

¿Dónde Están Hoy las Oportunidades para Poder Acelerar el Crecimiento?*

VITTORIO CORBO

- ¿Qué se requiere para dar un salto en el crecimiento por un período prolongado —una década o algo más— y así poder acortar el tiempo necesario para llegar a ser un país desarrollado?
- Para Chile, que es una economía de mercado pequeña y abierta, las principales oportunidades para alcanzar una tasa de crecimiento alta y sostenida están en la economía global. En particular, el salto en la productividad asociado a la profundización de la globalización ha resultado en un desplazamiento importante de la frontera de producción en el mundo, esto es, de las oportunidades para obtener un mayor producto con una cantidad dada de recursos.
- Para acercarse a esa frontera Chile tiene que satisfacer varios requisitos. Entre otros, el perfeccionamiento de la microeconomía de la destrucción y la creación de empresas y empleos. Este mecanismo constituye el motor del crecimiento de la productividad de la economía en su conjunto. Para mejorar este proceso, los gobiernos tienen que facilitar la creación y cierre de empresas, flexibilizar el mercado laboral y abstenerse de proteger empresas y empleos, que es una manera inadecuada de proteger a las personas.
- Además, nuestro país tiene una importante tarea pendiente en el área de capacidad del Estado y políticas públicas. Por ejemplo, el informe Doing Business indica que Chile ocupa el lugar 98, entre 178 países, en manejo de la quiebra de negocios, debido a la enorme cantidad de tiempo requerida en el proceso para concretarla (4 años y medio), y a la baja tasa promedio de recuperación de la inversión original (20% en Chile versus 80% en las economías más avanzadas).
- El sistema educacional debe preparar estudiantes con la capacidad y creatividad necesarias para que, una vez integrados a la fuerza laboral, sean aptos para operar eficientemente el stock de capital que incorpora las nuevas tecnologías y poder absorber la capacitación continua que requiere un trabajador en la sociedad del conocimiento. Es bien conocido que en esta área Chile tiene grandes falencias en todos los niveles de la educación: preescolar, básica, secundaria, técnica y superior. En general, los problemas de calidad de la educación formal están más relacionados con la eficiencia en el uso de los recursos más que con los montos asignados a esta actividad.
- Hay otros requisitos que se mencionan en este documento, pero un último y tal vez el principal de todos, es que los chilenos creamos que los avances, que permitirían un mayor crecimiento, son necesarios y alcancemos los grandes acuerdos que se requieren para materializarlos.

Vittorio Corbo. Investigador Asociado Senior, Centro de Estudios Públicos.

* Esta es una versión revisada de una presentación que realicé en el Congreso de Finanzas y Negocios de ICARE el 8 de agosto de 2008.

Puntos de Referencia es editado por el Centro de Estudios Públicos. Director responsable: Arturo Fontaine Talavera. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile. Fono 328 2400 - Fax 328 2440. Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

Un tema recurrente en la discusión pública de la última década ha sido el tipo de políticas que se requieren para lograr y mantener una tasa de crecimiento alta por un período sostenido. Esta preocupación no es sorprendente, dado que ello, aunque no es un objetivo per se, sí es un medio que permite lograr un mayor producto per cápita, lo que es esencial para lograr las cosas que les interesan a las personas, como la reducción de la pobreza, mejor educación y salud y mejores oportunidades para la población en general. Acciones en esta dirección son mucho más importantes para Chile, dado que el crecimiento de los últimos años ha estado asociado, en parte, a la explotación de recursos naturales no renovables, lo que nos obliga a comenzar a buscar fuentes alternativas de expansión productiva.

Mucho se discute sobre las razones del bajo crecimiento que alcanzó la economía chilena en la última década, comparado con la década anterior. Así, la economía chilena que creció a una tasa promedio del 7,5% en la década 1987-1997 pasó a sólo 3,8% en la década 1997-2007. Se destaca también que esto ocurrió en circunstancias en que en la segunda mitad de este período la economía mundial completó sus mejores cinco años de crecimiento en más de tres décadas. Existen variadas hipótesis sobre las causas de esta baja en el crecimiento, entre otras: los efectos y secuelas de la crisis asiática, el impacto de las crisis regionales del período 1998-2002, los efectos en el producto efectivo y potencial de la crisis energética (precio y cantidades), las rigideces que dificultan el ajuste de la economía a los cambios en las condiciones que enfrentan las empresas, términos de intercambio que mejoraron significativamente para el sector público –que en forma muy prudente ahorró la parte transitoria de esta mejora– pero que empeoraron para el sector privado, y las dificultades de poder sostener altas tasas de crecimiento cuando se comienzan a agotar la ventaja de salarios bajos y los beneficios de los

aumentos de la productividad debido a las reformas anteriores y se reduce la brecha de PIB per cápita con los países industriales.

Más que buscar culpables de la reducción en la tasa de crecimiento, el propósito de esta presentación es dar una mirada hacia adelante e intentar responder a la pregunta: ¿qué se requiere para dar un salto en el crecimiento por un período prolongado –una década o algo más– y así poder acortar el tiempo necesario para llegar a ser un país desarrollado?

Para Chile, que es una economía de mercado pequeña y abierta, las principales oportunidades para alcanzar una tasa de crecimiento alta y sostenida están en la economía global. Aunque la economía global está pasando por una situación difícil, asociada a la crisis del mercado de hipotecas subprime en los Estados Unidos y la crisis financiera que se desató, las causas fundamentales del alto crecimiento de la economía mundial en el período 2003-2007 siguen presentes y seguirán apoyando el crecimiento mundial de los próximos 20 a 30 años. En particular, el salto en la productividad asociado a la profundización de la globalización que resultó de la integración a la economía mundial de China, India, los ex países socialistas de Europa central y del Este y las repúblicas de la ex Unión Soviética, y asociado también a la revolución de la tecnología de la información y las comunicaciones, ha resultado en un desplazamiento importante de la frontera de producción en el mundo, esto es, de las oportunidades para obtener un mayor producto con una cantidad dada de recursos. Este salto de la frontera de producción hace más factible lograr un salto en la tasa de crecimiento por un período prolongado, mientras se converge a la ahora más distante frontera.

Para explorar dónde están nuestras oportunidades para movernos en forma más rápida hacia

esa frontera es útil revisar las lecciones que pueden derivarse tanto de la teoría como de la experiencia sobre crecimiento económico alto y sostenido. La teoría y los estudios empíricos muestran que el crecimiento de largo plazo surge de políticas e instituciones que conducen a un aumento en la contratación de factores productivos: el empleo y el capital físico (“transpiración”), a la acumulación de capital humano y al crecimiento de la productividad mediante el uso de estos factores (estos dos últimos factores conforman la “inspiración”). Las políticas económicas —estabilidad macroeconómica, mercados libres y competitivos, apertura comercial y financiera y a la inversión extranjera, regulación eficiente—, y las instituciones —derechos de propiedad, cumplimiento de contratos, información simétrica y transparente, administración pública, sistema legal, derecho comercial, gobiernos corporativos— tienen un papel central en el crecimiento, pues afectan las condiciones para emprender negocios, contratar y capacitar trabajadores, acumular capital físico y humano y las maneras de hacer las cosas en forma más eficiente, contribuyendo de este modo a lograr mejoras en la productividad total de factores y en último término en la tasa de crecimiento y en el nivel del producto per cápita.

Dada la importancia que tiene el logro de un crecimiento alto y sostenido, no es sorprendente que este tema haya pasado a tomar un rol protagónico tanto en la agenda de investigación como en la de política económica. Tampoco sorprende que se haya creado recientemente a nivel internacional una comisión para estudiar el tema y hacer recomendaciones. Esta comisión fue auspiciada por el Banco Mundial, varios gobiernos europeos y una fundación privada, y la presidió el Premio Nobel de Economía Michael Spence y en ella tuvo una participación central el padre de las teorías modernas del crecimiento, el Premio Nobel de Economía Robert Solow, así como una lista de personalidades

que son o han sido autoridades económicas en sus respectivos países. La comisión contó también con la colaboración de cerca de 300 destacados académicos que participaron en los distintos grupos de trabajo que analizaron los complejos factores que contribuyen al crecimiento. Creo que es útil revisar las conclusiones que nos entrega el informe que recientemente emitió esta comisión para intentar sacar algunas lecciones para Chile sobre dónde radican las principales oportunidades para incrementar el crecimiento en forma sostenida.

El informe analiza, a la luz de las teorías del crecimiento, la experiencia de países que han podido sostener en la postguerra tasas de crecimiento de más de 7% promedio anual por un período de más de 25 años. Las experiencias de crecimiento alto y sostenido por largo tiempo fueron muy escasas hasta 1950. Fue la reconstrucción de una economía global después de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el GATT, lo que creó las condiciones para un alto crecimiento de la economía mundial y para que una serie de países, a través de cambios en sus políticas e instituciones, aprovecharan estas condiciones para lograr tasas de crecimiento altas y sostenidas. El informe selecciona trece países que califican como exitosos, en una lista que incluye a Japón, a los tigres asiáticos de primera generación, —Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán— y algunos de segunda generación como Indonesia, Malasia y Tailandia, más China, Brasil, Botswana, Malta y Omán. El informe de referencia es muy claro en que no se pueden establecer con certeza los factores que estuvieron detrás del éxito de los episodios de alto crecimiento de estos países. Sin embargo, sí se identifican políticas e instituciones que tal vez hagan una diferencia en la probabilidad que tiene un país de experimentar un episodio de crecimiento alto y sostenido. El informe identifica cinco caracte-

rísticas que tienen en común los países exitosos: aprovecharon las oportunidades que les ofrece la economía global, lograron y mantuvieron estabilidad macroeconómica, los recursos los asignan a través del mercado, tuvieron altas tasas de ahorro y de inversión y fueron dirigidos por gobiernos comprometidos con el crecimiento, creíbles y capaces. Las políticas y las instituciones en estas cinco áreas son un determinante importante del desarrollo porque afectan el crecimiento de los factores productivos (trabajo y capital físico), de la acumulación de capital humano y de la productividad total de los factores. En las áreas de política industrial y manejo del tipo de cambio, en la comisión no hubo acuerdo sobre su potencial rol en promover el crecimiento y su recomendación fue evaluar cuidadosamente los costos y beneficios de las incursiones en estas dos áreas. Además en el área de apertura comercial y financiera hubo bastante discusión sobre la velocidad con que se debían adoptar medidas atingentes y sus prerrequisitos. En el tema de política industrial y de manejo del tipo de cambio nosotros hemos aprendido de nuestra historia y hoy es parte central del esquema de política económica en Chile evitar elegir sectores ganadores y evitar manejar el tipo de cambio. La velocidad de la apertura comercial y financiera no es un tema en el Chile de hoy.

Veamos dónde están las oportunidades de Chile en las cinco áreas de reformas de políticas e instituciones que son identificadas por la comisión como posiblemente amigables al crecimiento. Primero, en lo que se refiere a participación en la economía mundial, Chile ha dado un salto impresionante en los últimos 30 años y tiene hoy un arancel general máximo de 6% y un arancel efectivo promedio de 1,7%: esto se logró con agresivas reducciones unilaterales de aranceles primero y con la firma de acuerdos preferenciales de comercio con los principales países y regiones del mundo en esta década. Chile ha avanzado también en forma

significativa en lo que se refiere a apertura financiera con una serie de reformas que contribuyeron a crear un mercado financiero más competitivo y más abierto a la competencia internacional, incluyendo la eliminación de los controles de capitales. Además, Chile también ha sido pionero en la región y en el mundo emergente y en desarrollo en eliminar la discriminación contra la inversión extranjera, lo que ha contribuido a dar un salto en la adopción de nuevas tecnologías, que a su vez promueven una mayor inversión y un aumento en la productividad total de factores.

Segundo, en el área de estabilidad macroeconómica se han hecho avances significativos en los últimos 30 años. Estos avances fueron especialmente importantes en los últimos 18 años y son reconocidos mundialmente, pues han estado amparados por una reconocida responsabilidad fiscal y una política monetaria administrada por un Banco Central autónomo, orientada al logro del objetivo de la estabilidad de precios. En esta área Chile está en la frontera: la contribución del Banco Central al desarrollo económico fue evaluada en el primer lugar del mundo por cuatro años consecutivos por el IMD y la regla fiscal no tiene precedentes ni seguidores (aún) en el mundo. El aumento en la inflación del último año es, en parte, un fenómeno global –asociado a la pronunciada alza en los precios internacionales de los combustibles y de los alimentos– que ha sido exacerbado por el shock interno de precios de la energía, por mecanismos de indexación y por un gasto público expansivo. Sin embargo, un banco central autónomo tiene la voluntad y la capacidad para orientar la política monetaria para evitar que el alza temporal de la inflación termine afectando la tendencia inflacionaria. En esto Chile ha sacado sus propias lecciones de la barrera para el crecimiento sostenido que significa la inestabilidad de precios, lecciones que son coincidentes con las de la comisión.

Tercero, en el área de asignación de recursos, a través de mecanismos de mercado, nuestro país también ha logrado un avance significativo en los últimos 30 años, partiendo por la eliminación de los controles de precios y de tasas de interés. Esto se complementó más adelante en el caso de bienes que se comercian internacionalmente con la apertura externa y en el caso de bienes y servicios que no se comercian internacionalmente con un marco de políticas e instituciones que promueven la competencia. En el área de la competencia todavía hay espacio para seguir mejorando en el rubro de servicios que no están expuestos a la competencia externa.

Las mejoras adicionales en la asignación de recursos deben incluir el perfeccionamiento de la microeconomía de la destrucción y la creación de empresas y empleos, donde empresas y empleos desaparecen para ser reemplazados por otros más productivos. Este mecanismo constituye el motor del crecimiento de la productividad de la economía en su conjunto. Para mejorar este proceso, los gobiernos tienen que facilitar la creación y cierre de empresas, flexibilizar el mercado laboral y abstenerse de proteger empresas y empleos asumiendo que es la mejor forma de proteger a las personas. Como muy bien lo señala el "Informe de Crecimiento" ya citado, la mejor protección a las personas se logra facilitándoles su acceso a capacitación y educación de calidad y creando las condiciones para un crecimiento robusto del empleo. Esto no sólo protege sino que contribuye a la igualdad de oportunidades y la inclusión social, y se puede complementar con una red de apoyo a las personas mientras éstas se cambian de empleo, del tipo que proveen los seguros de desempleo, e incluso, si los recursos fiscales lo permiten, ir más allá y garantizar un ingreso mínimo familiar, como ha recomendado la Comisión Meller sobre Trabajo y Equidad. En esta área, tal como lo han señalado informes de la OECD, del

FMI y de la Comisión de Trabajo y Equidad, Chile tiene grandes oportunidades, las que se relacionan con flexibilidad laboral, la calidad del Estado y de la educación. Estos dos últimos temas los revisaré más abajo.

Cuarto, en el área de ahorro e inversión, la tasa de inversión de Chile no difiere mayormente de la tasa media de los países que han sido exitosos en sostener altas tasas de crecimiento por un período prolongado, esto es, tasas en torno al 25% del PIB.

Quinto, en el tema de gobiernos comprometidos con el crecimiento, creíbles y capaces, nuestro país tiene una importante tarea pendiente en el área de capacidad del Estado y políticas públicas. Ahora que ya hemos alcanzado un nivel de producto per cápita de 10.000 dólares anuales, para volver a crecer a tasas sostenidas, por sobre el 6% anual por otros 10 o 15 años, se requiere aprovechar las grandes oportunidades existentes en las políticas públicas que contribuyan a mejorar en forma significativa el nivel del capital humano y el ambiente para el emprendimiento. Estas políticas, a través de los incentivos y las oportunidades que otorgan, contribuyen también a promover la innovación y la inclusión. En innovación tenemos la ventaja de poder adaptar tecnologías a nuestra realidad sin tener que hacer la inversión de inventarlas. Para aprovechar estas oportunidades necesitamos incrementar la capacidad para absorber estos desarrollos mejorando la eficiencia de la asignación de recursos públicos en esta área y, tal vez lo más importante, reduciendo las barreras al emprendimiento resultantes del alto costo que tiene en Chile el iniciar, gestionar y terminar un negocio. Para esto se requiere mejorar la calidad de los servicios públicos. En esto hay mucho que aprender de los servicios públicos profesionales de países como Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Finlandia, Singapur y los países escandinavos, donde el servicio público

está integrado por cuadros altamente capacitados, seleccionados en base a la competencia y remunerados de acuerdo con los pagos que personal con la misma calificación obtiene en el sector privado. Para lograr esto último se requiere de un amplio acuerdo político. En la parte directiva, Chile ha avanzado con los concursos públicos de jefes de servicios, pero queda todo un camino por avanzar en la administración del Estado.

Las falencias de Chile en cuanto a la calidad de los servicios públicos han sido ampliamente documentadas en los estudios comparativos internacionales como el que lleva a cabo la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial en su informe anual "Doing Business". En dicho informe, Chile se encuentra en el lugar 33, entre 178 países, en cuanto a las facilidades otorgadas a los emprendedores para hacer negocios; el país retrocedió 9 puestos con respecto a su ubicación de dos años antes. Se destaca en el lado positivo la protección que otorga a los inversionistas, donde Chile es clasificado en el lugar 33 y, en el lado negativo, los altos costos asociados a la quiebra de un negocio, donde ocupa el lugar 98, debido a la enorme cantidad de tiempo requerida en el proceso para concretarla por los que deben acogerse a ella (4 años y medio), y a la baja tasa promedio de recuperación de la inversión original (20% en Chile versus 80% en las economías más avanzadas). Ésta termina siendo una importante barrera al emprendimiento. En cuanto a la iniciación de actividades, el procedimiento toma 27 días en promedio, lo que sitúa a Chile muy por delante del resto de las economías sudamericanas, pero este esfuerzo sólo le alcanza para estar en la ubicación 39 en el ranking.

El Estado también tiene un rol importante en la calidad de la educación a través de su financiamiento y su organización. La calidad de la educación juega un rol principal tanto en la acumulación de capital humano y físico como en la innovación y además

es un determinante central en la inclusión social a través de contribuir a la igualdad de oportunidades y a la capacidad de las personas para adaptarse a shocks. El sistema educacional debe preparar estudiantes con la capacidad y creatividad necesarias para que, una vez integrados a la fuerza laboral, sean aptos para operar eficientemente el stock de capital que incorpora las nuevas tecnologías y poder absorber la capacitación continua que requiere un trabajador en la sociedad del conocimiento. Es bien conocido que en esta área Chile tiene grandes falencias en todos los niveles de la educación: preescolar, básica, secundaria, técnica y superior, y, por otro lado, las rigideces laborales que resultan en baja empleabilidad y corta duración promedio de los contratos de los trabajadores menos capacitados conspiran contra la inversión en capital humano a través de la capacitación. Así, según datos del seguro de cesantía de todos los empleos con contratos que se han creado desde su puesta en marcha, el 55% dura menos de 12 meses. Pero al final no sólo la capacitación sufre: dada la corta duración de su empleo estas personas tampoco tienen acceso al fondo solidario del seguro de cesantía, es decir, se quedan sin indemnizaciones ni seguros.

En lo que se refiere a educación preescolar, estudios especializados muestran su gran importancia como determinante de la efectividad de los niveles de educación más avanzados: principalmente básica, secundaria y superior. La educación preescolar tiene un componente de sistema educativo y también de educación en el hogar. En esta área, las carencias en cobertura son dramáticas, especialmente para los grupos más pobres de la población. Aunque en los últimos años se han hecho esfuerzos, al igual que en otros niveles de la educación, hay que tener cuidado porque una solución eficiente tiene que combinar recursos con incentivos adecuados. Aquí se requiere avanzar en estándares de calidad, evaluación de proveedores, subsidios a

la demanda que promuevan la competencia entre proveedores e información a los padres para que la competencia sea más efectiva y contribuya a mejorar la eficiencia de todo el sistema. Problemas importantes de cobertura e incentivos también hay en la educación prebásica. En cuanto a educación básica y secundaria, como lo muestra un estudio del Banco Mundial, nuestro país ha avanzado mucho en cobertura pero tenemos graves falencias tanto en calidad como en eficiencia. Como un botón de muestra, en la prueba TIMSS nuestros alumnos que están en el percentil 95 de rendimiento tienen un desempeño absoluto que es apenas equivalente al del percentil 50 de Malasia.

En general, los problemas de calidad de la educación formal están más relacionados con la eficiencia en el uso de los recursos que con los montos asignados a esta actividad. Una serie de trabajos académicos llevados a cabo en los últimos años, tanto en Chile como en el extranjero, entrega importantes luces respecto a cómo mejorar la eficiencia del sistema. Estos estudios concluyen que el foco hay que ponerlo directamente en diseñar incentivos que conduzcan a preparar mejores alumnos a los costos más bajos posibles. Aquí hay espacio para actuar en lo que se refiere a subsidios de demanda que en promedio financien el costo de la educación pero diferenciados por ingreso familiar y calidad del estudiante, mayor libertad en fijar incentivos basados en premiar resultados de colegios, profesores y alumnos, más libertad para reasignar directivos y profesores de modo de asegurar su mejor desempeño, mayor y mejor información para los padres sobre calidad de los establecimientos para ayudarles a elegir colegios para sus hijos, descentralización para la gestión de los directores con un claro marco de objetivos y presupuesto, etc.

La innovación y la incorporación de nuevas tecnologías, aunque son muy importantes para el

crecimiento, también crean un gran reto: evitar que las diferencias salariales entre trabajadores calificados y no calificados se sigan incrementando, con consecuencias negativas para la distribución del ingreso y la inclusión. Esto es así porque las nuevas tecnologías crean oportunidades para aumentar los niveles de ingresos de los que están capacitados para trabajar con ellas (porque se hacen más productivos) y, por lo tanto, de no existir oportunidades para que los trabajadores menos capacitados y los estudiantes provenientes de familias de bajos ingresos adquieran el capital humano necesario para operar las nuevas tecnologías, éstos verán deteriorada aún más su posición relativa de ingreso y se sentirán excluidos de los beneficios del crecimiento, por alto que éste sea. Para evitar esto, es incluso más urgente atacar el problema de la mala calidad de la educación que reciben los grupos más pobres de la sociedad, la que incurre de manera central en acentuar la falta de oportunidades.

Por otra parte, como muy bien lo reconoce el “Informe de Crecimiento”, el Estado tiene un rol importante en asegurar la inversión en infraestructura. En este aspecto, Chile ha avanzado significativamente innovando en esquemas de concesiones que le han permitido al país dar un salto significativo en la calidad de su infraestructura con un sistema que combina inversión con eficiencia en la asignación, donde los usuarios pagan una parte importante del costo de uso de la infraestructura. En paralelo, con este esquema el Estado libera recursos para financiar inversión pública con carácter claro de bienes públicos en educación, salud, caminos rurales y viviendas sociales.

Finalmente en el capítulo de la inclusión, como muy bien lo ha señalado la Comisión de Trabajo y Equidad, aparte de la educación, lo que se requiere es combinar políticas e instituciones que contribuyan a mejorar la empleabilidad con subsidios al

ingreso que garanticen un ingreso mínimo familiar con la menor distorsión a la oferta de trabajo. Más aún, políticas redistributivas dirigidas a reducir la desigualdad de oportunidades mediante la consecución de un mejor acceso a los servicios públicos (educación y salud) y al capital para financiar sus emprendimientos, y el fomento de la meritocracia en el gobierno y en el sector privado, sin lugar a dudas permitirán que la gente apoye la estrategia de crecimiento y se incorpore a este proceso.

Un último requisito, y tal vez el principal de todos, es que los chilenos creamos que estos avances son necesarios y alcancemos los grandes acuerdos que se requieren para materializarlos. Hace tres

décadas, la prestigiosa economista norteamericana Anne Krueger dictaba una charla organizada por la Universidad Católica de Chile sobre los requisitos para desarrollar una estrategia exportadora exitosa como la que llevaron adelante los tigres asiáticos. Ella terminó su presentación señalando que el requisito más importante en esta tarea consistía en que los chilenos creyéramos que estas reformas eran importantes para el país y nos pusiéramos de acuerdo para implementarlas. El país tomó en serio este desafío, y lo demás es historia. Hoy enfrentamos un desafío similar, y sabemos que el camino parte por la búsqueda de estos acuerdos.

Muchas gracias.