

Chile y el Desarrollo Económico

Autor:

Ricardo Ffrench-Davis

Santiago, Noviembre de 2022

CHILE Y EL DESARROLLO ECONÓMICO#

Ricardo Ffrench-Davis*

A modo de introducción

No obstante los significativos avances en democracia, Chile está lejos aún de alcanzar el ansiado Desarrollo Económico. Para hacerlo viable y sostenible, necesita crecer y efectuarlo de manera incluyente. Ello implica desarrollar un proceso de crecimiento que en paralelo va reduciendo la desigualdad; simultáneamente, con sostenibilidad, en vez de avances esporádicos seguidos por recesiones, como sucedió durante la dictadura y que, con menor intensidad, viene aconteciendo desde fines de la década de los 90.

Lo que sigue es un recuento breve de mis opiniones sobre en qué consiste el desarrollo económico, los altibajos en el grado de avance de Chile desde 1973 hasta el presente, y cómo se logra avanzar a partir del nivel de desarrollo actual de la economía nacional. Lo ilustro con algunas de las políticas públicas a priorizar y coordinar para lograr sostenibilidad del crecimiento e inclusión.¹

1. ¿Qué es el Desarrollo Económico?

El desarrollo económico comprende la producción sostenida de bienes y servicios, la forma cómo éstos se producen y la distribución de sus frutos. El desarrollo económico es una parte del desarrollo integral y, sin duda, es afectado por lo que ocurra en otras dimensiones tales como la paz social, seguridad, medio ambiente, género, gobernabilidad, solidaridad, calidad de la educación y la salud. Nos concentraremos en lo económico.

Para disponer de bienes y servicios --tales como para la alimentación, educación, salud, descanso, vivienda--, es necesario producirlos o, en caso de imposibilidad o inconveniencia, importarlos. En caso de importarlos se requiere, como contrapartida, la producción de exportaciones las que proveen la moneda extranjera para pagarlos.

Los bienes y servicios los produce la gente: trabajadores asalariados e independientes y empresarios, con los bienes de capital productivo que se han acumulado y la innovación y conocimiento tecnológico incorporado en la gente y en el capital productivo; todo ello, tanto en los sectores privados como públicos. La suma de todos los

Preparado a solicitud de la Biblioteca del Congreso Nacional. Naturalmente, todas las opiniones vertidas son de mi exclusiva responsabilidad.

* Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales, 2005; Profesor de la Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile; Doctor en Economía, Universidad de Chicago.

¹ Para conocer mayores detalles de los comentarios aquí contenidos, pueden consultarse mis dos últimos libros: *Reformas Económicas en Chile, 1973-2017* (Taurus, 2018) y *La Pandemia Neoliberal. Hacia una Economía al Servicio de la Gente* (Taurus, 2022), donde las ideas y propuestas se desarrollan, acompañadas de respaldos cuantitativos y referencias bibliográficas.

bienes y servicios generados en determinado período de tiempo -por ejemplo, un año-, es lo que constituye el tan mencionado PIB (Producto Interno Bruto), el que forma parte central del sistema de Cuentas Nacionales que trabaja el Banco Central.

El Banco Central efectúa la estimación del PIB y sus diversos componentes de gastos e ingresos de los que lo producen. Es un cálculo con numerosas complejidades, que el BC hace seriamente, con mejoras efectuadas a través del tiempo. Sin embargo, una de las limitaciones en su cálculo, en Chile y en general en el extranjero, es la falta de contabilización de los efectos del proceso productivo y del comportamiento de la población, sobre el creciente deterioro del medio ambiente y los recursos naturales, con un impacto destructivo sobre el futuro.

Resulta muy relevante saber: a) cómo se distribuyen los ingresos generados en el proceso productivo, b) cuánto es el gasto público que afecta esa distribución y c) cuál es la tributación que lo financia y que también afecta la distribución. Ello es importante, no solo por razones sociales sino, como expondremos, por sus efectos sobre la construcción del futuro: una transformación y expansión de la capacidad productiva y, ligado a ella, la calidad del empleo que se vaya generando. El empleo es un factor determinante de cómo evoluciona la distribución del ingreso y del poder, y de cuál sea la sostenibilidad del crecimiento en el transcurso del tiempo.

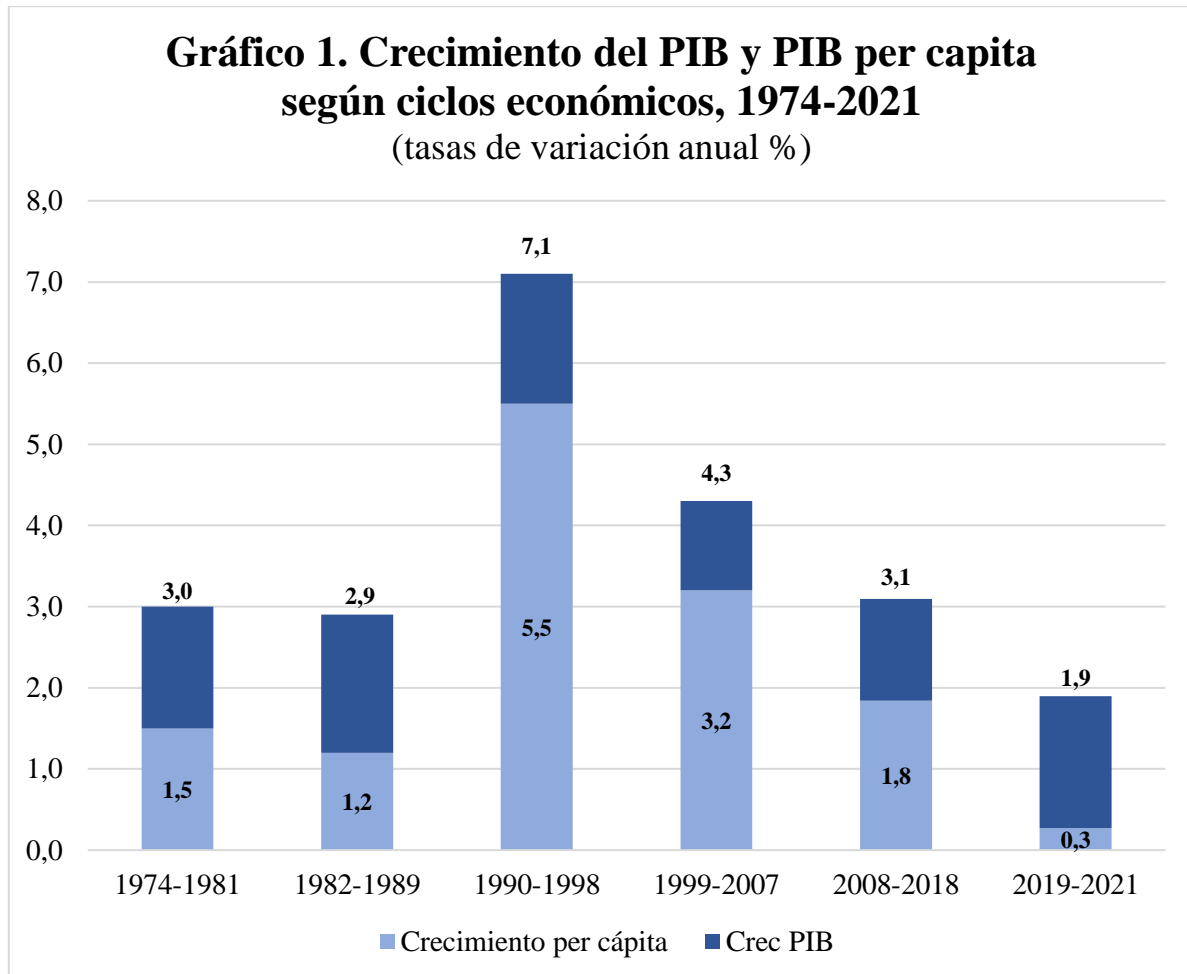
2. ¿Cómo ha evolucionado el PIB desde la dictadura hasta hoy?

La economía nacional ha exhibido intensas fluctuaciones del PIB entre 1973 y el presente. Los grandes altibajos en el mundo real, que afectan en directo a la población y a la distribución de efectos entre sus diferentes sectores, corresponden, en mucho, a cambios significativos de políticas públicas, así como de la fuerza y persistencia, de la convicción y también la coherencia, con que se aplican: una buena política económica en cierta dimensión, por ejemplo, puede fracasar si no es acompañada, **oportunamente**, por otras cuya presencia paralela o secuencial es esencial.

El gráfico 1 presenta tasas promedio de crecimiento anual del PIB total y por habitante (PIBpc), en los diversos ciclos que ha enfrentado la economía nacional desde 1973. Cada ciclo está definido entre estimaciones de *cimas* de actividad económica elevada que encierran entremedio situaciones recesivas, con brechas significativas entre PIB potencial y PIB efectivo (a las cuales llamamos brechas recesivas).

El PIBpc aumentó un 1,5% anual en la primera mitad de la dictadura (1974-81) y 1,2% en su segunda mitad (1982-89); en los primeros nueve años de la recuperación de la democracia, se registró un salto al 5,5% anual (en 1990-98 y el crecimiento del PIB se elevó desde un promedio de 2,9% durante la dictadura a uno de 7,1% anual). Luego siguieron varios altibajos cíclicos entre *cima* y *cima*, exhibiendo una tendencia de crecimiento del PIBpc persistentemente decreciente desde entonces, hasta promediar menos de 1% en años recientes, tanto antes como después de 2019. En una economía aún lejos del desarrollo,

como se muestra, después de los significativos avances en los años iniciales de retorno a la democracia, este declinante ritmo resulta crecientemente decepcionante para muchos habitantes y hogares.



Fuente: Basado en Cuentas Nacionales del Banco Central. Para el PIB, entre el 2013 y 2021, volumen a precios encadenados, referencia 2018; entre 1999-2013, tasas de variación del volumen a precios encadenados, referencia 2013. Para años previos, serie empalmada con las tasas de variación a precios constantes del 2003, incluidas las correcciones de Marcel y Meller (1986) para 1973-1985. Para población, INE (2022) proyecciones poblacionales.

Como vemos, se han registrado cambios sustantivos en los resultados a través del casi medio siglo transcurrido desde 1973. Por lo tanto, es un error grave meter en un mismo saco tales diferencias, achacándolas a un mismo modelo económico, supuestamente inmutable. El mentado “fueron 30 años”, además de ignorar los grandes altibajos y los progresos netos logrados desde los años noventa, parece perdonar los deficientes y regresivos 16 años de la dictadura.

Con todo, en especial en la primera mitad del retorno a la democracia, Chile ha reducido significativamente la pobreza (desde el 45% de la población durante la dictadura, según la encuesta CASEN de 1987, a un 8,7% en la más reciente de 2017), disminuyó la precariedad del empleo (el ingreso mínimo se triplicó en poder adquisitivo durante los 30 años) y se elevó la participación laboral de la mujer (de 31% en 1990 a 53% en 2019, aunque declinó a 45% en 2020 y solo recuperada a 49% actualmente). El país pasó de estar al medio del PIBpc de América Latina en 1990 (según cifras de la CEPAL), a situarse en la cabeza de la región y acortó la distancia con países desarrollados, principalmente en los 90s.

Sin embargo, Chile **aún está demasiado lejos del desarrollo**, con un PIBpc equivalente a solo US\$16,1 mil en 2021,² con un estancamiento en mejoras en una aun regresiva distribución del ingreso (en particular en el decenio recién terminado), así como una carga tributaria reducida y escasamente progresiva.³ Para peor, como se mostró, el crecimiento se fue estancando y la tasa de inversión neta⁴ y de innovación productiva han decaído desde hace muchos años, después de su auge en los años 90.

3. Las fuentes del crecimiento económico

Las fuentes de expansión del crecimiento económico son el aumento de la **fuerza de trabajo y del stock de capital productivo** (equipos, maquinarias, infraestructura, viviendas y construcciones comerciales), la evolución de su calidad, el cómo se combinan y la absorción de nuevos conocimientos y técnicas; lo último se resume en la **productividad** del trabajo, capital e iniciativa empresarial. Luego de su elevado dinamismo en los años 90, también fue perdiendo velocidad, para estancarse en los quinquenios recientes como lo ha reiterado la Comisión Nacional de Productividad.

Más aún, como se expuso, la declinante velocidad del proceso productivo está acompañada por la debilidad del sistema tributario: tenemos una recaudación baja y poco progresiva. Mientras, el gasto fiscal de esta recaudación es progresivo, pero centrado en apoyar el gasto de consumo de las familias y muy poco en **la transformación productiva**

² Cifras de PIBpc que el Banco Mundial ajusta por la paridad de poder compra (PPP), le asignan un PIBpc a Chile de US\$28,4 mil en 2021; ellas, que son muy publicitadas por los medios de comunicación, se prestan a gran confusión con las del Banco Central que muestran un ingreso equivalente a US\$16,1 mil anuales. Estas están medidas con los precios que la población nacional enfrenta en el año. El cálculo del Banco Mundial se refiere a que un estadounidense que trae US\$16,1 mil a Chile y lo cambia por pesos al precio del dólar promedio en 2021, habría podido comprar bienes y servicios que en EEUU le costarían US\$28,4 mil.

³ La carga tributaria nacional, como proporción de nuestro PIB, es entre 8 a 13 puntos inferior a la de economías desarrolladas. Algunas estimaciones de que la brecha de cargas es muy inferior a ese rango, cometen errores tales como considerar como un impuesto la tasa de cotización pensional de 10%: este es un ahorro personal forzoso, a beneficio personal y heredable por sus sobrevivientes pensionales.

⁴ El stock de capital se expande cuando **la inversión productiva** (Formación Bruta de Capital Fijo, en lenguaje de las Cuentas Nacionales) es superior al desgaste de equipos, maquinarias y construcciones (la depreciación o consumo de capital medido por el BC). La inversión **neta** desde hace años es significativamente menor que el nivel que exhibió en los 90 (cuando Chile creció 7,1% anual).

para sustentar la mejora en la calidad de los empleos, base del bienestar y dignidad de los hogares.

Concentrar el gasto público en políticas de repartos masivos o universales de bonos, *vouchers* o subsidios al gasto de los hogares, implica un cortoplacismo que involucra mantener las diferencias estructurales regresivas que existen en el proceso productivo. De este modo, las estructuras actuales continúan sustentando empleos precarios y un crecimiento mediocre, sin reducir sostenidamente las diferencias de oportunidades desde la infancia, en educación, capacitación de la fuerza de trabajo y precariedad de muchos cientos de miles de pequeñas y medianas empresas (PYMEs).

La prioridad debiera consistir en focalizar el gasto social en los más vulnerables; en salud; educación y capacitación; así como en la inversión pública que impulse un proceso de transformación productiva que dé curso al crecimiento incluyente y sostenible, conciliado con el respeto del medio ambiente.

Por último, **la fuerza de trabajo y el stock de capital disponibles aportan al PIB solo si están ocupados: su tasa de utilización es crucial** para el crecimiento efectivo, e incide sobre el futuro pues las brechas recesivas (brechas entre PIB potencial y efectivo) afectan regresivamente a la inversión productiva y el empleo. La tasa de utilización es de responsabilidad, principalmente, de la política macroeconómica bajo las conducciones del Banco Central y del Ministerio de Hacienda; naturalmente, ambas instituciones debieran estar coordinadas permanentemente.

Esa brecha ha sufrido variaciones intensas desde 1973. La inestabilidad macroeconómica fue gravísima en los años 70 y 80, con dos profundas recesiones. En 1990-96 la brecha fue mínima, operando con una elevada utilización de la capacidad productiva, un crecimiento de la actividad acelerado y una inflación decreciente. Se fue deteriorando moderadamente en 1996-98 y sufrió altibajos significativos desde 1999. Constituyó un meritorio logro el mantener una inflación baja y estable, pero fue acompañada por un crecimiento deprimido. **Este deterioro económico estuvo asociado a las significativas brechas recesivas entre PIB efectivo y potencial (subutilización de trabajo y capital) desde 1999, un tipo de cambio e importaciones muy inestables y unas exportaciones que se fueron estancando gravemente. Todos constituyen desequilibrios macroeconómicos. Chile requiere inflación baja con crecimiento alto.**

4. Las políticas ProDesarrollo

En los años recientes avanzamos hacia el desarrollo lentamente a causa de que, desde finales de los años 90, las fuentes del crecimiento fueron perdiendo fuerza y porque --aparte del escaso crecimiento de las fuentes de expansión requeridas para ir cambiando las estructuras productivas y laborales--, no se ha focalizado la acción pública en ir reduciendo las brechas de capacidad y productividad entre diferentes niveles de empresas y diversos trabajadores.

Nos encontramos ante estructuras productivas regresivas, con mejoras de productividad estancadas por muchos años, una tasa de inversión neta deprimida y una coyuntura negativa para el empleo. En consecuencia, es crucial efectuar reformas profundas. Entre otras decisiones, es fundamental priorizar la formación de capital público y privado, promover la innovación invirtiendo en ella, remover las trabas al financiamiento y productividad de sectores intensivos en empleo, como las PYMEs --las que están distribuidas a través de todas las regiones--, y retomar unas políticas macroeconómicas favorables para el desarrollo sostenido.

La velocidad de la transformación será mayor en cuanto mayores sean la inversión pública y privada que apoyen un proceso de crecimiento sostenido de la actividad productiva. Se puede destruir en un día, la construcción requiere tiempo y perseverancia, es ineludiblemente un proceso gradual.

Unas breves notas sobre los determinantes del desarrollo económico.

Respecto a la fuerza laboral, escojo dos puntos. La participación femenina, a pesar de sus avances desde los años 90, es aún muy baja (49%), no solo respecto a economías desarrolladas, sino también en comparación con algunas naciones latinoamericanas y respecto a la participación masculina en Chile (70%). La educación y la capacitación laboral (incluida la de pequeños empresarios) requieren reformas profundas y urgentes, para fortalecer la empleabilidad, la productividad y mejoras sostenidas de los salarios menores.

Respecto al stock de capital productivo, es imprescindible un incremento de la inversión para lograr recuperar la velocidad del crecimiento del PIB. Solo así resulta posible ir transformando la estructura de la producción, de manera que provea mejores sueldos, se reduzca la informalidad, se desarrollen las regiones y se acorte la desigualdad de manera sostenible. Se requiere que crezcan la inversión privada y la pública, las privadas grandes⁵ y la PYMEs. Los cambios de estructura van en la dirección de generar más valor agregado a los recursos naturales, y en impulsar el auge de las PYMEs para que vayan conquistando – en un proceso inevitablemente gradual-- una participación mayor en la creación del PIB; no se debe olvidar que en estas empresas trabaja la mitad de la fuerza laboral y comprende empleos en promedio significativamente más precarios que en las empresas grandes. En las PYMEs se ubican las **principales diferencias entre los promedios de productividad de las economías avanzadas y de Chile, lo que ofrece mayor espacio para mejoras**. La inversión pública y las políticas públicas tienen la responsabilidad de remover los obstáculos, en particular respecto a falencias del financiamiento de largo plazo y las tasas de interés, capacitación e innovación, y entorno macroeconómico en que funcionan.

⁵ En el ámbito de las grandes, Chile tiene significativas oportunidades en la expansión de la producción de litio y en el inicio de la producción de hidrógeno verde, ambas intensas en capital pero generadoras de elevadas rentas económicas que puede y debe captar el Estado.

En consecuencia, se requiere fortalecer persistentemente la calidad de la educación técnico-profesional y ejecutar un Programa Nacional de Capacitación durante la vida laboral, que **vaya nivelando la formación y productividad del trabajo hacia arriba**, a lo largo de la vida activa.

Es evidente la debilidad en la política de desarrollo científico para la innovación al servicio del crecimiento económico incluyente, focalizada en aportar a la transformación productiva del país, la integración social, y la calidad de las políticas públicas. Es profundamente escaso el financiamiento (0,4% del PIB), resultando crucial más que duplicarlo a medida que se alcance mayor capacidad de utilizar los fondos eficazmente.

El apoyo al desarrollo productivo, el empleo y género compiten por el financiamiento público con políticas sociales meramente redistributivas de los ingresos -- más caras mientras más universales vayan siendo--. Es la disyuntiva entre el corto plazo y la construcción del futuro, por lo cual las acciones meramente redistributivas deben concentrarse en los más vulnerables, lejos de la universalidad indiscriminada. Sin una acción persistente y coherente, focalizada en crecer con una transformación gradual de la estructura productiva pro-inclusión, suele estancarse el financiamiento público pues es arrastrado por la debilidad de las fuentes del crecimiento sostenible.

Los balances macroeconómicos incluyen más que una inflación baja. Esta es un objetivo esencial, pero su logro no atrae automáticamente los otros equilibrios que he mencionado; el Chile de los decenios recientes es un ejemplo, con inflación baja y crecimiento también bajo. Ello está vinculado con las reiteradas brechas recesivas e inestabilidad del tipo de cambio desde fines de los 90. Entonces se renunció a la regulación de un tipo de cambio flexible, entregándose esa responsabilidad a los mercados financieros de corto plazo, más especulativos.⁶ En consecuencia, la mayor parte del tiempo la economía se ha encontrado bajo el PIB potencial causado por ajustes macroeconómicos asociados a la inestabilidad de los flujos de capitales financieros y del precio del cobre. **Es una inestabilidad importada, que deprime el crecimiento y es regresiva y, lo que es muy relevante, es regulable por una autoridad nacional.**

Es ilustrativo describir un proceso típico de ajustes cíclicos generado por flujos financieros volátiles. Partamos con una situación en que la actividad económica está deprimida con un dólar caro (peso depreciado), precios de acciones deprimidos y una brecha recesiva, hay inversionistas internacionales financieros que detectan que puede iniciarse una reactivación (por ejemplo, con frecuencia liderada por un alza del precio del cobre) y actúan trayendo fondos líquidos que empiezan a abaratar el dólar y elevar la demanda interna de bienes y la bolsa. Se inicia la reactivación productiva, se van

⁶ Es crucial distinguir, por una parte, entre los flujos especulativos, en auge con la globalización de la volatilidad financiera, y el esencial rol del mercado financiero para el capital de trabajo y el financiamiento del desarrollo productivo. **Son dos segmentos del mercado radicalmente diferentes:** el primero demasiado influyente en el entorno macroeconómico y el segundo aún subdesarrollado y poco profundo en Chile.

incorporando más inversionistas financieros, la capacidad productiva se copa, el dólar se pasa de largo a uno muy bajo, las importaciones se van elevando y aumenta el déficit externo (déficit en la cuenta corriente). Principalmente, el consumo se incrementa, con la inversión productiva siguiéndolo con gran rezago. Cuando algunos inversionistas financieros toman nota del peligro cercano de insostenibilidad del déficit externo y de la baratura del dólar, van saliendo silenciosamente mientras inversionistas tardíos aún siguen ingresando al país. Crecientemente, otros se van dando cuenta y saliendo gradualmente, y luego egresan masivamente los tardíos. Se inicia una nueva recesión con sus efectos deprimentes y regresivos. **Esta es una historia repetida en Chile desde 1999.**

Dos frases sobre la inestabilidad cambiaria dominante desde fines de los 90s. Ha desalentado la adición de valor agregado y la diversificación de las exportaciones, pues esa inestabilidad genera incertidumbre respecto a si les conviene efectuar nuevas inversiones, frente a la seguridad que les brinda concentrarse en la explotación de recursos naturales ricos que posee Chile sin mayor valor agregado⁷ (y con un royalty mínimo). Las exportaciones no tradicionales, que en Chile crecieron 14% en los años 90, promedian menos de 2% anual desde 2008 y las exportaciones totales que aumentaron 10% en 1990-1998, desde 2008 crecieron menos que el alza de la población. Todo, a pesar de acuerdos de libre comercio con 60 países que cubren 85% del PIB mundial. Tal fracaso exportador tiene mucho que ver con la inestabilidad en Chile del tipo de cambio y la ausencia de políticas de desarrollo productivo.

Esa inestabilidad también tiene un sesgo contra las PYMEs que, con deficiente acceso al mercado crediticio, son golpeadas por la competencia *injusta* del auge de importaciones en los reiterados periodos de dólar barato.

Para lograr una inversión productiva vigorosa de empresas grandes y de PYMEs, se requiere una macroeconomía que evite el contagio a nuestra economía interna de cada inestabilidad financiera que se gesta en el exterior. La forma de hacer políticas macroeconómicas afecta la tasa de crecimiento e inversión, la distribución del ingreso, el nivel y calidad del empleo y, por supuesto, la matriz productiva.

5. Líneas Finales

Lograr el desarrollo es difícil; pocos países lo han alcanzado. No obstante los logros concretados en democracia --de crecimiento económico, mejores empleos y salarios, aumento de la participación laboral de la mujer--, aún estamos muy lejos del desarrollo económico. Tanto en la cantidad de bienes y servicios que producimos como en la distribución de los ingresos y en la calidad (o precariedad) del empleo. **Chile requiere hacer**

⁷ El valor agregado se logra no solo con adiciones sobre el recurso natural, sino también puede serlo en su proceso productivo. Las exportaciones de recursos naturales utilizan miles de millones de dólares en la compra de bienes y servicios intermedios, muchos de los cuales son importados. **El desarrollo de clústeres alrededor de las principales exportaciones de Chile permitiría el surgimiento y auge de muchos proveedores nacionales de esos bienes y servicios, principalmente localizados en las regiones.**

reformas profundas y sostenidas, para crecer con inclusión de manera simultánea en el proceso de transformación productiva.

La pura distribución de ingresos por el Estado, sin cambio en la matriz productiva, suele autodestruirse en una nación aún lejos del desarrollo. La apuesta del Estado debe ser *crecer incluyendo*, con inversiones públicas y privadas vigorosas, generando empleos de calidad creciente, en particular en las PYMEs, poniendo en marcha un círculo virtuoso que provee recursos para ir expandiendo, *en paralelo* con financiamiento permanente, las políticas sociales.