

LIBERTAD 
DESARROLLO

Julio de 2003
ISSN 0717-1536

**SERIE INFORME
ECONÓMICO
N° 142**

**POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA EL DESARROLLO**

Cristián Larroulet V.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO

- Cristián Larroulet V.¹

Constituye un gran e inmerecido honor ser recibido como Miembro de Número de esta Honorable Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales. Me incorporo con un profundo sentido de admiración por cada uno de sus miembros y por la importante labor que ella cumple a través de sus debates, publicaciones y recomendaciones que nutren y enriquecen las decisiones públicas.

Mi nombre ha sido propuesto a raíz del lamentable fallecimiento de Don Manuel de Rivacoba y Rivacoba, distinguido Doctor en Derecho por la Universidad de Madrid. Don Manuel nació en España y destacó en su país natal, en Argentina y Chile por su sobresaliente labor académica. Publicó más de 350 títulos, de diferente extensión y carácter, especialmente en torno a temas penales.

Al igual que la gran mayoría de los miembros de esta Academia Don Manuel combinó con brillantez la tarea docente y de investigación universitaria con las labores de servicio público en el campo del Derecho Penal. Así colaboró, entre otros, con el Gobierno de Chile como Asesor del Ministerio de Justicia, y con el Gobierno de Ecuador a través de la elaboración de los proyectos para un nuevo Código Penal.

Al igual que Don Manuel e inspirado por notables académicos y servidores públicos que han influido decisivamente en mi vida he intentado a lo largo de ella combinar la tarea universitaria con los asuntos públicos. Esta Academia es un lugar de privilegio en el cual se suman el rigor del debate intelectual con la pasión por las políticas nacionales. Al respecto, no puedo dejar de recordar esta noche con cariño y admiración a Don Julio Philippi I, quien fuera Miembro de Número, y me enseñara a valorar y admirar el rol de la Academia.

Este discurso de incorporación es el resultado de muchas horas de reflexión, de lectura, de clases en torno al desafío de los países por alcanzar el desarrollo. Es también el resultado del trabajo diario y sistemático por promover las políticas que lo faciliten.

¹ Discurso de incorporación como Miembro de Número a la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile.

Considero que existe un anhelo nacional por alcanzar el desarrollo. Lo confirman las coincidencias en torno a esa meta de los principales actores políticos en las últimas elecciones presidenciales. En su discurso del 21 de Mayo del 2000, el Presidente Ricardo Lagos fue categórico en este punto cuando señaló: “Propongo una gran tarea común. Llevar a Chile al máximo de sus posibilidades para tener en el 2010 un país plenamente desarrollado e integrado” .

Ese objetivo tiene sólidos fundamentos. En primer lugar, décadas de aspiraciones que resultaron frustradas. En segundo lugar, la confirmación de que esas esperanzas eran viables al constatar el progreso alcanzado durante el período 1984-1997.

La aspiración nacional al desarrollo no es producto de una visión economicista que valora sólo el aumento de la disponibilidad de bienes, sino que se sustenta en las favorables consecuencias políticas y sociales que se producen cuando una economía es más dinámica.

Desgraciadamente, el fuerte crecimiento se ha detenido. Nuestras tasas de crecimiento durante los últimos cinco años han vuelto a ser similares a las históricas, generándose frustraciones, críticas y un deterioro no sólo en la situación social, sino también en la calidad de la política.

¿Se repite la historia? A fines del siglo XIX Chile también tuvo un proceso de desarrollo económico bastante significativo. En efecto, en el período que transcurre entre 1869-1882 la tasa de crecimiento promedio por habitante fue 5,2%; sin embargo, a fines de ese siglo y comienzos del siguiente el proceso se detuvo. Entre 1883 y 1900 la tasa de crecimiento se redujo a sólo 2,3%. Surgieron el descontento y la frustración. Enrique Mac Iver en su famoso discurso pronunciado en el año 1900, diez años antes a la celebración del centenario, hizo una fuerte crítica a la realidad nacional: “Me parece que no somos felices; se nota un malestar que no es de cierta clase de personas ni de ciertas regiones del país, sino de todo el país y de la generalidad de los que habitan”.

Podemos constatar que algo similar está ocurriendo hoy. La meta de que el país fuera desarrollado para el bicentenario ya no es posible. Al ritmo de crecimiento de los últimos años (1998-2001), nuestro ingreso por habitante se duplicaría en 59 años. Esta realidad también produce frustración en todos los niveles de la sociedad. Al igual que hace un siglo, hoy Eugenio Tironi en su último libro señala: “En el país se respira una especie de mala onda... En los tiempos actuales -si lo comparamos con los noventa-, hay menos ilusiones, menos entusiasmo... La mala onda se respi-

ra en la economía y en la política, en los grupos dirigentes y en la gente común”².

Es válido, entonces, preguntarse: ¿Se está repitiendo la historia? ¿Lo ocurrido entre 1984 y 1997 fué producto del azar? ¿Fue sólo la suerte la que nos favoreció para crecer en ese período? ¿O es el resultado de un efecto externo extremadamente favorable e improbable de repetirse? ¿Está Chile condenado a ser un país en vías de desarrollo? ¿Hay un problema estructural que nos impida el crecimiento?

El presente trabajo pretende responder esas preguntas, analizando la influencia de las ideas y de las políticas públicas en el desarrollo de las naciones. Intentaré primero, estudiar lo ocurrido en Chile con las políticas públicas y sus resultados durante el siglo pasado. Luego, abordar lo que nos enseña la historia y la economía sobre los factores que explican el progreso de los países y, finalmente, presentar la evidencia más reciente sobre las causas del fuerte crecimiento de Chile en las últimas dos décadas.

² Tironi, Eugenio (2002), pg. 13.

I. ¿NUESTRA INFERIORIDAD ECONÓMICA?

Cuando el país celebraba su centenario emergían voces de destacados dirigentes públicos que mostraban una fuerte frustración respecto a la capacidad nacional para el desarrollo.

Así, uno de los intelectuales más influyentes, Francisco Antonio Encina, planteó en su libro “Nuestra Inferioridad Económica” la hipótesis de que el país no progresaba fundamentalmente por un problema de raza, agravado por la inadecuada educación de la población. Agregaba que nuestra incapacidad económica se debía también a causas geográficas. Encina fue lapidario cuando concluyó: “Es... nuestro territorio una de aquellas comarcas que condenan a las razas débiles o mal educadas económicamente, cualquiera que sea su pujanza en otras esferas de la actividad, a arrastrar una existencia lánguida y precaria”³.

Por ello, no fue extraño, que el propio Encina planteara las primeras ideas de proteccionismo estatal y autarquía: “La intensidad del contacto con economías considerablemente más avanzadas, benéfico en otra época desde el punto de vista del desarrollo de la riqueza, constituye en la hora actual su más serio estorbo”⁴.

Estas ideas propuestas en 1911 cayeron más tarde en terreno fértil debido al enorme impacto de la Gran Depresión en la economía. Como es sabido, Chile fue uno de los países más afectados por ésta.

Primero como una reacción pragmática para salir de la crisis, pero posteriormente fundamentada por ideas locales -como las señaladas-, o externas, el país inició un proceso gradual para cerrar su economía y elevar la participación del Estado. Inicialmente esas políticas se tradujeron en alto crecimiento que se facilitó por la enorme disponibilidad de recursos que la profundidad y extensión de la Gran Depresión ocasionó. Sin embargo, rápidamente el impulso inicial perdió fuerza. Se apreciaron los costos de un mercado pequeño, de la falta de competencia y la deficiente asignación de recursos, todo lo cual se reflejó en que entre 1944 y 1950 el producto por habitante creció sólo al 2,1%.

A partir de los años 50, tuvieron gran influencia las ideas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que propuso realizar un proceso de crecimiento acelerado basado

³ Encina, Francisco Antonio, pg. 54

⁴ Ibid, pg. 119.

en el modelo de desarrollo “hacia adentro”. El resultado fue la acentuación de políticas públicas que profundizaron el aislamiento de la economía del comercio mundial. De igual forma, aumentaron las regulaciones a la producción y a la comercialización de bienes y las políticas para fomentar la producción en determinados sectores.

La frustración continuó, ya que a los problemas de escaso crecimiento –entre 1944 y 1960 el crecimiento per cápita fue de 1,8%- se sumó la inflación. Así, aparecieron en los 60 las “teorías de la dependencia”⁵. Ellas cuestionaron el derecho de propiedad privada, a través de la reforma agraria. Asimismo, acentuaron aún más el modelo de economía cerrada. Este proceso culminaría a comienzos de los 70 con el intento de aplicar un modelo de desarrollo “en el cual el sistema capitalista debía ser cambiado”. El modelo socialista también fracasó no sólo porque eliminó todos los incentivos microeconómicos para el crecimiento, sino porque desconoció los elementos más fundamentales del equilibrio macroeconómico⁶.

Al hacer una evaluación de las ideas que influyeron en las políticas públicas adoptadas en gran parte del siglo pasado, podemos decir que desde la perspectiva del desarrollo el resultado fue malo, ya que significó un retroceso relativo importante del país en el contexto internacional. Así, por ejemplo, a mediados del siglo pasado (1950) el ingreso por habitante del país era superior en 1,2 veces al de España y 3,1 veces al de Corea del Sur, pero ya a fines del siglo (1993), esos dos países superaban el ingreso por habitante de Chile en 1,6 y 1,1 veces respectivamente⁷.

Se puede concluir que el diagnóstico no era el correcto: los problemas del país no se debían a factores de raza, falta de espíritu emprendedor, excesiva dependencia de los recursos naturales, concentración de la estructura de propiedad o incapacidad del sistema capitalista en los países en desarrollo. Es por ello que no nos debe extrañar que las políticas aplicadas, como el modelo de sustitución de importaciones que restringió la competencia, la innovación o las limitaciones al rol del mercado como los precios fijos y las excesivas regulaciones, o las limitaciones al derecho de propiedad, como la estatización de las más importantes actividades productivas, trajeran como resultado un deterioro en el marco de incentivos que impidiera el crecimiento del país.

⁵ Larraín (2001).

⁶ El país llegó a tener un déficit fiscal del 24.7% del PIB, 1999 y una tasa de inflación de más de 300% en 1973

⁷ Büchi (2000).

II. ¿POR QUÉ CRECEN LOS PAÍSES?

II. 1. UNA VISIÓN DESDE LA HISTORIA

La historia económica ha avanzado enormemente en el estudio de las causas que explican la prosperidad de los países. Ella ha investigado el por qué civilizaciones tan avanzadas como la romana, la china y otras que desarrollaron y tuvieron acceso a nuevos conocimientos no fueron capaces de transformarlos en instrumentos y tecnologías que permitieran un uso masivo de ellos para fines productivos. Es el caso del Imperio Romano, en el cual se llegó a conocer tecnologías como los molinos de agua, que diecisiete siglos más tarde, fueron fundamentales para el progreso de Europa. Otro caso muy interesante es el de la civilización china, donde se inventó la imprenta y el papel en el siglo noveno; es decir, varios siglos antes que en Europa. La pólvora era conocida en China en el siglo XI en tanto los europeos conocieron su fórmula en el siglo XIV. Los chinos utilizaron el carbón y el coque en altos hornos de fundición de hierro, produciendo la increíble cantidad de 125.000 toneladas de hierro bruto a fines del siglo XI, cifra que alcanzó Gran Bretaña sólo setecientos años después⁸.

¿Por qué, a pesar de estos inventos, estas sociedades no crecieron ni progresaron económicamente? ¿Cuál es la diferencia con Europa que varios siglos después transforma ese conocimiento y lo aplica en forma masiva para generar aumentos de ingresos que permitieron un cambio radical en las condiciones de vida de la gran mayoría de la población? Siguiendo a David Landes, historiador de la Universidad de Harvard, podemos decir que las causas de por qué en esas sociedades no existió una revolución industrial, son “la inexistencia de un mercado libre y la no institucionalización de los derechos de propiedad. El estado chino injería constantemente en la empresa privada, haciéndose cargo de las actividades lucrativas, prohibiendo otras, manipulando los precios, percibiendo sobornos, entorpeciendo el enriquecimiento privado”⁹.

El mismo Landes explica el progreso iniciado con la Revolución Industrial en Europa señalando que entre los factores que están detrás de esa capacidad europea por transformar un descubrimiento tecnológico en una innovación que facilite el progreso, se ubican los valores religiosos culturales, como “el respeto judeo cristiano por el trabajo manual” y su “concepto de la subordinación

⁸ Landes (1999).

⁹ Ibid, pg. 65.

de la naturaleza al hombre”¹⁰. El otro elemento fundamental fué el surgimiento del mercado como instrumento de interacción económica y asignación de recursos.

En suma, los ejemplos de Roma y China nos muestran que en esas culturas, habiendo existido invenciones, no aparecieron las instituciones que permitieran transformarlas en innovaciones que beneficiaran a todos los habitantes. La ausencia de competencia, mercados libres, estado de derecho, impidieron que los inventos se transformaran en instrumentos para el desarrollo económico.

II. 2. UNA VISIÓN DESDE LA ECONOMÍA

El avance del conocimiento acerca de las causas del progreso, desde la perspectiva de la economía también ha sido importante. Ha contribuido a ello el desarrollo de la estadística, los accesos a gigantescas bases de datos y la revolución de la computación, que han permitido procesar enormes cantidades de información histórica y realizar comparaciones entre países.

El crecimiento económico se debe fundamentalmente a la acumulación de factores de producción y a la utilización más eficiente de ellos (Solow, 1956)¹¹. Mientras mayor sea el capital disponible en un país y mayor sea su fuerza de trabajo, más significativa será la producción de bienes y servicios. No sólo es importante la cantidad de factores, sino que también su calidad. Es por ello que la teoría económica moderna señala como fuente fundamental del crecimiento al capital humano. Además, el nivel de desarrollo y profundidad del mercado de capitales, ya que éste permite que la inversión en capital sea la adecuada. Pero eso no es todo; existe un factor que en lenguaje técnico se denomina “productividad total

¹⁰ Landes (1999), pg. 67.

¹¹ El modelo original de Solow (1957) presenta una función de producción para la economía de tipo $Y=F(K,L,T)$, donde la producción total (Y) es función del capital (K), del trabajo (L) y de la tecnología (T). Por lo tanto, suponiendo una función de producción neoclásica para el trabajo y el capital y una forma particular para la tecnología ($Y=T \cdot F[K,L]$), el crecimiento del producto queda determinado por la tasa de progreso tecnológico o “residuo”, por la tasa de crecimiento del capital y por la tasa de crecimiento del trabajo, estos últimos ponderados por sus respectivas participaciones en el producto: $(\Delta Y/Y) = (\Delta T/T) + s_K \cdot (\Delta K/K) + s_L \cdot (\Delta L/L)$.

El problema con esta formulación es que el residuo no representa solamente el progreso tecnológico, sino que contiene también, las mejoras en la calidad de los factores, es decir, medidas que no son consideradas en las mediciones clásicas del capital y del trabajo, como lo son, por ejemplo, las mejoras en capital humano. Por esto, la función antes descrita se amplía para incorporar variables que miden las mejoras en la calidad de los factores, de manera de aislar al residuo de estos efectos.

Aún así, y siguiendo a Harberger, este residuo involucra un concepto más amplio que sólo el progreso tecnológico. Para él, éste representa los aumentos de productividad o las “mil y una formas de reducir costos” (Harberger, 1998), término que incluye el progreso tecnológico y la mejora en la productividad total de los factores o externalidades. (Para mayor detalle ver Rosende, 2000).

de factores” (PTF), que explica en parte importante el crecimiento. La PTF no es otra cosa que la utilización más eficiente de los recursos productivos.

Desde la perspectiva de las preguntas que nos hemos propuesto contestar no resulta suficiente saber que disponer de más y mejores factores de producción aumenta el producto interno bruto de los países. Se necesita conocer ¿cuáles son las políticas públicas que inducen a ese aumento de factores productivos y que estimulan a hacer un mejor uso de éstos? Más aún, ¿existen esas políticas o sólo son los vientos favorables de la economía mundial los que producen el crecimiento?; o la que a mi juicio fue la posición más influyente en Chile durante el siglo XX, ¿hay factores estructurales que impiden adoptar esas políticas?

Afortunadamente, también hay respuesta para esas preguntas. La evidencia histórica y económica moderna es muy abundante en el sentido de que la cantidad y calidad de recursos se explica por las políticas públicas. No son las diferencias en la dotación de recursos, o de tecnología las que explican las diferencias de ingresos entre los países. Son más bien, las instituciones y las políticas económicas las que hacen la diferencia en la capacidad de alcanzar el desarrollo.

¿CUÁLES SON ESAS INSTITUCIONES Y POLÍTICAS?

En primer lugar el derecho de propiedad. En aquellos países en donde han existido instituciones que promueven y respetan el derecho de propiedad privada se alienta a las personas a ahorrar, a invertir, y se promueve un mejor uso de los recursos productivos al poder apropiarse de los beneficios correspondientes.

En segundo lugar, la existencia de Economías de Mercado. Estas permiten un mecanismo ágil de señales a la sociedad a través de los precios libres de bienes y servicios. Asimismo, que exista libre entrada y salida en los mercados permite competencia, y obliga a los agentes económicos a asignar mejor los recursos.

En tercer lugar que la Economía sea abierta. Cuando los países son abiertos al comercio internacional producen aquellos bienes y servicios que pueden proveer relativamente a menor costo y consumen bienes que van a ser los más baratos y de mayor calidad. Pero eso no es todo, la apertura facilita la incorporación de nuevas tecnologías al reducir su costo, promueve la especialización y estimula la competencia con el consiguiente efecto en la inversión y la productividad.

En cuarto lugar, cuando se permite la “Creación destructiva”. Cuando en un país existen los incentivos para que las personas innoven y emprendan, se produce un círculo virtuoso. Tras el objetivo de tener más utilidades, las empresas buscan como lo señaló Harberger “a lo menos mil una modalidad para reducir costos”¹², para crear nuevos productos, nuevas formas de producción, nuevas formas de distribución, etc. Joseph Schumpeter lo denominó “creación destructiva”¹³. Este proceso ocurre a partir de un empresario que detecta una oportunidad y obtiene utilidades extraordinarias. Esa información se transmite en el mercado, estimulando la creación de nuevas empresas para captar parte de esas utilidades. Esa dinámica produce aumentos de empleo, inversión y productividad.

Quinto, la existencia de Capital Humano. La evidencia también sostiene que aquellos países que invierten y hacen un mejor uso de los recursos para educación y salud poseen mayores tasas de crecimiento. Sistemas educacionales más exigentes, culturas que valoran más la educación y la salud preparan más y mejor a las personas para desenvolverse en el mundo del trabajo.

Sexto, la existencia de políticas que promuevan el equilibrio macroeconómico, reflejándose en bajas tasas de inflación, minimización de los efectos desequilibradores de los shocks externos, equilibrio fiscal y tipos de cambio real relativamente estables, también han sido fundamentales para explicar los aumentos de inversión, de empleo y de productividad.

En séptimo lugar, la Calidad del Gobierno. Países que son capaces de implementar oportunamente buenas políticas, que poseen estado de derecho y un sistema político democrático, muestran mayor capacidad de crecimiento dado el rol de equilibrio y estabilidad en las reglas del juego que una sociedad abierta y democrática tiende a producir. Así¹⁴, cuando las diferencias de política económica entre los sectores influyentes son sustanciales, los niveles de corrupción pública son altos, y el Estado puede extraer a través de impuestos u otros instrumentos importantes recursos al sector privado, los estímulos para invertir e innovar serán bajos.

Podemos concluir, que la evidencia que proviene de la ciencia económica es coincidente con la que plantea la historia. ¿Qué explica el crecimiento de los países? Lo explica un conjunto

¹² Harberger (1998), pg. 3. Traducción del autor.

¹³ Al respecto ver Schumpeter (1957)

¹⁴ Foxley A., “Economía política de la Transición”, 1993

de políticas públicas y de instituciones que promueven que las personas, actuando con libertad, inviertan más, se eduquen más, trabajen más y se vean permanentemente estimuladas a hacer un mejor uso de sus capacidades, de las tecnologías y del capital disponible.

III. ¿POR QUÉ CRECIÓ CHILE?

Chile experimentó un fuerte crecimiento de su economía entre 1984 y 1997. Esa realidad permite desmentir que problemas “de raza”, de “geografía” o de “estructuras” impiden el crecimiento del país. Son los mismos habitantes desde su perspectiva genética, cultural y de diferencias de clases, los que a fines del siglo veinte hicieron progresar aceleradamente al país durante catorce años.

Esos catorce años son también una fuente valiosa para estudiar en profundidad cuáles son las causas de ese crecimiento. Por fortuna, se ha producido recientemente una gran cantidad de investigación nacional e internacional para explicar este fenómeno. Gallego y Loayza (2002)¹⁵ en un reciente libro publicado por el Banco Central estudian el crecimiento entre 1986 y 2000 y lo comparan con el período 1961-1985 para Chile y otros 46 países.

Al descomponer las fuentes de crecimiento se observa que en el período 1986-2000 el crecimiento total del PIB fue de 6,6% y la contribución de la acumulación de capital fue 2,5%; la contribución del aumento de la fuerza de trabajo fue 2,2%; y la del incremento en la productividad total de factores fue de 1,9%.

Es decir, la experiencia de Chile ratifica la importancia de la acumulación y calidad de los factores de producción, como también el buen uso de ellos recogido en la productividad total de factores.

¿QUÉ POLÍTICAS LLEVARON A ESOS RESULTADOS?

Según los mismos autores ellas fueron las que permitieron mejorar la calidad de la educación y de la salud; tener un mercado de capitales profundo; una economía abierta; un tamaño limitado del gobierno; escasas distorsiones en los precios a través de mercados libres; mayores libertades civiles y más y mejor infraestructura. Adicionalmente, influyeron en forma decisiva la complementariedad y coherencia de todas las políticas aplicadas más un entorno externo favorable. La mencionada investigación concluye que esas políticas explican nada menos que el 73% del aumento de crecimiento para el período 1986-2000 en relación a 1961-1985.

Otra investigación iluminadora realizada con la técnica econométrica de las series de tiempo es la de Jadresic y Zahler

¹⁵ Gallego Francisco y Loayza Norman (2002).

(2000)¹⁶ para el Fondo Monetario Internacional. Ellos investigan si el crecimiento del país se debió a buenas políticas económicas, o a la suerte producida por el favorable entorno externo o a condiciones políticas que generaron estabilidad en las reglas del juego.

Textualmente, Jadresic y Zahler concluyen que “los factores clave detrás del rápido aumento del crecimiento de la productividad en los 90, fueron las reformas estructurales que comenzaron a mediados de los 70 y que continuaron y se profundizaron en los 80 y 90, el relativo ambiente de baja inflación que prevaleció durante los noventa y el mejoramiento de los derechos políticos observado desde fines de los 80”.

Para profundizar aún más la comprensión del crecimiento chileno resulta conveniente analizar otros trabajos que miran este proceso desde una perspectiva microeconómica. Ello es relevante por cuanto los aumentos de productividad y de inversión, se dan a nivel de las firmas y las industrias. Es la dinámica de la competencia, la que produce creación y destrucción de firmas explicando gran parte de las causas del crecimiento¹⁷. Así entre 1986 y 1997, salieron del mercado anualmente cerca del 7% de las empresas¹⁸ ¿Qué nos enseña la experiencia chilena al respecto? ¿Qué políticas públicas inducen a esos aumentos de inversión y productividad a nivel de las empresas?

Una de esas políticas públicas es la tributaria, especialmente por el efecto que los impuestos pueden tener en estimular la inversión. Al respecto, Hsieh y Parker de la Universidad de Princeton (2002) investigan el impacto de la reforma tributaria iniciada a mediados de los 80. Cabe recordar que en esa reforma tributaria, se trataba de acercar el sistema tributario nacional a lo que se conoce como el impuesto al consumo; es decir, liberar de la carga tributaria a la inversión. Los mencionados autores, concluyen que la reforma tributaria mencionada fue “una significativa y directa causa del auge económico experimentado desde mediados de los ochenta”¹⁹.

También la experiencia nacional es iluminadora en relación al impacto a nivel de empresas que produjo la rebaja de aranceles aduaneros. Pavnik (2000) en una investigación para el National Bureau of Economic Research concluye que en más de 4.000

¹⁶ Jadresic E. y Zahler R.

¹⁷ Al respecto ver Baumol (2002), Harberger (1998) y Schumpeter (1957).

¹⁸ Cabrera, De la Cuadra, Galetovic y Sanhueza (2002).

¹⁹ Hsieh y Parker (2002), pg. 27. Traducción del autor.

plantas de la industria manufacturera la apertura comercial produjo un aumento en la productividad de las firmas que competían con las importaciones entre 3% y 10% superior a la de las empresas de sectores que no eran afectados por la competencia internacional.

Liu (1993) en una investigación publicada por el “Journal of Development Economics” concluye que las ganancias de productividad obtenidas en la década del 80 “sugieren que las reformas microeconómicas –incluyendo liberación comercial, privatización y desregulación- fueron efectivas en discriminar entre productores eficientes e ineficientes”²⁰ y que “la eficiencia es en promedio mayor en las plantas que sobrevivieron que en aquellas que tuvieron que terminar sus actividades en 17 de un total de 25 industrias”²¹.

En suma, la revisión de los trabajos empíricos que explican el crecimiento de Chile desde mediados de los ochenta hasta gran parte de los noventa confirma una vez más el tipo de políticas que, tanto la historia como la ciencia económica, señalan como las que hacen posible el crecimiento de las naciones.

²⁰ Liu (1993), pgs. 219-220. Traducción del autor.

²¹ Ibid, pg. 230. Traducción del autor.

IV. CONCLUSIONES

Me he referido al problema del desarrollo intentando explicar cuáles son sus principales causas. A la luz de la investigación histórica y económica y del estudio del caso de Chile, se puede señalar que el progreso depende en forma sustancial, aunque no exclusivamente, de las políticas públicas, en especial de aquellas que generan una dinámica en la sociedad, de innovación, de reducción de costos, de emprendimiento. Se ha podido comprobar que esa dinámica se produce en países con economías de mercado libre, abiertas al comercio internacional; con instituciones que protejan y estimulen el derecho de propiedad, con políticas que produzcan un equilibrio macroeconómico, con sociedades democráticas y estados de tamaño limitado que produzcan gobernabilidad y estimulen la creatividad.

Se desprende de lo anterior, que el Estado es fundamental para alcanzar el desarrollo. En efecto, buenas políticas públicas, la construcción y funcionamiento de instituciones y la función macroeconómica, son en gran parte responsabilidad del Estado. En consecuencia, para crecer no se requiere de un Estado pasivo o ausente, sino que uno “potenciador del crecimiento”²². Lo anterior no debe ser mal interpretado; no debe ser un Estado activista o intervencionista, sino uno que a través de las políticas públicas “crea un ambiente que estimula los aumentos de productividad”²³.

Un ejemplo de lo que no debe hacer el Estado, es seleccionar a las empresas, a las industrias o a las actividades que se desea privilegiar creyendo que ellas harán crecer al país. Ello suele resultar un fracaso dada la incapacidad del Estado para detectar y seleccionar a los ganadores. Además, ese tipo de políticas tiene el costo de producir una discriminación en contra de otros sectores que sí poseen potencial de desarrollo²⁴.

Lo que sí se debe hacer es fortalecer el derecho de propiedad, como ocurrió cuando en el año 1982 se dictó la ley sobre concesiones mineras²⁵, la cual consagró que cuando existe una expropiación se debe indemnizar cancelando el valor económico del recurso expropiado. Esa norma, más la profunda señal de estabilidad que produjo el retorno a la democracia y el no cuestio-

²² Olson (2001).

²³ Porter Michael E (1998).

²⁴ Al respecto ver Noland y Pack (2002) y Sala-i-Martin (2002).

²⁵ Ley 18.097. Ley Orgánica Constitucional Sobre Concesiones Mineras. Publicada en el Diario Oficial de 21 de Enero de 1982.

namiento de esa ley, permitieron que la inversión privada en minería creciera a la tasa de 18,6% anual entre 1992 y 2000. Otro ejemplo lo constituyen las políticas que abren mayores oportunidades para el sector privado, como ocurre con las privatizaciones de empresas y la apertura a la participación privada de la inversión en infraestructura vial. Esta hace sólo 10 años atrás, no representaba más de 0,5% de la inversión pública total en este concepto y en el año 2002 representó un 46%. En la misma dirección actúan las políticas que introducen competencia en los mercados a través de la dictación de leyes, que hacen más fácil la entrada a ellos. Así, por ejemplo, sucedió con la apertura a la competencia del mercado de telecomunicaciones de larga distancia, gracias a lo cual, el año 1994 -luego de esta reforma-, el tráfico de llamadas de larga distancia aumentó en un 46,2%.

En suma, se podría mencionar una gran cantidad de casos que muestran cómo la acción del Estado es fundamental para generar las políticas y el ambiente que permite el desarrollo. Se dice que ese tipo de políticas están agotadas. Ello es un profundo error. La evidencia que señala lo contrario es muy significativa. Beyer y Vergara (2001)²⁶ señalan que el país no ha podido continuar su proceso de crecimiento por la falta de reformas microeconómicas, tales como una reforma educacional que enfatice el mejoramiento de la calidad, reformas que favorezcan la creación de nuevas empresas o que mejoren la eficiencia del Estado. Según esas investigaciones, si el país mejorara la calidad de la educación, alcanzando el nivel promedio internacional medido por la prueba de matemáticas y ciencias TIMSS, se podría aumentar la productividad total de factores en cerca de 0,7 puntos porcentuales. Si a la vez mejorara la calidad del Gobierno, alcanzando los niveles de los países con mejor desempeño mundial, la productividad total de factores podría aumentarse en 0,8 puntos porcentuales²⁷.

Podemos concluir respondiendo las preguntas que originan este trabajo: el país puede alcanzar las metas de desarrollo que se ha propuesto. El crecimiento no es producto de la suerte ni de un cambio de estructuras. Es, principalmente el resultado de adecuadas instituciones y políticas públicas. Grandes avances se han

²⁶ Beyer B., Harald and Rodrigo Vergara (2001), "Productivity and Economic Growth: The Case of Chile".

²⁷ Existen diversos trabajos que proponen una agenda global y coherente de políticas públicas que permitirían retomar el crecimiento alto y sostenido. Al respecto ver Libertad y Desarrollo (2001), Centro de Estudios Públicos (2001) y Vial J. (2003).

producido al respecto durante los últimos 30 años. Así fue posible crecer a tasas anuales de 7 por ciento en el período 1984-1997. Para retornar a esos niveles debemos por un lado mantener las políticas e instituciones que lo hicieron posible y por otro construir los acuerdos políticos para realizar nuevas reformas que vuelvan a impulsar el espíritu emprendedor. En el siglo recién pasado se habló de nuestro país como “un caso de desarrollo frustrado”²⁸. Chile y especialmente los más pobres no merecen que en este siglo que recién comienza se repita la historia.

²⁸ Pinto A. (1973).

V. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

Ahumada, Jorge (1964), "En Vez de la Miseria", *Cuarta Edición*, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile.

Aghion Philippe and Peter Howitt (1990), "A Model of Growth Through Creative Destruction", *Working Paper* No. 3223, NBER.

Balasz, Etienne (1964), "Chinese civilization and bureaucracy: variations on a theme", *Yale University Press*, New Haven.

Barro, Robert J. (1995), "Economic Growth", McGraw-Hill, Nueva York.

Baumol, William J. (1999), "Hypotheses on Routinization of Innovation", Chapter 9 in R. Sato, R. Ramachandran and K. Mino (eds.), *Global Competition and Integration*, Boston: Kluwer Academic Publishers, pp. 209-228.

Baumol, William J. (2002), "The Free-Market Innovation Machine", *First Edition*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.

Becker, Gary S. (1995), "Human Capital and Economic Growth", *Prague Economic Papers*, v4 n3, September, pp. 223-28.

Bergoeing, Rafael y Felipe Morandé (2001), "Crecimiento, Empleo e Impuesto al Trabajo", *Documento de Trabajo* N° 127, CEA, Universidad de Chile.

Bernstein, Sebastián (2003), "Sector Eléctrico" en "Soluciones Privadas a Problemas Públicos", Cristián Larroulet editor, pgs. 175-214.

Beyer, Harald y Rodrigo Vergara (2001), "¿Qué Hacer Ahora? Propuestas para el desarrollo", Centro de Estudios Públicos, pg. 5.

Beyer B., Harald and Rodrigo Vergara (2001), "Productivity and Economic Growth: The Case of Chile", *Documento de Trabajo* 174, Banco Central de Chile.

Browning, Edgar K. And Jacqueline M. Browning (1979), "Public Finance and the Price System", Macmillan Publishing Co., Inc., United States of America.

Büchi, Hernán (1993), "La Transformación Económica de Chile. Del Estatismo a la Libertad Económica", *Primera Edición*, Grupo Editorial Norma, Colombia.

Büchi, Hernán (1994), "Fiscal Policy, Economic Reforms and Private Sector Development: The Chilean Experience", Institute for Policy Reform.

Büchi, Hernán (2000), "Latin America and the Free Society", Documento Presentado en The Mont Pélerin Society General Meeting, Santiago, Chile, 12-17 Noviembre .

Caballero, R. (2002), "Coping with Chile's External Vulnerability: A Financial Problem", en *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.

Cabrera, Ángel, Sergio De la Cuadra, Alexander Galetovic y Ricardo Sanhueza (2002), "Las PYME: quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas", *Paper* 27, Universidad de Concepción.

Camhi, Alexis, Eduardo Engel y Alejandro Micco (1997), "Dinámica de Empleo y Productividad en Manufactura: Evidencia Micro y Consecuencias Macro", *Documento de Trabajo* 19. CEAL U. de Chile

Camhi, Rosita (2000), "Reducir la Pobreza: Una Tarea de Todos", *Serie Informe Social* N° 60, Octubre, Instituto Libertad y Desarrollo.

Centro de Estudios Públicos (2001) Beyer H. Y Vergara R. Ed. "¿Qué hacer ahora? Propuestas para el desarrollo".

Chile: An Economy in Transition (1979), Report N° 2390-CH, The World Bank.

Corbo, Vittorio, and Stanley Fisher (1994), "Lessons from the Chilean Stabilization and Recovery", In *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, edited by B. Bosworth, R. Dornbusch, and R. Labán. Washington: Brookings Institution.

Corbo, Vittorio y José Anonio Tessada (2002), "Growth and Adjustment in Chile: A Look at the 1990s", en *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.

De Soto, Hernando (1986), "El Otro Sendero", El Barranco, Perú: Instituto Libertad y Democracia.

De Soto, Hernando (2001), "The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else", New York: Basic Books.

Díaz, José, Rolf Lüders y Gert Wagner (2002), "La República en Cifras. Chile 1810-2000", manuscrito para presentación al Banco Central de Chile, 30 de septiembre.

Easterly, William y Ross Levin (2000), "It's not factor accumulation: Stylized Facts and Growth models", en *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.

Edwards, Sebastián (1993), "Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries", *Journal of Economic Literature*, September.

Ellsworth, P. T. (1945), "Chile: An economy in transition", *Primera Edición*, The Macmillan Company, New York.

Encina, Francisco A. (1978), "Nuestra Inferioridad Económica", *Cuarta Edición*, Editorial Universitaria, Chile.

Fontaine, Juan Andrés (1990), "Observaciones sobre la Experiencia Macroeconómica Chilena de 1985-1989", *Estudios Públicos* N° 40, Centro de Estudios Públicos, Chile.

Fortin, Pierre (2002), "The Irish Economic Boom: Facts, Causes and Lessons", *Discussion Paper* 12, Industry Canada Research Publications Program, Université du Québec à Montréal and Canadian Institute for Advanced Research, May.

Foxley, Alejandro (1993) "Economía Política de la Transición". Ediciones Dolmen.

Ffrench Davis, Ricardo (1973), "Políticas Económicas en Chile 1952-1970", Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile.

Friedman, Milton and Rose D. Friedman (1980), "Free to Choose", *First Edition*, Harcourt Brace Jovanovich, United States of America.

Gallego, Francisco y Norman Loayza (2002), "The Golden Period for Growth in Chile: Explanations and Forecasts", *Documento de Trabajo* 146, Banco Central de Chile.

Harberger, Arnold C. (1998), "A Vision of the Growth Process", *American Economic Review*, vol. 88, pp. 1-32.

Hayek, F.A., (1945), "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, vol. 35, N° 4, September, pp. 519-530.

Hemmings, Philip, Stefano Scarpetta, Thierry Tresselt and Jaejoon Woo (2002), "The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence From Micro and Industry Data", *Unclassified Working Paper* 15, Organization for Economic Co-operation and Development.

Hsieh, Chang-Tai and Jonathan A. Parker (2002), "Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Explaining the Chilean Investment Boom", *Working Paper*, Princeton University.

Informe Estadístico 1 (2000), "Estadísticas Básicas del Sector de las Telecomunicaciones en Chile: 1990-Primer Semestre 2000", *Serie Informes Estadísticas del Sector de las Telecomunicaciones* 1, Subsecretaría de Telecomunicaciones, Septiembre.

Informe Estadístico 2 (2001), "Estadísticas Básicas del Sector de las Telecomunicaciones en Chile: 1990-2000", *Serie Informes Estadísticas del Sector de las Telecomunicaciones* 2, Subsecretaría de Telecomunicaciones, Abril.

Irrazábal P., Guadalupe y Magdalena Piñera (1996), "Chile: Discursos con Historia", *Primera Edición*, Editorial Los Andes, pg. 37.

Jadresic, Esteban y Roberto Zahler, 2000, "Chile's Rapid Growth in the 1990s: Good Policies, Good Luck, or Political Change?", *IMF Working Paper* 00/153.

Keynes, John Maynard (1936), "The General Theory of Employment, Interest and Money", Macmillan Cambridge University Press, Londres.

Krueger, Anne O. (1985), "Trade Policies in developing Countries", in Ronald W. Jones and Peter A. Kenen, eds., *Handbook of International Economics*, Vol. 1, Amsterdam: North Holland.

La Concertación de Chile por un Desarrollo con Justicia (2002), Documento presentado por 15 parlamentarios y publicado en "El Mercurio" Octubre 5 del año 2002.

Landes, David S. (1999), "La riqueza y pobreza de las naciones", *Primera Edición*, Editorial Crítica, Barcelona.

Larraín, Felipe y Jeffrey Sachs (1994), "Macroeconomía en la Economía Global", *Primera Edición*, Prentice may Hispanoamericana, S.A.

Larraín, Jorge (2001), "La Identidad Chilena", *Primera Edición*, LOM Ediciones, Octubre, Santiago.

Larrroulet, Cristián. ed. "Chile 2010: el Desafío del Desarrollo", Libertad y Desarrollo (2001).

Liu, Lili (1993), "Learning, and Productivity Change Evidence from Chile", *Journal of Developments Economics* 42, North Holland, pp. 217-242.

Lucas, R. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, July, 22:1, pp. 3-42.

Lucas, Robert E., Jr. (1993), "Making a Miracle", *Econometría*, March, 61 (2), pp. 251-72.

McMahon, Fred (2000), "Road to Growth: Lagging Economies Become Prosperous", Atlantic Institute for Market Studies, Halifax, Nova Scotia.

Nelson, Richard and Howard Pack (1997), "The Asian Miracle and Modern Growth Theory", *Working Paper* 1881, The World Bank.

Noland, Marcus and Howard Pack (2002), "Industrial Policies and Growth: Lessons from International Experience, en *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.

North, Douglass C. and Robert Paul Thomas (1973), "the Rise of the Western World", Cambridge University Press, Cambridge.

Olson, Mancur, Jr. (1965), "La Lógica de la Acción Colectiva", México, Eudema, 1993.

Olson, Mancur (1982), "The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities", New Haven: Yale University Press.

Olson, Mancur (2001), "Poder y Prosperidad", *Primera Edición en Argentina*, Siglo Veintiuno de Argentina Editores.

Pavnik, Nina (2000), "Trade liberalization, exit, and productivity improvements: evidence from chilean plants", *Working Paper* 7852, NBER.

Pinto, Aníbal (1973), "Chile, un caso de desarrollo frustrado", *Tercera Edición*, Editorial Universitaria, Chile.

Piñera, José (2002) "Fundamentos de la Ley Constitucional Minera", SONAMI

Porter, Michael E. (1998), "The Competitive Advantage of Nations", Free Press

Prebisch, Raúl (1950), "Economic Development of Latin America and Some of its Principal Problems", United Nations, New York.

Romer, Paul (1987), "Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization", *American Economic Review*, May, 77:2, pp. 65-62.

Rosende, Francisco (2000), "Teoría Macroeconómica. Ciclos Económicos, Crecimiento e Inflación", *Primera Edición*, Ediciones Universidad Católica de Chile.

Sala-i-Martin, Xavier (2002), "Fifteen Years of New Growth Economics: What Have We Learned?" en *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile.

Schmidt-Hebbel Klaus (1998), “Does Pension Reform Really Spur Productivity, Saving and Growth? Banco Central de Chile.

Schumpeter, Joseph A. (1957), “Teoría del Desarrollo Económico”, *Segunda Edición*, Fondo de Cultura Económica, México.

Smith, Adam (1776), “La Riqueza de las Naciones”, Edited by Edwin Cannan, London: Methuen, 1904.

Solow, Robert M. (1957), “A Contribution to the Theory of Growth”, *Quarterly Journal of Economics* 70, 1 (febrero), pp. 65-94.

Tironi, Eugenio (2002), “El Cambio está Aquí”, *Primera Edición*, Editorial Sudamericana Chilena S.A., Chile.

Vial, Joaquín (2003), “Competitividad y Perspectivas de Crecimiento de Chile en las próximas décadas”. Serie Estudios Cieplan.

