

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

RESEÑA

YA PRONTO UNA SOMBRA SERÁS

Sebastián Edwards

Anderson Graduate School of Management, UCLA

Este es un libro importante; también es un libro paradójal. Es un libro importante porque analiza, en forma profunda y sistemática, los desafíos que enfrenta Chile para volver a crecer a tasas aceleradas. Y es paradójal porque, si bien hay un gran consenso sobre las políticas a seguir, éstas siguen pendientes. Año tras año se discute exhaustivamente sobre el tema, y año tras año se hace poco o nada al respecto. La verdad es ésta: hace más de una década Chile dejó de tener una verdadera agenda procrecimiento.

Los diez artículos recopilados por Vittorio Corbo son, sin excepción, de alta calidad técnica y profesional. Todo aquel interesado en la problemática del crecimiento económico —en Chile o en cualquier otra parte del mundo— debiera leerlos con atención.¹

SEBASTIÁN EDWARDS. Henry Ford II Distinguished Professor of International Economics UCLA, Los Angeles. Ha publicado 14 libros y más de 200 artículos académicos. Email: sebastian.edwards@anderson.ucla.edu

¹ Con este libro, el Centro de Estudios Públicos rompe su tradición de publicar sólo textos en español. Si bien muchos de sus seminarios han sido en inglés, sus libros y los artículos de *Estudios Públicos* habían aparecido siempre en castellano. Tengo una reacción encontrada al respecto. Por un lado, creo que es positivo reconocer que la lengua franca en la academia es el inglés. Esto es algo que ha ido sucediendo, poco a poco, en distintos ámbitos y países. Por ejemplo, son cada día más las revistas académicas alemanas que sólo publican en inglés. De otro lado, el insistir en la lengua materna tiene algo de romanticismo que siempre he valorado.

A pesar de que los diez artículos aquí recogidos fueron escritos para una conferencia realizada en el año 2010, su mensaje es actual y válido para el Chile del año 2015.

UNA HISTORIA CONOCIDA

El punto de partida de esta colección es ampliamente conocido: Chile creció durante una década (1987-1997) a tasas extraordinariamente altas (por encima del 6 por ciento anual). Este crecimiento tuvo como motor principal un rápido aumento de la eficiencia o de lo que los economistas llamamos la “productividad total de los factores”. A partir del año 2000, sin embargo, la productividad experimentó una desaceleración importante, con la consecuente caída de la tasa de crecimiento. El desafío que enfrenta Chile —y del que se hacen cargo los autores reunidos por Vittorio Corbo— es: ¿cómo recuperar el dinamismo productivo?, ¿qué hacer para volver a esa “década dorada” de alta productividad y crecimiento extraordinario?

En ese sentido, este es un libro nostálgico; un libro que mira al pasado con una cierta añoranza. Pero, y esto es lo interesante, es un libro que intenta transformar esa añoranza en un catastro de recomendaciones para el futuro.

NACIONES GANADORAS, NACIONES PERDEDORAS

El segundo capítulo de este libro está basado en una conferencia dictada por Daron Acemoglu, en el Centro de Estudios Públicos, titulada “Why is Latin America Poor?” Este texto proporciona un marco analítico e histórico dentro del que se insertan los capítulos sobre Chile. La contribución de Acemoglu no es técnica; no contiene ninguna ecuación o gráfica. En vez de desplegar su amplia capacidad modelística, el profesor del MIT se adentra en distintos aspectos de la historia universal que explican el devenir económico y social de los países. Esto contrasta en forma marcada con los capítulos chilenos, repletos de matemáticas y estadísticas sofisticadas. El eje de este capítulo es el rol fundamental que juegan las instituciones en el desempeño de muy largo plazo, teoría que Acemoglu y su coautor James Robinson resumieron en su exitoso libro *¿Por qué fracasan las naciones?*

La teoría de Acemoglu y sus coautores tiene impecables antecedentes históricos, y sus aspectos principales ya habían sido planteados por Adam Smith en *La riqueza de las naciones*, de 1776. La cosa es más o menos así: los países que fracasan se caracterizan por tener instituciones débiles, lo que quiere decir que no protegen los derechos de propiedad, desincentivan la innovación, no respetan la ley o el debido proceso; son instituciones que, además de débiles, fomentan los conflictos y litigios, y no distribuyen los frutos del progreso en forma amplia; las instituciones de los países que fracasan no son inclusivas, y son manejadas en forma autocrática; son viveros de malas prácticas y de corrupción. Como consecuencia de esta debilidad institucional, estos países están poblados por individuos desconfiados, que no colaboran entre sí.

Es importante —fundamental, de hecho— notar la diferencia entre la pregunta de Acemoglu y la de Corbo. El primero es más cuidadoso, y en cierto modo menos ambicioso. Su pregunta se enfoca en entender el fracaso. De hecho ese es el título de su exitoso libro *¿Por qué fracasan las naciones?* No se pregunta qué hace que una nación sea triunfadora. El lector puede sacar sus propias conclusiones, pero no son los autores quienes lo dicen; ellos se guardan, como todo buen científico social que reconoce que los datos no contienen suficiente información. Lo mismo sucede con el capítulo de Acemoglu en este libro. El profesor del MIT se pregunta por qué América Latina es una región pobre. No pregunta qué debiera hacer para transformarse en un lugar próspero. Porque, aunque ambas preguntas están relacionadas, la segunda es mucho más difícil de responder que la primera (mi aseveración anterior supone que hay, al menos, tres tipos de países: los que fracasan, los que triunfan y los que están en el medio, países que podríamos calificar como “normales”).

Pero Vittorio Corbo —el decano de los economistas chilenos— es ambicioso, y no le basta saber lo que *no* hay que hacer; Corbo quiere una lista de sugerencias sobre lo que *sí* hay que hacer para que Chile vuelva a crecer en forma acelerada y sostenida. Y ése es su empeño en este libro: buscar un registro de políticas económicas que nos devuelva el crecimiento y nos lleve a la prosperidad. Y el libro logra su cometido con éxito. La lista está ahí. No es una lista nueva ni explícita, pero es una lista que va apareciendo de a poco, capítulo tras capítulo, con

argumentos sólidos, sobre la base de diagnósticos profundos, basados en trabajos empíricos de primer nivel. Hay que eliminar distorsiones, solidificar las instituciones, mejorar la inclusividad de las políticas, desregular, y volver a hacerlo.

HISTORIAS CHILENAS

En el primer capítulo, Vittorio Corbo y Ricardo González realizan una cuidadosa, profunda y detallada medición de la productividad en Chile, tanto agregada como sectorial (desde 1960). Sus resultados indican que, durante más de la mitad del periodo, la contribución de la productividad al crecimiento chileno fue negativa. Estos cálculos, además, confirman que la productividad ha estado estancada desde 1998. Quizás la conclusión más importante de este capítulo es que desde el año 2004 la inversión en bienes de capital de alta tecnología —los llamados bienes ICT— ha sido el factor más importante detrás del crecimiento en Chile.

El capítulo 3, escrito por Alex Galetovic, Cristián Hernández, Cristián Muñoz y Luz María Neira, aborda el tema de la productividad y el sector eléctrico. Los autores plantean, en forma persuasiva, que la falta de políticas claras en el área energética ha generado costos importantes (sus cálculos sugieren que el desorden regulatorio y la incertidumbre han producido, a lo menos, una caída del orden del 20 por ciento de la productividad total de factores del sector). Además, arguyen que este tipo de situación se repite en otros sectores y que la suma de estos efectos sectoriales explica, en gran parte, el comportamiento decepcionante de la productividad durante los últimos años.

El capítulo 5, escrito por Alejandro Micco y Andrea Repetto, analiza la conexión entre productividad y mercado laboral. Desde un punto de vista de la economía política, este es, posiblemente, uno de los capítulos más importantes. Los autores concluyen, como otros antes que ellos, que muchas de las regulaciones laborales existentes en Chile generan una mala asignación de recursos y aumentan la dispersión de la productividad. Como consecuencia sugieren políticas paliativas y reformas proeficiencia que flexibilicen el mercado laboral. Sin embargo, nada sugiere que este tipo de reforma vaya a ser implementada en el futuro cercano. Esto, a pesar del influyente rol de ambos autores en la formulación de políticas en la segunda administración de la presidenta

Bachelet (Alejandro Micco es, después de todo, el subsecretario del Ministerio de Hacienda).

En el capítulo 6, Fernando Díaz, Fernando Lefort y Marco Morales analizan la relación entre el sector financiero y el crecimiento de la productividad en Chile. En el capítulo 7, Harald Beyer y Francisco Gallego usan datos internacionales para investigar la relación entre educación y productividad. Los resultados de ambos capítulos refuerzan las conclusiones de otros estudios y enfatizan la importancia de eliminar distorsiones al nivel microeconómico para aumentar la productividad y, por tanto, acelerar el crecimiento. Quizás el punto más importante en el capítulo de Beyer y Gallego está en que antes de implementar una reforma educacional profunda y masiva es necesario poner en marcha programas pilotos que midan, en forma objetiva, sus posibles resultados. Esta idea ha sido ampliamente impulsada en el mundo entero por una serie de académicos que argumentan que la única manera de combatir la pobreza y la inequidad es a través de programas bien diseñados y bien evaluados.² En este proceso de evaluación y diseño los planes pilotos y los experimentos controlados juegan un rol esencial. Sin embargo, las urgencias políticas en Chile se han interpuesto a esta idea, tan simple como razonable.

El capítulo siguiente, de J. Rodrigo Fuentes y Verónica Mies, se centra en los niveles (y no en la tasa de crecimiento) de la productividad chilena, la que es comparada con la productividad en los Estados Unidos. Los autores usan un modelo de simulación para estudiar los factores que impiden cerrar la brecha productiva entre ambos países. Su conclusión: esta diferencia es particularmente afectada por las malas políticas de investigación y desarrollo (I&D), y la baja calidad del capital humano en Chile.

Los dos últimos capítulos de la colección tratan sobre problemas de economía política y analizan el proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política contingente. En el capítulo 9 —sin duda, el más interesante del volumen— Klaus Schmidt-Hebbel discute el dilema y la

² Ver, por ejemplo, Abhijit V. Banerjee & Esther Duflo, “Inequality and Growth: What Can the Data Say?”, *Journal of Economic Growth* 8 (2003): 267-299; Abhijit V. Banerjee & Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (New York: PublicAffairs, 2011); Angus Deaton, “Instruments, Randomization, and Learning About Development”, *Journal of Economic Literature* 48 n.º 2 (2010): 424-455.

contraposición entre crecimiento, por un lado, y distribución del ingreso, por el otro. Para ello desarrolla un modelo dinámico y analiza, en detalle, el grado de resistencia política que generan las once reformas que, según su criterio, permitirían avanzar en ambas direcciones. El análisis de Schmidt-Hebbel es sobrio, pero al mismo tiempo preocupante.

En el último capítulo, Ricardo González se pregunta por qué, si casi todos los economistas están de acuerdo en las reformas pendientes, se avanza tan poco en su implementación. La respuesta: en los altos niveles políticos —y, especialmente entre los miembros del Congreso— hay una falta de conocimiento técnico sobre la bondad y costos de determinadas políticas. Una manera de subsanar esta deficiencia es creando instituciones permanentes que realicen análisis profesionales y competentes sobre distintas opciones. En concreto, el autor propone crear en Chile un organismo similar al Australian Productivity Commission. Al leer este capítulo, no pude evitar preguntarme si en diez años estaremos sorprendidos porque, a pesar de lo razonable de la propuesta, nunca se creó esta comisión.

Si bien uno puede discrepar con los detalles de ciertos capítulos —una formulación técnica, algunos aspectos econométricos, o un sistema de ecuaciones diferenciales— es difícil cuestionar el tipo de análisis presentado aquí. Una queja podría ser que no hay suficiente énfasis en cuestiones distributivas y en los ángulos sociales del desarrollo. Pero esta queja no sería ni válida ni justa. En primer término, el tema distributivo está presente, de una manera u otra, en prácticamente todos los análisis aquí recopilados. Después de todo, uno de los aspectos centrales de la visión de Acemoglu, visión que empapa al volumen, es que las instituciones requeridas para un crecimiento elevado y sostenido tienen que asegurar que los frutos del progreso sean alcanzables por la población como un todo. Países regidos por tiranos y autócratas fracasan, ineludiblemente. En segundo término, el tema central de esta colección son los desafíos de crecimiento, y ellos son abordados con profesionalismo y completa seriedad.

LA MECÁNICA DEL CRECIMIENTO

Como señalé, este es un libro importante; cada uno de sus capítulos es por sí mismo una contribución sustantiva que vale la pena estudiar. Pero mientras más uno lee, más clara es la sensación de que falta algo,

de que el todo es menos que la suma de las partes, que se necesita una narrativa más amplia que explique por qué en 1987-1997 se dieron las condiciones para el despegue chileno, y por qué este impulso se agotó. Si entendemos este proceso, quizás podemos buscar las condiciones para repetirlo.

Una manera de ver las cosas es que el crecimiento es una especie de carrera de postas, en la que hay que ir pasándoles el bastón a nuevos corredores. En la primera etapa —la que casi siempre sigue a un evento histórico mayor, como el fin de una guerra o el retorno de la democracia, y va acompañada de importantes reformas económicas—, el crecimiento está dado por grandes aumentos de productividad. En estos años, la acumulación de capital es menor y casi no contribuye a la expansión económica. Esto es, efectivamente, lo que sucedió en Chile hasta 1997 aproximadamente, periodo en el que la inversión apenas se empinaba al 20 por ciento del PIB.

Pero esta primera etapa no dura para siempre. En algún momento empieza a agotarse, y hay que pasar el bastón de la carrera. En la segunda etapa —la que no siempre llega— el motor del crecimiento lo proporciona la acumulación de capital; se producen grandes inversiones atraídas por el éxito de la primera época, por la alta productividad y los altos retornos de los proyectos iniciales. Muchos de estos capitales son extranjeros. Pero para que esta etapa se concrete es necesario que las instituciones ofrezcan un mínimo de garantías, que la regla de la ley se cumpla al menos parcialmente, que la corrupción no sea rampante, que haya algo de confianza y seguridad ciudadana. Chile también pasó por esta fase, durante la cual experimentó un fuerte aumento de la inversión. Pero esta segunda etapa también llega a su fin. En esos momentos, el país sufre una desaceleración y su tasa de crecimiento cae hasta transformarse en una tasa “normal”. Un país que ha pasado por estas dos etapas, sólo volverá a crecer a tasas elevadas si es capaz de pasarle el bastón a un nuevo corredor. Aquí hay dos posibilidades (las que no se contradicen y pueden ayudarse mutuamente). Una es encontrar un nuevo impulso a la productividad a través de una ronda de reformas mayores y profundas. Aquí no estamos hablando de manipulaciones menores en los márgenes, ni de ajustes tímidos a políticas existentes. Se trata de “un gran salto adelante”, de un veredero revolcón productivo basado en una desregulación masiva y en un impulso a la innovación. La otra

avenida es un gran envión al capital humano por medio de una reforma de la educación que ataque los currículos y los contenidos, que cambie la visión educativa y la organización de las escuelas, que apueste por transformar al sistema actual, antiguo e ineficiente, en uno moderno basado en la noción del STEAM (*Science Technology Engineering Arts Mathematics*), que no es más que la combinación creativa de las ciencias con las artes y las humanidades. Pero esta segunda senda —que podemos llamar de la iluminación— toma tiempo para dar frutos. Ya estamos atrasados; ya se perdió un tiempo valioso. Peor aún, las reformas educativas anunciadas en Chile en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet no parecen ir en esa dirección.

Lo anterior es, hasta cierto modo, decepcionante y genera, entre muchos, un sentimiento de desazón y pesimismo. Hoy en Chile no parece existir la voluntad política para continuar en la carrera, para buscar al próximo corredor que tome el bastón y siga moviendo al país hacia adelante. Ojalá me equivoque; pero no lo creo. Al final, me temo, este libro quedará como una muestra de lo que pudo haber sido pero no fue, un documento importante que mostrará que los técnicos sabían lo que había que hacer, pero no se hizo. Una muestra de que lo que faltó no fue conocimiento técnico o diagnóstico adecuado, sino que voluntad política. *EP*