

Desarrollo económico de Chile: Medidas y propuestas

Felipe Bernal¹

Introducción

El crecimiento económico de Chile ha sido muy fluctuante a lo largo de toda su historia, en especial si consideramos las últimas décadas del siglo XX y comienzos del siglo XXI, variando desde períodos de crecimiento bajo, e incluso negativo, a períodos de crecimiento muy alto.

Durante el siglo XX, el crecimiento del producto por habitante en Chile alcanzó un promedio anual de 1.6%, logrando que el nivel de producto por habitante se quintuplicara en este período. Sin embargo, la mayor parte de este crecimiento se alcanzó en los últimos once años, cuando se obtuvo una tasa de interés tres veces mayor que la del promedio del siglo. Ello permitió que, entre 1989 y el 2000, el producto per cápita casi se duplicara, lo que al ritmo de crecimiento promedio del siglo XX sólo hubiese sido posible conseguir en 33 años.

En este contexto destacan los “años dorados”, 1986-1998, cuando Chile no sólo alcanzó un crecimiento del PIB sin precedentes históricos (7.3%), sino que también logró una posición de liderazgo en el crecimiento del mundo y de América Latina.

En efecto, desde 1985 hasta 1998, la tasa de crecimiento del producto por habitante en Chile se mantuvo entre las cuatro más altas del mundo. De igual manera es destacable que el crecimiento, además de alto, fue sostenido y estable. En efecto, si lo analizamos por los coeficientes de variación de esta tasa, Chile fue uno de los países más estables del mundo.

Sin embargo, el país no ha sido inmune a la ola de crisis internacionales de fines de los años noventa. El crecimiento económico se ha resentido, y Chile ha experimentado su primera recesión en mucho tiempo. El país casi había olvidado que existen ciclos económicos que implican ascensos y descensos. En este contexto muchos nos preguntamos si el período “Dorado” es sólo un hecho del pasado.

¹ Felipe Bernal es estudiante de Ingeniería Civil Industrial en la Pontificia Universidad Católica.

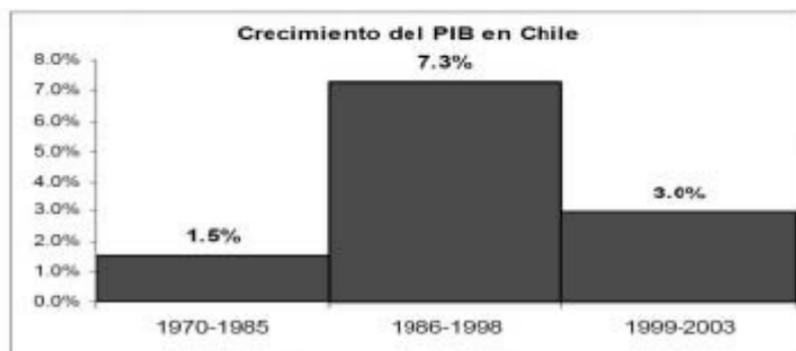
No obstante, la volatilidad de la estabilidad en el crecimiento económico de Chile ha sido la protagonista principal en la evolución y desempeño de nuestra actividad económica. Intentaremos explicar por medio de este artículo cuales han sido las "constantes" de esta aparente excesiva variabilidad, concentrándonos en el desempeño macroeconómico de los años dorados, y cómo se encara, actualmente, los desafíos de una estabilidad prolongada en miras de una inserción internacional creciente y necesaria.

Para ello surgirán preguntas como: ¿qué explica el elevado crecimiento entre 1986 y 1998?, ¿cómo se compara Chile con otras economías emergentes?, ¿cuales son las bases para un crecimiento elevado?, ¿cuales son las Reformas que permitirán un crecimiento elevado?

Escenario internacional

El escenario externo es claramente importante en el despegue de una economía abierta como Chile. Sin embargo, es complejo establecer un juicio de culpabilidad total en la disminución del crecimiento económico de Chile en los últimos años a variables externas, por las siguientes razones:

— El deterioro de las condiciones externas sobrevino posterior a la disminución del crecimiento de Chile. De hecho, 1998-2000 no fueron malos años para la economía mundial, ya que aún Chile crecía por sobre el 3% anual. El promedio de crecimiento de la economía mundial en esos años fue por sobre el promedio de las dos últimas décadas. De manera similar podemos ver los términos de comercio de Chile: entre 1998-2000 estuvieron cerca de un 1% por debajo del promedio de los últimos 20 años.



Fuente: Banco Central de Chile y proyecciones de *WEO* para 2002-2003

— Aunque es cierto que los capitales de inversión privados en las economías emergentes declinaron entre 1996-1997, y casi desaparecieron entre 1998-2000, esto puede ser explicado porque ninguno de los países daba signos atractivos a los inversionistas. Sin embargo, el hecho de que empresas chilenas hayan conseguido financiamiento

exterior a tasas de interés relativamente bajas durante este período, y que el gobierno haya suministrado nuevos débitos que fueron bien aceptados por el mercado internacional, contribuyó a frenar los efectos de un déficit de inversión y de capitales externos, con lo que se pudo palear de buena manera el "samarrón externo".

— Además, el rasgo más significativo en la balanza de pagos en los últimos años ha sido el incremento en los capitales flotantes, elevándose las inversiones extranjeras de los chilenos. Esto puede ser explicado porque la tasa de interés doméstica (ajustada de acuerdo al riesgo país y especulaciones de devaluación) ha estado relativamente baja, o simplemente porque no hay muchos proyectos de inversión en los países en la actualidad. Las tasas de interés internacionales han sido favorables, en los últimos años, con tasas nominales y reales por debajo del promedio de los 80-90. Las tasas de corto plazo han caído a niveles no vistos en las últimas décadas.

Ahora bien, teniendo presente algunas variables externas que influyen en el crecimiento y potencialidades de Chile, veremos a *grosso modo* el contexto internacional más influyente al cual Chile se enfrenta:

— En general se observa que la economía mundial ha mejorado significativamente en los últimos seis meses. Se observan políticas que mantienen bajas las tasas de interés, permitiendo una mayor holgura en el gasto fiscal. Los mercados internos tienden a una expansión y se ha reactivado la inversión internacional.

— Fruto del punto anterior, las bajas tasas de interés han permitido mantener los niveles de inflación bajo control en las principales economías. Sin embargo, esto no puede ser un buen signo en el corto plazo para economías emergentes como Chile, ya que reflejaría que por más incentivos y estímulos que la economía reciba esta no se reactiva.

— En una suerte de análisis prospectivo, vemos que esta "reanimación mundial" es empujada por China y los Estados Unidos. Sorprendente resulta observar la expansión en los mercados internacionales que ha tenido China en los últimos cinco años, lo que ha promovido una expansión en el mercado de productos primarios con su consecuente influencia positiva en el mercado de factores, y su efecto de cautela en el aumento de divisas flotantes no invertibles y su consecuente impacto en el tipo de cambio.

— En el contexto vecinal, destaca la fuerza en la recuperación de Argentina, aunque aún persisten dudas respecto a lo sostenible de sus medidas.

Crecimiento de Chile en el contexto interno

En la actualidad existen ciertos ámbitos de la economía nacional que requieren de un necesario análisis respecto a sus problemas, sus causas y potenciales soluciones, como a su vez un estudio del impacto de las políticas implementadas por el gobierno en cada uno de las instituciones y mercados aludidos en la solución de problemas.

Para evitar una lata exposición de los puntos se verá sucintamente cada uno de los temas:

REFORMA LABORAL

Como consecuencia de la reforma laboral, se plantea una gran restricción al 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 de los ingresos para los sectores más pobres. Adicionalmente, un escenario de alto desempleo no sólo conspira contra un mejoramiento de la distribución personal del ingreso, sino que hace altamente probable que ésta tienda a empeorar. Esto hace evidente el efecto desestabilizador tanto en el plano político como social.

Por otra parte, la falta de una flexibilidad laboral no favorece los intereses del trabajador en el mediano y largo plazo. Contrariamente a lo que creen ciertos sectores políticos, se le resta al trabajador poder de negociación con su empleador al encuadrar en un marco normativo rígido la relación bicontractual empleado-empleador. Así, el trabajador no puede en base a sus ambiciones e intereses personales negociar sus condiciones de contrato y de trabajo. Es por esto que la contratación de nueva mano de obra se dificulta, y ampara gérmenes de ineficiencia laboral en los empleados ya contratados al verse amparados por ley.

SISTEMA TRIBUTARIO

En lo que se refiere a la inversión y el ahorro, resulta importante revisar el actual sistema tributario. Tras la crisis asiática el eje del debate relegó a un segundo plano el estudio de medidas conducentes a elevar la tasa de ahorro, para poner el acento en la contribución de una política tributaria en el logro de una mayor demanda interna. Así, las reformas tributarias realizadas en el contexto de la "Ley de control de la evasión", dejaron de lado la discusión de las implicancias de estas sobre el crecimiento, enfatizando el impacto de dichas reformas sobre el consumo 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 estímulo al ahorro y la inversión. La elasticidad de dichas funciones queda de manifiesto al comprobar las respuestas a los estímulos generados por la política económica en el periodo 1985-1989. En dicho periodo, el ahorro nacional bruto creció desde 7.8% a 23.3% del PIB. La idea de un impuesto al gasto debe ser evaluada con cuidado, en el contexto de una estrategia dirigida a reducir tasas máximas del impuesto a la renta de las personas, las que siguen siendo muy altas.

MERCADOS FINANCIEROS

De acuerdo a algunas investigaciones (Carkovic), el sistema financiero de la economía nacional es bajo de acuerdo a su nivel de producto por habitante.

La fragilidad externa, combinada con mercados de capitales subdesarrollados, trae consigo volatilidad excesiva, lo que a su vez implica menos crecimiento.

Las recomendaciones que se infieren de este estudio son evidentes, y en cierto modo las acciones que se han impulsado por medio de la *ley de mercado de capitales* apuntan en la solución de estas cuestiones. Indiscutiblemente, este es un punto que hay que seguir examinando, de manera de contar con un mercado financiero que apoye el logro de las tasas altas 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 globales o sectoriales.

EDUCACIÓN

En lo que dice relación con el sistema de educación 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 los estudiantes, lo que supone la eliminación del estatuto docente, introducido a comienzos de la década pasada. Por otro lado, es importante dar mayor autonomía a los establecimientos educacionales del sistema público subvencionados, idea que va en dirección de introducir incentivos que mejoren la eficiencia del sistema. Es importante a su vez introducir reformas laborales que apunten a flexibilizar los contratos, y a través de ellos, 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 ser retenidos por el sistema de educación formal es baja. Al mismo tiempo, para quienes no terminan la educación media, el retorno sobre la inversión en capital humano es 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.

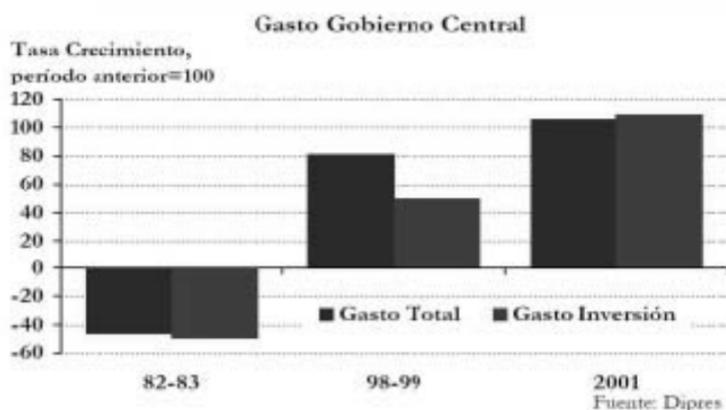
Por la importancia que tiene al corto y mediano plazo, analizaremos con relativa profundidad el manejo tanto de la política Fiscal como Monetaria:

A. Política 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 analizado opciones de mercado. En sectores como educación o salud, 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 sólo provienen del sector privado, sino que también del propio gobierno, siendo particularmente severa la conclusión en lo que se refiere al gasto en salud.

Al margen de la evidencia empírica con respecto al efecto negativo del gasto público sobre el crecimiento, es importante destacar que el nivel que ha alcanzado esta variable es significativo: el gasto del gobierno central, las empresas públicas y de las municipalidades, equivalía en el año 2000 al 35.5% del PIB.

Política fiscal contracíclica



Las últimas cifras de inflación, han desatado un intenso debate acerca del rol de las políticas de estabilización en la situación chilena actual. El escaso dinamismo que muestra la economía, pese a las reiteradas reducciones en las tasas de interés por parte del Banco Central, ha llevado a pensar que sería el momento de aplicar una política fiscal más expansiva. Incluso se ha llegado a cuestionar la regla fiscal que se ha autoimpuesto este gobierno, consistente en lograr un superávit fiscal de un 1% general del PIB.

Existe cierto consenso de que la política fiscal es un pobre instrumento contracíclico, especialmente para un país pequeño abierto al mundo, en transacciones de bienes servicios y flujos de capital, con un tipo de cambio flotante.

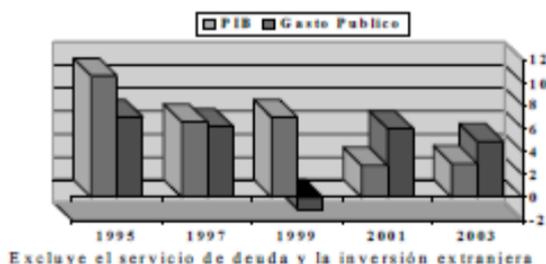
Una política fiscal expansiva incrementa la demanda interna y presiona temporalmente el alza de la tasa de interés interna. Como resultado de esto, se produciría un diferencial positivo entre la tasa de interés interna y la internacional (ajustada de acuerdo a riesgo país y especulaciones de depreciación), lo que generaría un mayor ingreso de capitales y provocaría la apreciación de la moneda, perjudicando las exportaciones netas y contrarrestando en gran parte el efecto de una política fiscal expansiva.

En contraste la política monetaria es muy efectiva. Una expansión monetaria genera una tasa de interés más baja, la cual estimula la demanda agregada de dos maneras:

- Generación de un mayor gasto en consumo e inversión.
- Contribuye a la depreciación del peso, la que con inflación controlada resulta en un mayor tipo de cambio real, estimulando el aumento de las exportaciones y una contracción de las importaciones. El resultado final es una expansión de la demanda agregada.

Gasto Público y PIB

(Var. % real anual)



La política fiscal tiene importantes rezagos de diseño e implementación, por lo que muchas veces sus limitados y temporales efectos llegan cuando no se necesitan. Por esto es preferible tener estabilizadores automáticos, como la regla del superávit fiscal estructural. Esta regla considera un nivel de gasto que resultaría en superávit del 1% del PIB si el producto fuese igual al potencial, o el precio del cobre fuese "normal". Con esta regla, cuando el PIB o el precio del cobre son menores a los utilizados, se genera un menor superávit, o incluso déficit, actuando como estabilizador automático y viceversa.

Para un país altamente integrado a los mercados internacionales como es el caso de Chile, es fundamental la confianza que tengan los inversionistas, respecto a la solidez fiscal y la perspectiva de nuestra economía, ya que es esta confianza la que afecta las decisiones de inversión, el costo y la facilidad de acceso a los mercados de capitales internacionales. El deterioro fiscal repercute en forma negativa en la percepción de los inversionistas, con efectos contractivos en la inversión y con presiones al alza en las tasas de interés, terminando por anular los potenciales efectos expansivos del aumento del gasto fiscal. En este sentido, Chile ha avanzado mucho gracias a su fortaleza fiscal y a la solidez de su sistema, que tiene uno de los riesgo país más bajos de los países emergentes, superado sólo por Hungría, justo cuando nuestro vecino Argentina atraviesa una leve recuperación de una de sus peores crisis de la historia.

ROL DE LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE

Para un país emergente con tipo de cambio flexible como Chile, la ineffectividad e ineficiencia de la política fiscal indican que esta no debiera utilizarse como instrumento de estabilización.

Su rol principal debe estar abocado en asegurar una posición fiscal sólida, que sirva como base para el uso de una política monetaria de estabilización y para fomentar el crecimiento económico de largo plazo. En este punto, la regla de superávit estructural de un 1% del PIB es una gran innovación, y marca una distinción en el manejo macroeconómico.

Ahora, existe claridad respecto a la recuperación de EE.UU., y la de la economía

mundial está llegando mucho antes de lo esperado, por eso, este no es el momento de comenzar a jugar con uno de los pilares más sólidos de nuestra economía: la solidez de las cuentas fiscales.

Pero esto no significa que no exista un rol de la política pública en el fomento de un crecimiento sostenido y en la mejora de la equidad. Para esto lo que se necesita es mantener los equilibrios macroeconómicos y avanzar en fomentar la competencia, eliminar la regulación excesiva, fortalecer los derechos de propiedad, tener reglas del juego claras y estables, mejorar las oportunidades para los más pobres a través de una mejor gestión de la educación y la salud pública, y evitar que la discusión de las reformas pendientes se transforme en una fuente de incertidumbre innecesaria.

En caso de juzgar necesario un aumento del gasto social, en vez de subir el gasto público total o aumentar la carga tributaria, es mejor intentar racionalizar los recursos disponibles, decidiendo que otras partidas de gasto público se pueden reducir, e intentado introducir un mejor esquema de incentivos en los diversos servicios sociales del Estado. De este modo se puede mantener la estabilidad y evitar continuas alzas de impuestos con efectos negativos en el crecimiento. Además, la mejora de los servicios sociales a los más desposeídos puede, por sí sola, fomentar el crecimiento y representar una mejora evidente en las oportunidades de los más pobres.

B. Política Monetaria

POLÍTICA MONETARIA ANTICÍCLICA EN 1998

La política monetaria anticíclica de 1998 respondió a la necesidad de controlar niveles de gasto interno y déficit en cuenta corriente insostenibles (elevada entrada de capitales), que hacían peligrar seriamente la sustentabilidad externa del país, en circunstancias de severas crisis en Asia, Rusia y Brasil.

Dicha política monetaria se inscribía, además, en un marco de baja flexibilidad cambiaria (banda cambiaria), convergencia hacia una inflación meta de largo plazo y restricciones a los movimientos de capitales.

ESTABILIDAD Y POLÍTICA ANTICÍCLICA EN LA ACTUALIDAD

La estabilidad macroeconómica en Chile ha tenido dos grandes beneficios:

Primero, la ganancia en crecimiento del PIB: 1% anual adicional durante los últimos 15 años y en el futuro.

Segundo, los logros fiscales y monetarios que han derivado en una alta credibilidad, permiten conducir políticas fiscal y monetaria efectivamente anti-cíclicas.

Estas políticas anticíclicas —reflejadas en la tasa de política monetaria más baja de la historia chilena y en la regla de superávit fiscal estructural— no tienen precedente en la región y contribuyen a suavizar el ciclo.

Conclusión

Se ha intentado mostrar en la primera parte de este artículo cuales han sido las causas históricas de lo que se ha denominado "el sopor post años dorados". Luego se realizó un breve recorrido por los principales puntos por los cuales se piensa que existen políticas perfectibles ya sea en su elaboración, implementación o impacto. Posteriormente se puso de manifiesto lo inadecuado de la utilización de la política fiscal en términos de constituirse como un regulador "desde arriba" para el Mercado. Luego en el análisis teórico se expuso cuales son los factores que alteran la rapidez en el crecimiento económico por medio del análisis del ingreso per cápita.