

Vittorio Corbo (editor), *Growth Opportunities for Chile*
(Santiago: Editorial Universitaria y Centro de Estudios Públicos, 2014).

RESEÑA

LOS DESAFÍOS DE CHILE HOY

Mariano Tommasi

Universidad de San Andrés

www.cepchile.cl

Celebro que un grupo de economistas tan destacados como los contribuyentes a este libro se reúnan, reflexionen colectivamente y hagan sus aportes individuales para responder una pregunta tan importante como: ¿qué le falta a Chile para ser un país desarrollado? Es una pregunta ciertamente ambiciosa, pero considero que tanto el país como los autores de este libro dan la talla para plantearse esta cuestión. Si bien el libro es el resultado de conferencias realizadas hace unos años, lo cual no suele ser la mejor receta para un producto coherente, en este caso el producto final es muy bueno y razonablemente armónico.

El libro se enmarca en el contexto del extraordinario período de desarrollo económico experimentado por Chile desde el retorno a la democracia y de la desaceleración del crecimiento de la productividad total de los factores desde principios del nuevo milenio. Los capítulos que constituyen el cuerpo central del libro (del 3 al 6) exploran lo que podríamos llamar las brechas de productividad de la economía chilena en el sector eléctrico, en el mercado de trabajo, en los mercados financieros y en la educación. Los capítulos 2 y 7 exploran preguntas más agregadas, estudiando la productividad de la economía chilena en general, y en una comparación con los Estados Unidos. Los capítulos 1 (por Daron Acemoglu) y 8 (por Klaus Schmidt-Hebbel) proveen respectivamente un marco de economía política y una aplicación detallada al caso

MARIANO TOMMASI. Economista. PhD en economía por la University of Chicago. Profesor de la Universidad de San Andrés en Argentina. Non-Resident Senior Fellow, Brookings Institution. Email: tommasi@udesa.edu.ar

chileno de varios enfoques de economía política moderna. El capítulo 9 contiene la propuesta de crear una institución *ad hoc* con el propósito de mejorar la participación y la generación de información con respecto a los efectos de diversas políticas sobre la productividad en el proceso de *policymaking* del país. El libro concluye con el *racconto* de una discusión final entre un conjunto de destacados panelistas con respecto a los desafíos que enfrenta la economía chilena para lograr alcanzar el desarrollo económico.

Dadas las credenciales de los autores, la aparente solvencia técnica de los capítulos, así como mi conocimiento relativamente superficial de la economía chilena y de los diversos mercados analizados, no tengo ningún motivo para discrepar con el análisis o gran parte de las conclusiones de la mayoría de los capítulos que constituyen el meollo del libro. Dadas las limitaciones de tiempo y espacio, sabiendo la calidad de otros comentaristas del libro, y aprovechando el principio de las ventajas comparativas, mis breves reflexiones se van a focalizar en los aspectos de economía política de este volumen. Estos aspectos están concentrados en los capítulos de Daron Acemoglu y de Klaus Schmidt-Hebbel (DA y KSH respectivamente, de aquí en adelante), así como en algunos pocos comentarios explícitos e ideas implícitas en otros capítulos y en la discusión final de los panelistas.

Para anclar mis reflexiones, comienzo por resumir los dos principales capítulos de economía política del libro.

“¿POR QUÉ ES POBRE AMÉRICA LATINA?”

DA discute por qué América Latina es pobre hoy, con el propósito de dar algunos indicios para pensar en los desafíos de largo plazo que enfrenta Chile en el afán de alcanzar el desarrollo económico. Su capítulo “Why is Latin America Poor?” presenta la tradicional distinción desarrollada en la línea de trabajo con Jim Robinson entre instituciones extractivas (predominantes en América Latina luego de la colonia) e instituciones inclusivas (predominantes en América del Norte).

DA argumenta que pequeñas diferencias institucionales pueden llevar a grandes diferencias de largo plazo a partir de ciertas coyunturas críticas. Aplicando esta lógica, la divergencia en términos de ingreso *per cápita* entre América del Norte y América Latina se explica por las

instituciones económicas extractivas que esta última tenía al momento de la descolonización. Instituciones extractivas incluyen derechos de propiedad que no son seguros, sistemas de trabajo forzado y regulaciones que impiden el funcionamiento de los mercados. Tales instituciones fueron puestas por los españoles durante la colonización, montándose en las estructuras jerárquicas existentes en las sociedades indígenas que habitaban la región, ubicándose ellos mismos en reemplazo de las antiguas elites.

Las instituciones extractivas generan crecimiento, pero de manera más bien insostenible, dado que no surgen de la adopción de nuevas tecnologías y de un proceso de creación destructiva. El cambio tecnológico crea perdedores políticos, quienes tratan de usar su poder político previo para bloquear tales cambios. Ésa es la razón por la cual la revolución industrial del siglo XIX no sucedió en América Latina. Adicionalmente, las instituciones políticas extractivas son persistentes, aun cuando el régimen político cambia. En esos casos es posible que una nueva elite reemplace a la anterior, recreando el viejo sistema. Esta es la razón, según DA, por la cual América Latina, habiéndose rezagado en el siglo XIX, no hizo el *catch up* en el siglo XX.

La situación en América del Norte es exactamente la contraria. Si bien los colonizadores hubieran querido instaurar instituciones extractivas, no pudieron. El proceso de descolonización dio lugar al fortalecimiento de las asambleas, un componente crucial de instituciones políticas inclusivas, las que a su vez suelen dar pie al desarrollo de instituciones económicas inclusivas. Las sociedades con instituciones económicas inclusivas abrazaron así las nuevas tecnologías porque no había regulaciones que evitaran la adopción de ellas y las elites no pudieron controlar el proceso de industrialización, lo cual llevó a América del Norte al crecimiento sostenido.

Con respecto al caso de Chile, DA sugiere que si bien las instituciones económicas chilenas lucen bien en el papel, se puede hacer más para promover la entrada a los mercados y al emprendimiento, de modo de aumentar la inclusividad del crecimiento económico. Según DA, Chile también necesita fortalecer su estructura política pluralista, así como lograr una mayor igualdad de ingresos y de acceso a la educación. Cuando existen desigualdades en dichas dimensiones y la política es dominada por una elite, una importante fracción de la población se

siente alienada, lo cual genera un caldo de cultivo ideal para el surgimiento de líderes populistas. Desde el punto de vista de Acemoglu, Chile ha avanzado en el pluralismo político (como lo muestran los cambios de poder de izquierda a derecha de manera pacífica) y, de manera paralela, la desigualdad de ingresos ha venido disminuyendo (no por redistribución del ingreso, sino por formación de capital humano). Por consiguiente, un mayor avance en términos de pluralismo político y de igualdad de ingresos es el fundamento para construir las instituciones que Chile necesita para seguir avanzando.

“LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y EL CRECIMIENTO EN CHILE”

El capítulo de KSH pone particular énfasis en las distintas trayectorias posibles en términos de la relación entre crecimiento económico y distribución del ingreso que experimentan los países a través del tiempo. Argumenta que Chile se encuentra en una coyuntura crítica con respecto a su sendero de desarrollo.

KSH destaca dos aspectos en los cuales el caso chileno sobresale en la comparación internacional. Por un lado, Chile parece tener un tamaño del gobierno demasiado pequeño con respecto a su nivel de desarrollo (si bien esta diferencia puede estar exagerada por el hecho de que algunos bienes y servicios importantes como pensiones, salud e infraestructura son provistos mayormente de manera privada y por lo tanto excluidos de los indicadores usuales). Por otro lado, la concentración del ingreso en Chile es alta, aun cuando se controla por el nivel de desarrollo.

En un capítulo muy rico con varios componentes, KSH presenta un modelo de crecimiento aumentado con un modelo de economía política centrado en el votante mediano, donde se demuestra la existencia de equilibrios políticos que pueden generar correlaciones tanto negativas como positivas entre crecimiento y mejoras en la distribución del ingreso. El modelo teórico provee la base para una caracterización empírica que permite replicar exitosamente datos contemporáneos de Chile, lo cual permite realizar varios ejercicios contra-fácticos. Según esa aplicación del modelo, la alta concentración del ingreso afecta negativamente al crecimiento al estimular la demanda de transferencias que son sólo posibles a través del cobro de impuestos distorsivos.

Por otro lado, KSH presenta un esquema teórico, estilizado, que ilustra la relación entre el liderazgo político, el proceso de *policymaking* (PMP, por su nombre en inglés) y la calidad de las instituciones y las políticas. Es un modelo de forma reducida, que postula la existencia de ciertas relaciones, derivadas de la literatura previa. El análisis de este esquema sugiere que un país con una tasa de crecimiento declinante y con una distribución del ingreso que se deteriora puede moverse a un círculo virtuoso aumentando la calidad de su PMP, de sus instituciones y de sus políticas económicas.

Finalmente, KSH propone varias áreas de reforma con el propósito de mejorar el crecimiento y la distribución. Estas áreas, tomadas de algunos consensos previos, incluyen algunas de las áreas tratadas en este libro, pero van más allá. KSH argumenta que si bien existe consenso sobre la necesidad de estas reformas, la adopción de estas políticas enfrenta obstáculos de economía política. Por lo tanto, según Schmidt-Hebbel Chile necesita mejorar su PMP y sus instituciones para superar estas dificultades.

WHAT IS WRONG WITH CHILE?

Retomando el inicio de estas breves reflexiones, la preocupación del libro se enmarca en la trayectoria de la economía y de la sociedad chilena desde la transición a la democracia.

Dicha trayectoria se caracteriza por una exitosa y consolidada transición democrática, que, entre otras virtudes, fue capaz de incorporar plenamente al juego democrático a sectores que en otros contextos y otros momentos históricos hubieran considerado alternativas no democráticas para conseguir sus objetivos políticos. Se caracteriza también por un sistema de partidos políticos considerado como uno de los más institucionalizados y programáticos de América Latina.

Desde el retorno a la democracia en 1990, Chile ha presentado un panorama de desarrollo económico e institucional que es la envidia de muchos (incluido el autor de esta nota). La pobreza disminuyó del 40 al 15 por ciento de la población en menos de 20 años. La obesidad infantil ha reemplazado a la malnutrición como preocupación de salud pública (Navia 2012). La educación primaria y secundaria es hoy universal. Y casi el 60 por ciento de los chilenos en edad universitaria están inscritos

en instituciones de educación superior. Más del 70 por ciento de ellos son la primera generación en acceder a dicha educación superior.

En un país caracterizado históricamente por un alto grado de conflictividad ideológica, la coalición de centro-izquierda que ocupó el poder ejecutivo durante la mayor parte de este período, cedió el gobierno pacíficamente y de buen talante a una coalición de signo opuesto. Luego de mantener varias políticas y directrices de los gobiernos anteriores y cambiar algunas cosas, la derecha devolvió democráticamente el poder a la (levemente reconfigurada) coalición de centro-izquierda, nuevamente liderada por una mujer que es una de las políticas más respetadas del mundo (o mejor dicho, uno de los políticos más respetados del mundo).

¿DE QUÉ SE QUEJAN LOS CHILENOS?

Caricaturizando un poco, podríamos decir que los reclamos vienen de dos ángulos. Por un lado, bien reflejado en este libro, muchos economistas se preocupan (comprensiblemente) por la desaceleración de la productividad y por lo tanto del crecimiento, y proponen medidas que en la mayoría de los casos requieren mayor liberalización de los mercados. Por otro, ciertos actores sociales (tales como los movimientos estudiantiles) enarbolan una serie de demandas sociales de corte post-materialista, criticando de pasada al “neoliberalismo” imperante.

Las reformas económicas “faltantes” aparecen en este libro como relativamente claras y relativamente consensuadas (al menos entre la mayoría de los muchos buenos y prestigiosos economistas del país). Los impedimentos a su reforma son, entonces, de naturaleza de economía política, como bien plantea KSH y algunos de los autores de los capítulos específicos.

Continuando con mi mirada optimista sobre la realidad chilena, me atrevería a afirmar que los problemas que enfrenta Chile son en cierto sentido un resultado bastante natural de los logros económicos, políticos y sociales previos. Por un lado, como bien plantean los autores del libro, Chile ha superado ya la etapa (o las etapas) de crecimiento más fácil, de *catch up* en términos de eficiencia y de acumulación de factores, y posiblemente está forzado a moverse a actividades económicas cada vez más complejas y más demandantes de capital humano de alta calidad (como se explica en el capítulo de Beyer y Gallego), así como

de instituciones económicas cada vez más sofisticadas. Por otro lado, las recientes movilizaciones sociales a favor de la educación, el medio ambiente, los derechos de las minorías sexuales, los derechos de los consumidores y otras demandas post-materialistas reflejan una sociedad civil vibrante y comprometida con la democracia.

Poniendo estas demandas en la perspectiva de Acemoglu (y Robinson), la mayoría de los actores y analistas parece coincidir en que lo que Chile necesita es ampliar los mecanismos institucionalizados de participación política, fomentar la inclusión social y expandir las oportunidades, nivelando el terreno de juego y atacando los privilegios de ciertos actores.

Es posible que en el terreno de la economía política y de los procesos de *policymaking* Chile se esté acercando también a una frontera en la cual los cambios futuros son más complejos que los ya logrados. Quizá sesgado por el lado de la cordillera de los Andes desde el cual observo estas dinámicas, querría levantar una bandera de cautela, tanto académica como práctica. Éste me parece un libro excelente, y si bien los capítulos de economía política dan pasos en la dirección correcta, creo que idealmente debería ser complementado por un volumen equivalente que estudie los equilibrios y las dinámicas políticas y sociales de estos tiempos con más detalle.

En particular, creo que sería muy importante contar con algunas explicaciones de economía política que sean capaces de dar cuenta de los problemas que enfrenta Chile hoy (*What is wrong with Chile?*), al mismo tiempo que nos expliquen por qué a Chile le ha ido tan bien en tantos frentes, en comparación al resto de América Latina durante todos estos años (*What is right with Chile?*). Claramente esto es algo que el enfoque de Acemoglu y Robinson no parece estar preparado para brindar. En términos prácticos, esto puede llevar a morigerar o tamizar el entusiasmo con el que se proponen (en el libro y en otros ámbitos) reformas a las instituciones políticas chilenas.

A falta de dicho volumen, me tomo la libertad de anticipar algunas ideas, mayormente basadas en un excelente trabajo desarrollado por un equipo de distinguidos economistas y politólogos chilenos en el contexto de un proyecto comparativo que tuve el placer de coordinar hace algunos años (Aninat et al. 2009). Estos autores parten de utilizar el marco (también recogido en el capítulo de KSH) de Spiller y Tommasi

(2003), así como de Murillo, Scartascini y Tommasi (2008), que pone énfasis en cómo la organización institucional del proceso de *policymaking* (PMP) puede o no llevar a dinámicas de cooperación intertemporal. Bajo ese marco, la calidad de las políticas públicas es determinada por las características de los PMP, las cuales a su vez son determinadas por las características de los arreglos institucionales y de los actores sociales que intervienen en el área de política en cuestión.

El análisis del PMP chileno desde esta perspectiva (muy bien ejecutado por Aninat et al. 2008) muestra un país con una gran capacidad de sostener e implementar adecuadamente sus políticas a través del tiempo, capacidad que se basa en el funcionamiento de sus instituciones políticas: un sistema de partidos institucionalizado y programático, un Congreso que en comparación latinoamericana presenta capacidades no triviales de análisis de políticas públicas, y una burocracia pública, que al menos en sus niveles altos también aparece como muy sólida en la comparación regional.¹ (KSH provee una excelente síntesis de esta lógica en su capítulo).

Aninat et al. (2009) enriquecen en algunas dimensiones el marco analítico mencionado. Por un lado, incluyen entre las variables a considerar las características de la política específica analizada. Por otro, profundizan el análisis del funcionamiento de algunas instituciones, en particular con respecto al proceso legislativo y al funcionamiento interno del sistema de partidos. Estudian en detalle las características de los actores políticos y socioeconómicos más relevantes para las políticas que afectan la productividad. Sus principales hallazgos son los que se señalan a continuación.

Procesos de *policymaking* que son exitosos generando crecimiento en una cierta etapa de desarrollo pueden no serlo en etapas superiores, donde las políticas son más complejas. El PMP chileno fue muy exitoso para implementar reformas de primera y (algunas) de segunda generación, pero a medida que el país se fue desarrollando se fue volviendo menos adecuado para generar las políticas necesarias para mantener un alto crecimiento de la productividad.

¹ Vale la pena remarcar que varios de los autores y panelistas del libro aquí reseñado destacan la necesidad de mejorar el insumo de información en la discusión política de alto nivel, así como reclaman reformas que fortalezcan el profesionalismo y la capacitación de los servidores públicos.

A pesar de los bajos niveles de corrupción de Chile, y a pesar de tener un Congreso transparente como la principal arena de *policymaking*, Aninat et al. (2009) argumentan que el PMP chileno es menos transparente de lo que se pensaba. La opacidad del funcionamiento interno de los partidos políticos, conjuntamente con la baja competitividad del sistema electoral binominal, oscurece la visibilidad de ciertas movidas de los actores políticos. Esto lleva a los políticos a favorecer intereses particulares en contra de las preferencias de sus *constituencias* sin sufrir un castigo electoral. Esto se potencia por los altos niveles de ideologización del electorado y de los *policymakers* chilenos.

Cuando Chile estaba implementando políticas centradas en los factores de la producción y de alta visibilidad pública, el efecto de dichas asimetrías informativas era menor, permitiendo buen *policymaking*. Pero la mayor complejidad de políticas centradas en la eficiencia y en promover la innovación ha ido reduciendo la capacidad del PMP chileno de generar mejoras en las políticas.

Por otro lado, Aninat et al. (2009) encuentran que la capacidad de representación de los intereses de políticas está influenciada no sólo por el nivel de agregación de los actores en el área de política relevante, sino también por la intensidad ideológica y la fragmentación de los actores y su imagen pública histórica, así como otros factores sociológicos. Todo esto lleva, por ejemplo, a que algunos actores relativamente minoritarios (como las grandes corporaciones y algunos sindicatos) reciban excesivos beneficios del PMP, a través de políticas que perjudican la competitividad y la inclusión.

CONCLUSIÓN

Growth Opportunities for Chile es un libro muy interesante, que aparece en una coyuntura oportuna para el país. Los autores ejecutan con solvencia y creatividad el análisis necesario para determinar algunos de los principales cuellos de botella que enfrenta Chile en estos momentos en su camino hacia el desarrollo. El análisis económico es enriquecido por perspectivas de economía política muy valiosas. Dado que, en mi opinión y la de varios de los autores del libro, los problemas económicos (o la incapacidad para resolverlos adecuadamente) son en definitiva problemas políticos, creo que este libro necesita un *sister*

project que analice más en detalle las dinámicas políticas y sociales del país.

A modo de cierre, y retomando mi perspectiva latinoamericana, es importante que a la hora de pensar reformas institucionales para resolver los problemas pendientes de Chile, no se pongan en riesgo algunas grandes virtudes que el sistema político chileno ha demostrado todos estos años.

REFERENCIAS CITADAS

- Aninat, Cristóbal, José Miguel Benavente, Ignacio Briones, Nicolás Eyzaguirre, Patricio Navia & Jocelyn Olivari. 2009. "The Political Economy of Productivity: The case of Chile". IDB Working Paper Series n.º 105, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia & Joaquín Vial. 2008. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile" en *Policymaking in Latin America: How Politics Shape Policies*, editado por Ernesto Stein y Mariano Tommasi. Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Murillo, María Victoria, Carlos Scartascini & Mariano Tommasi. 2008. "The Political Economy of Productivity: Actors, Arenas, and Policies. A Framework of Analysis". Working Paper n.º 640. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Navia, Patricio. 2012. "Chile's Middle Class Flexes Its Muscles." *Current History* 111 (742): 75-76.
- Spiller, Pablo & Mariano Tommasi. 2003. "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina." *Journal of Law, Economics and Organization* 19 (2): 281-306. *EP*