14/05/15

"Cuarenta años de reformas y políticas económicas en Chile: bases y lecciones para un nuevo ciclo".

Ricardo Ffrench-Davis

Chile requería con urgencia un nuevo ciclo de políticas públicas. Escuchamos muchas veces de dirigentes políticos y académicos nacionales e internacionales, incluso editoriales de WSJ o Financial Times o Economist, de que Chile habría experimentado un vigoroso desarrollo continuo por 3-4 decenios. En lo que sigue, incluiré datos cuantitativos que respaldan mis conclusiones de que esa visión es profundamente incorrecta y mi planteamiento de que Chile necesitaba iniciar un nuevo ciclo de desarrollo, con desafíos demandantes en lo económico.

Estamos atrasados, a pesar de los grandes progresos hechos en democracia. El atraso de los años recientes ha llevado a muchos actores centrales, y a gran parte de la opinión pública, a olvidar los grandes progresos logrados en este cuarto de siglo (desde 1990). Chile, por lejos, ha superado a la región en este período (¡No en la dictadura!): (i) aumento promedio del ingreso (PIB) de 5,1% anual, versus 3,2% de América Latina (son 2 puntos anuales, por un cuarto de siglo, que acumulados generan gran diferencia) (corresponde siempre considerar los promedios pues es lo que se puede distribuir en paralelo con el crecimiento y es más viable distribuir con crecimiento, particularmente en democracia); (ii) en 1990 teníamos el 21% del ingreso per cápita de EEUU y ahora es el 37%; al fin de la dictadura el ingreso promedio de Chile era 10% inferior al promedio de A.L. y ahora es 44% superior. El salario mínimo es 2,3 veces el salario de 1989 (ajustado correctamente por la inflación) y la fuerte reducción de la pobreza por todos conocida; no minimizarla, aunque lo + profundo y pendiente es corregir la extrema desigualdad). La desigualdad se profundizó en la dictadura y decreció en democracia (aunque poco, con un impulso inicial no sostenido posteriormente); hoy somos menos desiguales que en los ochenta y contamos con otros indicadores sociales --como salarios y empleo de la mujer--, notoriamente mejores.

Pero, por qué tanto descontento de muchos ciudadanos? Tiene una base en que la evolución no fue lineal, continua, sino fuerte en buena parte de los 90s, y notablemente más lenta en los últimos 3 quinquenios. Hubo un "atraso", acomodamiento al statu quo o falta de convicción en perseverar en reformas incluyentes. Ello es un determinante de una situación peligrosa de efervescencia, beligerancia y actitudes desproporcionadas como la actual

que, sin una respuesta vigorosa, nítida y oportuna puede ser una causa de agravamiento del problema en vez de solución. Chile vive momentos de peligro, que exigen acción coherente, conducción sabia, cuidar las palabras todos los días, sentido común (tan escaso a veces), comprensión de las causas y soluciones, mejor comunicación, diálogo social y transparencia.

Ahora, pastelero a tus pasteles.

¿Qué podemos aportar desde la economía? Veamos algunas lecciones de nuestra historia económica de los últimos cuarenta años.

Luego del golpe de 1973 se impusieron intensas reformas neoliberales: estado reducido y neutro, reducción de impuestos y menor progresividad en las reformas de 1975 y 1984, liberalización extrema del mercado financiero, entrada casi libre de capitales financieros. Resulta una crisis extrema en 1982. La peor en toda A.L.; con economía privatizada, inflación cercana a cero y superávit fiscal, pero un enorme déficit del sector privado sostenido por gigantes préstamos externos, dólar barato y un desequilibrio insostenible entre exportaciones e importaciones, y muy baja inversión productiva solo como para sustentar el mediocre 2,9% de aumento promedio del PIB registrado durante la dictadura.

Lección: los flujos de capitales financieros, que no se dirigen al financiamiento de la inversión productiva, suelen ser muy pro-cíclicos, creadores de desequilibrios destructivos y regresivos. Es muy cierto que hubo recuperación en finales de los 80s, lo que dio paso a una imagen errónea de éxito de la dictadura (se decía crecimiento fuerte aunque con desigualdad). Pero, ojo, a pesar de esa recuperación al final, resultó un crecimiento promedio en los 16 años de dictadura de apenas el mencionado 2,9%; en la primera mitad del experimento neo-liberal y también en los 80s, cuando no se ignora la caída de utilización de trabajo y de capital en 1982. Apenas 2,9%, con aumento de la pobreza y la desigualdad. El quintil más rico elevó de 13 a 20 veces la brecha con el quintil más pobre entre los 70s y los 80s. Chile se alejó, en vez de acercarse a las economías desarrolladas (divergencia en vez de convergencia).

En el retorno a la democracia, con la conducción del Presidente Aylwin y el Ministro Alejandro Foxley en la jefatura del equipo económico, tuvimos un período excepcional de crecimiento con reducción de la desigualdad --sí, crecimiento con cierta equidad--. En los primeros nueve años de DEMOCRACIA, Chile acortó distancia con EEUU y el G-7, a 3 veces la velocidad p/c de ellos (5,4% per cápita anual vs 1,7%). El PIB aumentó 7,1% anual vs el 2,9% de la dictadura. No es lo mismo, a pesar de las graves leyes de amarre heredadas de la dictadura; se utilizó el espacio de lo posible y se fue agrandándolo. No fue continuismo ni en políticas públicas ni en resultados: 7,1% vs 2,9%; cierta mejora en distribución vs

agravamiento de la desigualdad durante el experimento neo-liberal en dictadura.

Datos significativos sobre un conjunto de acciones emprendidas en los primeros años de retorno a la democracia: manejo cambiario por el BC, la llamada "flexibilidad administrada" dirigido a mantener un tipo de cambio que logre una relación sostenible entre exportaciones e importaciones (nada de TC libre, que resulta ser manejado por operadores especulativos ni un TC fijado nominal como lo hizo la dictadura antes de la crisis de 1982), estrecha coordinación entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, regulación o control contra-cíclico de los flujos de capitales financieros (el llamado encaje sobre los ingresos financieros y de corto plazo; todavía el BC puede utilizarlo si se decide), reforma laboral que restableció algunos derechos sindicales, inicio de diálogo social; reforma tributaria de 3% del PIB, se dijo por la oposición y el neoliberalismo que caería la inversión y el empleo. Al revés, la inversión privada se elevó persistentemente hasta 1998.

Fue un cambio de ciclo, un nuevo ciclo, bueno para trabajadores y empresarios --sí, éstos pagaron más impuestos pero ganaron más, y los trabajadores ganaron proporcionalmente aún más, pues la desigualdad se redujo, los salarios crecieron sostenidamente, las exportaciones se diversificaron, las PYMES se expandieron. Había fallas e imperfecciones, claro, pero hubo un amplio predominio de los aciertos. ¡Por sus frutos los conoceréis!

Luego perdimos el impulso, y se revirtieron políticas: hubo rechazo por parte de las autoridades a mejorar más el sistema tributario (ahora había mayoría en el Parlamento, sin los senadores designados por el pinochetismo y Pinochet ya no era Comandante en Jefe del ejército, con lo cual el **espacio de lo posible** se había ampliado naturalmente); rechazo a los incentivos al desarrollo productivo y a las exportaciones no tradicionales y con mayor valor agregado, a efectuar deliberadas políticas de desarrollo de las PYMEs, a corregir el mercado de capitales que crecía en ahorros financieros pero no en financiamiento de la inversión productiva de PYMEs y de emprendedores con buenas ideas y sin patrimonio ni historia, y se repitió el descuido con el tipo de cambio. En efecto, se liberó el tipo de cambio, siguiendo una fuerte tendencia internacional; el resultado fue una intensa fluctuación cíclica del tipo de cambio, pues pasamos por precios del dólar de $450, 760, 435, 680, 470: esto en una economía de mercado, en la que los precios relativos son cruciales, el TC es el vínculo entre la economía interna y la internacional: qué profunda distorsión de las señales a los inversionistas productivos, es una montaña rusa; la diversificación de las exportaciones se lentificó y las PYMEs sufrieron golpes de competencia externa en los periodos de apreciación no compensados por los de alza del TC. En parte, pq en lo crediticio enfrentaban tasas de interés de 20-30% anual, una aberración económica y social; depresiva del desarrollo y regresiva. Se liberó el ingreso

de capitales financieros, lo he escrito muchas veces y lo creo muy determinante, así entramos de lleno a la globalización de la volatilidad financiera de la cual nos habíamos librado al inicio del retorno a la democracia, gracias a la regulación pro-mercado de la cuenta de capitales y tipo de cambio; --sí, la regulación contra-cíclica es pro-mercado de los inversionistas productivos, y en particular de las PYMEs.

Con el conjunto de estas acciones, inacciones y falencias, la economía chilena se trancó. Muchas variables internas y externas son relevantes, pero el cambio en la política económica nacional y la pérdida del impulso reformador es determinante. En los últimos 15 años llevamos, apenas, un promedio de 3,9% de crecimiento anual del PIB; es mayor que el 2,9% de la dictadura (vemos que aun cuando lo hacemos mal en democracia, es superior a la dictadura). Pero, 3,9% es tan inferior al 7,1% de 1990-98. Los salarios crecen, sí, en dictadura en 1989 salarios promedio y el mínimo eran menores que en 1970, pero en estos tres quinquenios han aumentado a la mitad de la velocidad de 1990-98.

Muy influyente en estos 3 quinquenios es que a diferencia de la estabilidad de la macroeconomía real en los 90s, después pasamos por auges y euforias (2004-07 y 2010-12, fundamentalmente una recuperación desde el contagio de la crisis asiática y de la crisis global en 2009) seguidos por caídas e incertidumbre. Tenemos aceleradas y frenadas, de la demanda interna, de la recaudación fiscal, del empleo, de las ventas, del tipo de cambio, que arrastran a las expectativas, negativos para la calidad del empleo, la equidad y el desarrollo sostenido.

En las expectativas y evaluaciones predomina siempre una confusión reiterada entre recuperación de la actividad económica y crecimiento sostenido (éste requiere más inversión productiva, financiamiento crediticio a tasas razonables, un adecuado nivel del tipo de cambio (en 2012 rondaba los $470, dañino para la sostenibilidad de las recuperaciones). Hemos tenido mucho de recuperaciones no sostenibles, y poco de creación de mayor capacidad productiva. Desde 1999 solo hemos estado cerca del empleo pleno apenas en un par de años. En 1991-98 estuvimos 8 años seguidos usando el trabajo y el capital productivo disponible en alta proporción.

La desaceleración lleva un decenio y medio, con la modesta expansión del PIB de 3,9%, ahora agravada transitoriamente por el ciclo minero, y la incertidumbre interna e internacional. Tanto en 1999-2007 como en 2008-2013, Chile sufrió dos ciclos económicos con similares resultados, contando alzas y caídas, como corresponde para no desinformar ni auto-engañarse. Estamos en una llanura mediocre del orden de 4%, muy por debajo del 7% de los 90s.

Ahora, para cerrar, algunas reflexiones sobre algunos de los muchos desafíos que enfrenta la economía chilena hoy, en un nuevo ciclo socio-político-económico para salir de esta trampa.

¿Dónde estamos? NO ESTAMOS AL BORDE DEL DESARROLLO, como se nos desinforma con frecuencia. Nuestro PIB por habitante aún es bajo (poco más de un tercio del de EEUU; 37%) y con gran desigualdad (dos ingredientes del desarrollo en los que somos deficientes, a pesar de los avances logrados). Para avanzar mejor, no se trata de borrón y cuenta nueva, sino reformas adicionales y reformas de las reformas.

Lo he expuesto muchas veces, por el vigoroso mensaje que transmite: Nuestra brecha con el desarrollo económico no se ubica en nuestras grandes empresas y exportadores (muchos son campeones en el mundo). La brecha de productividad está (i) en los cientos de miles de PYMEs, (ii) en los trabajadores formales pero de menor calificación y (iii) en los informales en comparación con los mismos sectores de los países desarrollados. Allí están las brechas de productividad entre el 37% promedio de Chile y el 100% de EEUU y otras economías más avanzadas. Si queremos crecer, y sí queremos combatir la desigualdad, es imprescindible elevar la productividad y la empleabilidad en estos tres sectores. Es el desafío en las estructuras productivas, **para crecer incluyendo.**

Para un desarrollo incluyente la PYME y los trabajadores requieren de los ingredientes para la expansión productiva. Menciono cuatro ingredientes.

1. El stock de capital hay que elevarlo mucho más aceleradamente (como Chile lo hizo en 1990-98). Ahora con un sesgo progresivo pro-Pymes y emprendedores sin historia y patrimonio.

2. La capacidad de los trabajadores de menor calificación elevarla. La reforma educacional, bien hecha, con calidad creciente, surte efectos en décadas. Ahora hay que elevar la productividad de la actual fuerza de trabajo incluidos pequeños empresarios y su capacidad de innovar. Comienzos interesantes en capacitación; un inicio promisorio que requiere impulsos permanentes por el gobierno.

3. Hay que mejorar el manejo macroeconómico (no basta la inflación baja, además el empleo alto y evitar continuas aceleradas y frenadas, evitar precio del dólar ultra volátil).

4. Financiamiento de las políticas públicas. Hemos avanzado en 2014 en lo tributario. A pesar de varios traspiés, pasamos de menos de la mitad de los desarrollados a algo más. Un respetable 3% del PIB en régimen; similar a la

reforma al inicio del retorno a la democracia en 1990. Se hace de manera indiscutiblemente progresiva, a pesar de concesiones regresivas o errores incomprensibles. Es un avance respetable, con el desafío de combatir severamente, de manera efectiva y ejemplar, la evasión y la elusión, y que se note.

¿Cómo salir de la trampa de que la acumulación de capital involucre concentración del ingreso como en estos 15 años, muy centrado en el 1% más rico? El mayor ahorro e inversión que implica, pues Chile necesita más de ambos, se concilia con la reducción de la desigualdad en la medida que se "democratice" la propiedad del capital con una reforma profunda del mercado de capitales pro-financiamiento del desarrollo.

Allí entran las PYMEs en pleno: un millón de emprendedores (1/8 de la Fuerza de Trabajo) cuya participación tendría que elevarse, no solo por justicia o equidad, sino porque allí se ubican las grandes brechas entre Chile y los países desarrollados.

Es la gran apuesta a favor de las PYMEs, que Chile debe hacer para acelerar el crecimiento y la equidad. Para ello, es ineludible una reforma del mercado de capitales, canalización de fondos de las AFP hacia el desarrollo productivo nacional (US$60 mil millones invertidos en el exterior, dando trabajo allá en vez de en Chile); corregir la tasa de interés, que es abrumadoramente alta para las PYMEs.

Hay, recientemente, muy positivos avances del gobierno con el aumento de capital de Banco Estado y prioridad para las PYMEs; es un **primer paso** sustantivo; se han reducido tasas de interés. Tomar como tarea urgente un gran programa de capacitación laboral, más allá del positivo paso ya dado por el Ministerio del Trabajo. Comenzamos a avanzar en capacitación laboral y crédito para las PYMEs, pero nos hemos detenido muchas veces en estos 25 años de democracia. Impulso a políticas de desarrollo productivo, comenzando por los clúster definidos en el anterior gobierno de la Presidenta Bachelet, se está avanzando; hay que darle impulso permanente, que la coyuntura no se trague a la construcción de una estructura productiva incluyente.

En todos estos temas, la academia está en gran deuda. Necesitamos un remezón constructivo en las fuentes de financiamiento de la investigación, en su aplicabilidad, en la conexión con el mundo productivo y en los efectos distributivos, en estrecha coordinación de las universidades con las políticas públicas.

Crecimiento del PIB, exportaciones y resto del PIB, 1974-2015
(tasas de variación promedio anual, %)

	PIB	Exportaciones	Resto del PIB
1974-89	2,9	10,7 (1,6)	1,6 (1,3)
1990-98	7,1	9,9 (2,0)	6,5 (5,1)
1999-2013	3,9	4,4 (1,4)	3,8 (2,5)
2014-15	2,0	-0,5 (-0,2)	3,1 (2,2)

Fuente: Basado en Ffrench-Davis (2014) y datos del Banco Central, base móvil encadenada serie 2008 para 2013. Estimaciones muy provisionales del autor a partir de proyecciones globales en IPOM (2015) para 2014-15. Las cifras entre paréntesis indican el aporte de exportaciones y del resto del PIB al PIB total de cada período.