con una severa sequía, ha visto dificultado su funcionamiento, al punto que ha sido difícil la materialización de contratos de abastecimiento entre las empresas generadoras y distribuidoras.

IV. EL EFECTO DEL CICLO ECONÓMICO

En la minuta que se nos envió para orientar el debate en este panel hacia un cierto conjunto de temas, se menciona la relación entre el ciclo económico y el crecimiento de mediano plazo.

Sería largo examinar los vínculos teóricos entre el ciclo económico y el crecimiento, discusión que es de indudable interés para una economía que viene de un ciclo de bajo crecimiento, como ha sido la chilena en los últimos años.

Dada la restricción de tiempo, quisiera plantear la relación entre ciclo y crecimiento, a través de dos vehículos: efecto del ciclo sobre el sector financiero, y el efecto *político* del ciclo.

1. Efecto del Ciclo sobre el Sector Financiero

No parece aventurado sostener que la principal diferencia entre un ciclo recesivo severo y prolongado y uno más moderado, se encuentra en la salud del sistema financiero. Así cuando, como consecuencia de un determinado *shock* adverso sobre la economía se genera un daño importante sobre la salud de la banca, es altamente posible que ello concluya ocasionando una interrupción significativa en el flujo de crédito a la economía. En la terminología de Summers (1986), los ciclos se pueden plantear como un proceso de cambios en el tamaño de los mercados, donde eventualmente se puede producir un colapso en el sistema de intercambio.

Este tipo de episodio, que podría asimilarse en alguna medida con la recesión que afecta a Japón desde comienzos de los noventa y más recientemente a Argentina, se origina en una crisis financiera que daña en forma importante el sistema de transacciones e intercambio.

Salir de este tipo de crisis es complicado, como lo muestra la propia experiencia de Japón, por cuanto lo que inicialmente se visualiza como un ciclo adverso, termina transformándose en algo más duradero.

Una de las recomendaciones más importantes para hacer frente a este tipo de coyunturas es diseñar un esquema de política que facilite la mantención de tasas de interés bajas. Aquí, la aplicación de una

política fiscal austera puede tener un papel importante, como lo indica la experiencia chilena de la segunda mitad de los años ochenta.

2. Efecto Político del Ciclo

Un segundo determinante de la duración de un ciclo negativo, se refiere a la forma en que las autoridades enfrentan las presiones e intranquilidad que suelen rodear este tipo de episodios. Así, en la medida en que se produzca una reacción *nerviosa* que lleve a la adopción de políticas que perjudiquen la eficiencia de la economía, es altamente posible que, como resultado de ello, terminen perjudicándose las perspectivas de mediano plazo de la economía.

Desafortunadamente, uno de los grandes problemas que muestran las economías latinoamericanas, es una enorme dificultad para mantener políticas *eficientes* en episodios de menor actividad y empleo, donde arrecian las demandas sectoriales, junto con las presiones políticas por mejores resultados en un breve período de tiempo.

Esta última consideración me lleva a mencionar el factor olvidado del crecimiento y paradójicamente el más importante: liderazgo. En efecto, son conocidas las ideas gruesamente esbozadas acerca de cómo mejorar las perspectivas de crecimiento de una economía. De hecho, podemos señalar que se trata de *bienes públicos*. Lo que realmente escasea son *héroes* en la terminología de Harberger (1993), que tengan la fuerza y visión para imponer estas ideas. En definitiva, podemos reducir el subdesarrollo a un problema de escasez de *héroes*.

REFERENCIAS

- Barro, R. y X. Sala-i-Martin (1995). *Economic Growth*. Nueva York, EE.UU.: McGraw-Hill.
- Barro, R. y X. Sala-i-Martin (1992). "Convergence." *Journal of Political Economy* 100(2): 223-51.
- Beyer, H. y R. Vergara (2001). "Productivity and Economic Growth: The Case of Chile." Trabajo presentado en la conferencia: *The Challenges of Economic Growth*, organizada por el Banco Central de Chile, noviembre.
- Büchi, H. (1994). "Fiscal Policy, Economic Reforms And Private Sector Development: The Chilean Experience." Manuscrito, *Instituto Libertad y Desarrollo*.

- Caballero, R. (2002). "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 Analysis for Chile." Trabajo presentado en la conferencia *The Challenges of Economic Growth*, organizada por el Banco Central de Chile, noviembre.
- Easterly, W. (1992). "How Much Does Policy Affect Growth?" *Cuadernos de Economía* N° 87: 295-305.
- Easterly, W. y R. Levine (2001). "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models." Trabajo presentado en la conferencia *The Challenges of Economic Growth*, 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.
- Harberger, A. C. (1993). "Secrets of Success: A Handful of Heroes." *American Economic Review* 83(2): 343-50.
- Levine, R. y D. Renelt (1992). "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions." *American Economic Review* 82(4): 942-63.
- Lucas, R. (1988). "On the Mechanics of Economic Development." *Journal of Monetary Economics* 22(1): 3-42.
- Lucas, R. (1993). "Making a Miracle." *Econometrica* 61(2): 251-72.
- Lucas, R. (1996). "La Revolución Industrial: Pasado y Futuro." *Estudios Públicos* N°64: 5-26.
- Murphy, K., A. Shleifer y R. Vishny (1991). "The Allocation of Talent: Implications for Growth." *Quarterly Journal of Economics* 106(2): 503-30.
- Noland, M. y H. Pack (2001). "Industrial Policies and Growth: Lessons from International Experience." Trabajo presentado en la conferencia *The Challenges of Economic Growth*, organizada por el Banco Central de Chile, noviembre.
- Romer, P. (1986). "Increasing Returns and Long Run Growth." *Journal of Political Economy* 94(5): 1002-37.
- Romer, P. (1994). "The Origins of Endogenous Growth." *Journal of Economic Perspectives* 8(1): 3-22.
- Schmidt-Hebbel, K. (1999). "Chile's Take-off: Facts, Challenges, Lessons." En *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, editado por G. Perry y D. M. Leipziger (Eds.), WDI Development Studies.
- Summers, R. y A. Heston (1988). "A New Set of International Comparisons of Real Product and Price Level Estimates for 130 Countries, 1950-1985." *Review of Economic Income and Wealth* 34(1): 1-25.
- Summers, L. H. (1986). "Some Skeptical Observations On Real Business Cycle Theory." *Quarterly Review* Federal Reserve Bank of Minneapolis: 23-27.