

Alameda 3363
Estación Central-Santiago
Tel. +56 2 7180765
<http://www.fae.usach.cl/economia/>

Universidad de Santiago



Departamento de Economía

Serie de Documentos de Trabajo

Análisis Experiencias de Políticas de Crecimiento en Chile

Autores:

Víctor Salas Opazo (Universidad de Santiago)

WP 2014 - Nº 05

Análisis Experiencias de Políticas de Crecimiento en Chile¹

Víctor Salas Opazo²

Departamento de Economía

Universidad de Santiago de Chile

Resumen

Retomar la dinámica económica de Chile requiere la aplicación de políticas económicas coyunturales (monetarias y fiscales) que afecten las fluctuaciones de corto plazo y así el país pueda salir del proceso de desaceleración que enfrenta. Además, se requiere resolver los problemas de crecimiento de largo plazo. En este estudio se revisan las experiencias de políticas crecimiento realizadas en Chile en las últimas décadas, en los períodos relevantes, con altos niveles promedio anual de crecimiento del PIB (1984-1998 *época dorada*; 2004-2008 recuperación tardía crisis *asiática*; y 2010-2013 recuperación catástrofe). Se concluye que las principales políticas de crecimiento económico han tenido que ver con medidas destinadas a lograr estabilidad política, con la estabilidad macroeconómica de precios y empleo; con el fomento productivo industrial; con la estabilidad social (equidad y redistribución de ingresos) y con política que mejoren la calidad de los recursos humanos del país (más educación y de calidad, más investigación científica y tecnológica que sea posible aplicar).

Palabras Claves: crecimiento económico, políticas económicas.

Clasificación JEL: O11; O16; E61.

Correspondencia a: Departamento de Economía, Universidad de Santiago de Chile. Av. Bernardo O'Higgins 3363. Santiago, Chile 562-718-0769. Dirección electrónica: victor.salas@usach.cl

¹ Este artículo se enmarca en el área de investigación en Política Económica del Departamento de Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Se elaboró con la colaboración del alumno de Ingeniería Comercial mención Economía, Giovanni Cifuentes Zuñiga durante la guía de su tesis de Título. Recibió comentarios y colaboraciones de colegas del Departamento de Economía. Cualquier error es, sin embargo, de responsabilidad de los autores.

² Doctorandus in Economics Science, Katholieke Universiteit te Leuven, KUL, Belgium y Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidad de Santiago de Chile.

Introducción

Los países viven continuos procesos de cambios en su crecimiento económico, fluctuaciones cíclicas que en su fase contractiva, se vuelven negativas e indeseables para el bienestar de la sociedad.

En Chile la economía ha estado en desaceleración en los dos últimos años. Según datos de IMACEC³, desde noviembre de 2012 hasta diciembre de 2013 se redujo 1,3 puntos porcentuales en el crecimiento anual del Producto Interno Bruto, PIB, de 5,4% a 4,1%. En los dos primeros trimestres de 2014 se ha profundizado la desaceleración, reduciéndose en 1,2 puntos porcentuales el crecimiento del PIB, de 2,7% en 4ºT2013 a 1,9% en 2ºT2014.

El país espera que las autoridades resuelvan la situación de desaceleración económica, lo que es posible, en parte, porque los datos indican que la situación de reducción en la tasa de crecimiento económico está más asociada a conductas coyunturales que estructurales. Sin embargo, se debe tener en cuenta los ajustes a la baja⁴ que se observan en los últimos años tanto por la productividad como por el producto potencial⁵, lo cual está relacionado con las políticas de crecimiento seguida en el país.

En este estudio primero se revisan las experiencias de políticas de crecimiento aplicadas en Chile en las últimas décadas, específicamente, en los últimos tres períodos relevantes de crecimiento económico de nuestro país. Según los datos disponibles⁶, en las últimas décadas hubo altas tasas de crecimiento económico en los siguientes tres períodos: de 1984 a 1998; entre 2004 y 2008; y entre 2010 y 2013. Enseguida, se identifican las políticas y los efectos esperados y observables de su aplicación. Finalmente, se reconocen los resultados conseguidos y se formulan consideraciones sobre las políticas que se podrían aplicar en la actualidad.

³ Datos mensuales entregados por el Banco Central con el Indicador Mensual de Actividad Económica (Imacec). Este indicador “es una estimación que resume la actividad de los distintos sectores económicos en un determinado mes, a precios del año anterior encadenados, de acuerdo a la nueva metodología en base a la compilación de referencia 2008. Su variación interanual constituye una aproximación de la evolución mensual del producto interno bruto (PIB)”. <http://www.bcentral.cl/prensa/notas-prensa/pdf/05112014.pdf>

⁴ Las estimaciones del Panel de Expertos del Comité Consultivo del Precio del Cobre y del PIB Tendencial del Ministerio de Hacienda hacía, en agosto de 2013, estimaciones de reducción del PIB tendencial a partir del año 2013, las que bajo las condiciones de desaceleración que se inició a fines de 2012 y se han profundizado en 2013 y 2014, seguramente tendrán un menor nivel en la actualidad y para el futuro.

⁵ El producto potencial se define como el máximo nivel de producto alcanzable por una economía a partir de los factores productivos que dispone (capital físico y trabajo humano) y la evolución de largo plazo de la productividad de ellos, conocida como la productividad total de factores (PTP) que es la parte del crecimiento que no puede atribuirse a la acumulación de recursos productivos.

⁶ <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

Claves de políticas económicas para el crecimiento en el período 1984-1998

El primer período que se analiza, de 1984 a 1998, es conocido como la *época dorada* del crecimiento económico en Chile. El PIB crece a tasas cercanas al 7% promedio real anual, pasando de un nivel nominal de cerca de US\$38.000 millones en 1986, a un poco más de US\$77.000 millones en 1997.

A fines de los 80, los especialistas sostienen que Chile tenía un gran potencial de crecimiento, estaba produciendo por debajo de su producto potencial, por lo que entró en un proceso de “catching up” (J. de Gregorio, 2007). Para otros el crecimiento en los sectores primarios, industrial y el sector de servicios fue homogéneo, quedando el sector industrial un poco más rezagado en relación al sector primario y de servicios. A su vez, sostienen que la productividad total de los factores juega un rol importante en la explicación del crecimiento económico de este periodo, sin quitar relevancia a la contribución del capital físico y la fuerza laboral (que también crecieron) en la explicación del crecimiento económico del país (Gallego y Loayza, 2002). Concluyen que el 80% del incremento de la productividad total factores en Chile en el periodo 1986-1996 se explica por el incremento en el comercio internacional (R. Vergara, 2005).

El periodo dorado terminó con una recesión de la economía causada por la crisis asiática (1997-1998), que llevó a una caída de los términos de intercambio, unido al escaso acceso a los mercados internacionales y a la poca profundidad y liquidez de los mercados de capitales locales que no le permitían abastecer al sistema productivo chileno con los recursos requeridos para su financiamiento.

La *época dorada* de crecimiento tuvo factores de política económica diferenciadores, además de los aspectos propiamente políticos (dictadura-democracia), lo que obliga a un análisis en sub etapas.

Entre 1984 y 1990 algunos especialistas observan que el crecimiento económico obtenido en ese sub período, reflejaba una recuperación de los niveles perdidos en la primera mitad de los ochenta (J. Vial, 2001). Mientras otros sostienen que luego de la gran crisis de 1982-1983 se establecieron las bases para la estabilidad macroeconómica, se fortaleció el patrimonio de las empresas y del sector financiero, además se contribuyó a la dinámica exportadora con un tipo de cambio real alto y, además, aparecieron nuevos sectores económicos que empezaron a formar parte importante del PIB del país como el sector vinícola y el sector pesquero a través del cultivo de salmones y truchas (J. Rodríguez, 2002). Otros sostienen que en esta etapa dos reformas fueron importantes para el crecimiento económico: la reforma del sistema de pensiones en 1981 que introdujo las AFP al sistema de pensiones; y la reforma tributaria (1984) que redujo el impuesto a la renta de las empresas e integró este tributo como rebaja al impuesto personal. La reducción de la tasa impositiva aplicada a las utilidades no distribuidas contribuyó al boom en la inversión y crecimiento observado en Chile. A lo que se agrega (1985) una segunda etapa de privatizaciones que incluyó las empresas de servicios públicos, reduciendo la participación del Estado a 13% del PIB en 1989 (R. Vergara, 2003).

Sin embargo, otros sostienen que en este sub-período lo que más contribuyó al crecimiento económico fue la holgura de recursos humanos, dándole una baja importancia a la productividad total de los factores (J. de Gregorio, 2005).

En el segundo sub período de la *época dorada* (1990 a 1998), algunos especialistas reconocen como clave significativa la estabilidad política e institucional, generada por la vuelta a la democracia y el perfeccionamiento de las diversas instituciones que caracterizan a la sociedad política y civil (J. Rodríguez, 2002). Otra clave es la instalación de una política monetaria independiente del Gobierno, es el Banco Central autónomo el que fija metas inflacionarias, lo que permitió una caída gradual y persistente en la inflación, creando la estabilidad macroeconómica necesaria para la prosperidad económica del país (R. Vergara, 2003). Otra clave es que el Estado decide avanzar, a partir de 1990, en el fomento productivo a través de CORFO, mediante una potente política industrial dejando atrás el enfoque neoliberal de una economía desregulada y sin intervención estatal. (O. Muñoz, 2009). También es clave de este período, el impulso a los tratados comerciales, asociado con una política de reducción de las tarifas arancelarias y con la diversificación de las exportaciones del país (R. Vergara, 2005). A su vez, se observa que fue la acumulación de capital físico, de principios del 90, la que contribuyó al crecimiento económico teniendo baja importancia la productividad total de los factores y además, es clave la posición fiscal neta de Chile, el tamaño limitado del gobierno y la composición del gasto público total para estimular el crecimiento económico (J. de Gregorio, 2005). Adicionalmente, se sostiene que fueron muy útiles las políticas para mejorar la distribución de ingresos y alivianar las tensiones sociales (reformas tributarias de carácter progresivo, reformas laborales -permiten sindicalizaciones y negociaciones colectivas, reconocimiento de la CUT y otras organizaciones laborales en un status equivalente al de las máximas organizaciones empresariales), (J. Vial, 2001).

Claves de políticas económicas para el crecimiento del período 2004-2008

El segundo período relevante en el crecimiento económico del país ocurre entre 2004 y 2008, se observan altos niveles de aumento del PIB⁷ (5,5% promedio real anual).

Para este período los especialistas afirman que la causa del crecimiento económico ha sido el aumento de la inversión, el aumento en el nivel de capital humano y el aumento en la productividad total de los factores (Velasco, 2008). Respecto de la mayor inversión sostienen que ello se sustentó en el manejo responsable de las variables macroeconómicas (inflación, tasa de interés, tipo de cambio y nivel de actividad) y en la existencia de un régimen institucional claro, coherente y estable para que existan incentivos para invertir. La mayor parte de las inversiones se realizaron en los sectores energéticos y mineros, invirtiéndose en el sector energía (42,6% y 23,7% del total, respectivamente). Así, la inversión en capital físico creció en el período a una tasa real promedio superior al 10,9%, generando un mayor stock de capital físico en la economía y un mayor crecimiento.

⁷ <http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>

Además, se destaca el fomento al desarrollo productivo en el que la CORFO juega un rol importante. Se busca mejorar la competitividad del sector exportador y la creación de condiciones para el establecimiento de nuevas empresas, tanto nacionales como extranjeras, especialmente en campos de alta tecnología (O. Muñoz, 2009). También es relevante los programas de apoyo a las PYMES para fortalecer la capacidad para competir en mercados abiertos y crecientemente competitivos, incluyendo la facilitación del acceso al crédito (Agosín et al, 2010).

Se destaca también el manejo fiscal, con una política presupuestaria sostenida y prudente que redujo la deuda pública de un 45% del PIB en 1990 al 9% del PIB en 2005 y una política fiscal anticíclica (Balance Estructural) que permitió estabilizar el empleo y la producción. Se fomenta la inversión pública y se aumenta el gasto de acuerdo a la tendencia de la economía (Velasco, 2008).

Este periodo de crecimiento terminó con la recesión mundial causada por la crisis financiera internacional conocida como la crisis *sub prime*, de 2008-2009.

Claves de políticas económicas para el crecimiento en el período 2010-2013

En este período, el PIB crece a una tasa real promedio anual de 5,3%⁸. Su inicio está vinculado a las expansiones propias de las catástrofes naturales⁹ como la que Chile vivió el 27F de 2010. A lo que se agrega el hecho de que en fines del 2008 y todo el 2009 se vivió la crisis económica mundial más grande de este siglo, a la que Chile respondió con políticas monetarias y fiscales de gran magnitud, consiguiendo que, en 2009, la caída del PIB del país fuera de 0,8% mientras la caída de la economía mundial fue de 4,2%, (Salas, 2011).

El crecimiento económico en este periodo se debió a múltiples factores como la alta actividad económica en los sectores del comercio y la construcción, la fuerte inversión de capitales extranjeros en el país y el apoyo, fomento y facilitación del emprendimiento. Una explicación del crecimiento de este período es la destrucción del stock de capital en el terremoto del año 2010 lo que haría que el stock de capital existente este por debajo del nivel de stock de capital del estado estacionario lo que elevaría la tasa de crecimiento del PIB per cápita para luego llegar a una desaceleración del crecimiento a partir del 2013, (CADEM, 2013). Se crean incentivos para incrementar la inversión privada en investigación y desarrollo a través de incentivos tributarios.

⁸ <http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>

⁹ Solo los desastres naturales de grandes magnitudes tienen efectos negativos sobre el crecimiento del PIB de una economía en el largo plazo. Otros desastres si bien considerables no tienen efectos discernibles sobre la producción. No está claro que las catástrofes naturales generen bajo crecimiento, al revés en algunos casos inducen fuertes procesos de expansión productiva. Eduardo Cavallo, Sebastián Galiani, Ilan Noy, Juan Pantano "Catastrophic Natural Disasters and Economic Growth". Department of Research and Chief Economist. IDB WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-183 Inter-American Development Bank, June 2010

También, en este período es clave el desarrollo de programas de fomento productivo y de intermediación financiera de la CORFO. También, ha sido clave, como en los dos períodos anteriores analizados, la solidez de las políticas macroeconómicas y que se haya mantenido el boom del precio de las materias primas, que en Chile ha generado una prolongada fase de crecimiento económico y de creación de empleo (OCDE, 2013).

Políticas e Instrumentos utilizados y resultados logrados

Las medidas e instrumentos de política aplicadas en las distintas etapas relevantes del crecimiento de Chile son presentadas sintéticamente a continuación

Existe coincidencia de que en la primera parte de la *época dorada* del crecimiento chileno, **entre 1984-1990**, el crecimiento económico que se produjo se debió a la aplicación de medidas e instrumentos principalmente asociados con cambios estructurales que comienzan a aplicarse a fines de los años 70 y principios de los 80, tales como: reducción del consumo de gobierno de un gasto de gobierno superior al 15% del PIB en el periodo 1971-1985 a un gasto de gobierno menor al 10% del PIB en el periodo 1986-1998, lo que disminuye el déficit fiscal, elevando el ahorro público, fomenta el ahorro privado; privatización de empresas del Estado, que reduce la deuda pública y el déficit presupuestario; introducción de las AFP al sistema de pensiones, lo que ayuda a desarrollar el mercado financiero de largo plazo y genera recursos para financiar proyectos de inversión de largo plazo; fortalecimiento y profundización del mercado financiero, lo que da la liquidez necesaria para financiar proyectos de inversión; reforma tributaria favorable a la inversión; y emergencia de nuevos sectores económicos que eleva el nivel de producción de la economía.

A su vez, respecto de la segunda etapa de la *época dorada*, **entre 1990 y 1998**, existe coincidencia de que el crecimiento económico se debió a una gran diversidad de políticas y medidas, que en conjunto logran el crecimiento, entre ellas se destacan las siguientes: la estabilidad política e institucional entregada por la democracia, que genera una mayor eficiencia en el aparato gubernamental de la economía y mejora las expectativas empresariales, aumentando la productividad total de los factores; la disminución de la deuda externa (contribuye al aumento del ahorro público, fomentando el ahorro privado) y el riesgo país (significa que la prima por riesgo que se paga es menor, luego disminuyen los costos de financiamiento y facilita el acceso a recursos para proyectos de inversión); el aumento de la proporción del gasto de gobierno en educación y salud, que elevó el nivel del capital humano; el aumento en la inversión pública y de la calidad de la infraestructura, que aumenta la eficiencia y la productividad; el aumento en la inversión extranjera y nacional, que aumenta el stock de capital existente en la economía; independización del Banco Central e implementación de metas de inflación.

También fueron claves las políticas de fomento productivo, de la innovación, del mejoramiento continuo de la productividad en las empresas, de la competitividad empresarial, del emprendimiento innovativo, del desarrollo tecnológico, que se traducen en aumentos en la productividad; la apertura comercial (reducción de aranceles aduaneros y firma de tratados de libre comercio), que facilita la importación de bienes de capital y la transferencia de tecnología y somete a los productores nacionales a la competencia extranjera; la tercera etapa de privatizaciones (sanitarias y concesiones para la construcción de infraestructura), llevando la participación del Estado a 9% del PIB en 1998.

Para el período 2004-2008, existe coincidencia de que el crecimiento económico se generó básicamente por medidas más de orden de política económica coyuntural y mecanismos que incentivan decisiones de largo plazo en capital físico y humano, tales como: el fomento de la inversión privada perfeccionando el Mercado de Capitales, aplicando políticas pro-inversión para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y fomentando la inversión en el sector energético; el aumento en la inversión en infraestructuras públicas (autopistas urbanas, evacuación y drenaje de aguas lluvias, mejoramiento del borde costero y edificación pública patrimonial); la reducción de las tasas de interés y del riesgo país lo que aumentó la inversión nacional y extranjera, especialmente en los sectores energéticos y mineros debido a que los costos de financiamiento disminuyeron;

También fueron claves: la disminución de la deuda pública, lo que fomenta el ahorro público y privado para financiar nueva inversión; el aumento en el gasto en educación, que eleva el nivel de capital humano, generando un efecto de crecimiento de más largo plazo; el desarrollo de políticas pro competitividad, que aumenta la eficiencia global de la economía; el fomento de la inversión en investigación y desarrollo y en adopción de tecnologías.

Finalmente, para el período más reciente, **entre 2010 y 2013**, se observa que el crecimiento económico se debió a un conjunto de medidas como: la puesta en marcha de una Agenda Pro Inversión, que estimula la inversión por parte de las empresas; una Agenda de Impulso Competitivo destinada a incrementar la eficiencia de la economía, aumentando la productividad y con ello el crecimiento; la disminución del tiempo y los costos para la creación de empresas, lo que permitiría aumentar la competitividad de los mercados, aumenta la eficiencia global de la economía; el apoyo al emprendimiento y programas de fomento productivo bajo el enfoque de incremento de la competitividad del mercado que eleva la eficiencia global, la productividad y, por consiguiente, el nivel de producción de la economía; el incremento en la Inversión en Investigación y Desarrollo y la transferencia de tecnologías, para mejorar el progreso tecnológico, lo que lleva a un aumento de la productividad y al crecimiento.

Consideraciones finales sobre oportunidades de Crecimiento Económico para Chile

De esta revisión de las políticas económicas determinantes del crecimiento y de los instrumentos claves utilizados se desprende que existen diversos aspectos donde el país puede mejorar el diseño de sus políticas y así lograr nuevos periodos de crecimiento económico.

Uno de estos aspectos es mejorar la calidad de la educación para aumentar la calidad del capital humano, para lo cual será necesario avanzar y profundizar los temas de calidad de la reforma educacional en proceso.

Una política complementaria será establecer mecanismos que permitan aumentar la inversión en generación de conocimiento científico y tecnológico por parte del sector privado, especialmente en investigación aplicada

Avanzar en la disminución de la desigualdad de ingresos para reducir las distorsiones creadas por la desigualdad en la implementación de políticas y en las instituciones.

Fortalecer fuertemente la inversión en infraestructura pública, que está atrasada y su actualización generará efectos dinamizadores en la inversión privada

Desarrollar políticas para ampliar el comercio con los países de la región Latinoamericana.

Políticas que aumenten la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, para aprovechar habilidades existen en ellas y que aún no han sido utilizadas y reducir la desigualdad de ingresos asociada al hecho de que las mujeres más pobres participan menos que las más ricas.

Desde luego, se deberán mantener todas las medidas que han traído al país a los niveles de PIB que actualmente tiene.

Referencias

- Agosín, M., C. Larraín y N. Grau (2010) “Industrial Policy in Chile”, Departamento de Economía, Universidad de Chile
- De Gregorio, J. (2005) “Crecimiento Económico en Chile: Evidencia, Fuentes y Perspectivas”. Documento de Estudio N° 98. Centro de Estudios Públicos.
- De Gregorio, J. (2007) “Algunas Reflexiones sobre el Crecimiento Económico en Chile”. Documentos de Políticas Económicas N° 20, Banco Central de Chile
- Gallego, F. y N. Loayza (2002) “La Época Dorada del Crecimiento en Chile: Explicaciones y Proyecciones”. Revista Economía Chilena, abril 2002, vol.5, N°1, pp. 37-67
- Larraín, F. (2011) “Estado de la Hacienda Pública 2011”. Ministerio de Hacienda, Chile
- Muñoz, O. (editor) (2009) “Desarrollo Productivo en Chile: La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009”, CORFO
- OCDE, (2013) “Estudios económicos de la OCDE. Chile. Octubre de 2013. Visión general”.
- Rodríguez, J. (2002) “Crecimiento Económico en Chile: Presente, pasado y futuro” Revista Economía Chilena, abril 2002, vol.5, N°1, pp. 89-95
- Rosende, F. y A. Reinstein (2001) “Reforma Financiera en Chile”. En Larraín, Fernando y Vergara, Rodrigo (editores), La Transformación Económica de Chile. Centro de Estudios Públicos.
- Salas, V. et al (2011) “Análisis de Políticas Económicas aplicadas en la crisis económica mundial del 2008/2009”, Working Paper Series. Departamento de Economía. Universidad de Santiago de Chile. WP 2011 - N° 12.
- Schmidt-Hebbel, K. (2008) “Chile’s Growth and Development: Leadership, Policy-Making Process, Policies, and Results”. Documentos de Trabajo N° 507, Banco Central de Chile.
- Secretaría General de Gobierno (2013) “Los 4 años de gobierno del presidente Sebastián Piñera” Estudio CADEM.
- Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento, Gobierno de Chile (2014) “Rindiendo cuenta: Balance de cuatro años de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera”
- Velasco, A. (2006) “Estado de la Hacienda Pública 2006”. Ministerio de Hacienda, Chile
- Velasco, A. (2008) “Estado de la Hacienda Pública 2008”. Ministerio de Hacienda, Chile
- Vergara, R. (2003) “Reformas, Crecimiento y Desaceleración: Lecciones del caso chileno”. Documento de Estudio N° 91, Centro de Estudios Públicos.
- Vergara, R. (2005) “Productividad en Chile: Determinantes y Desempeño”. Documento de Estudio N° 99. Centro de Estudios Públicos.
- Vial, J. (2001) “Políticas de Crecimiento Económico y Transición Política en Chile”