

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO\***

**Cristián Larroulet**

El autor se refiere a los factores que explican el desarrollo de los países, analizando en detalle la experiencia chilena a lo largo del siglo XX y durante el período 1984-1997 de crecimiento acelerado. Asimismo, examina desde una perspectiva histórica y de la ciencia económica cuáles son las instituciones y las políticas públicas que producen la diferencia en el desarrollo de los países. En el trabajo se concluye que Chile puede llegar a ser un país desarrollado siempre y cuando se profundice en aquellas políticas públicas que respetan el derecho de propiedad privada y la economía de mercado libre y abierta, que promueven el espíritu emprendedor, la inversión en capital humano, el equilibrio macroeconómico y la capacidad del Estado para generar los acuerdos necesarios en torno a esas políticas públicas.

---

CRISTIÁN LARROULET V. Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. M. A. en Economía, Universidad de Chicago. Miembro del Consejo Directivo de la Universidad del Desarrollo y Director Ejecutivo del Instituto Libertad y Desarrollo.

\* Trabajo base del discurso leído el 10 de julio de 2003, en ceremonia de incorporación como miembro de número de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile.

El autor agradece la colaboración de Carolina Velasco y los comentarios de Harald Beyer, Carlos F. Cáceres, Luis Larraín, Juan A. Fontaine y Lucía Santa Cruz.

## 1. Introducción

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 de 2000, el Presidente Ricardo Lagos fue categórico en este punto cuando señaló: “Propongo una gran tarea común para esa fecha: Llevar a Chile al máximo de sus posibilidades para tener en el 2010 un país plenamente desarrollado e integrado” y al agregar: “pero para alcanzar el desarrollo en el bicentenario nuestra economía debe crecer de manera sostenida a un ritmo de 6 a 7% anual. Esta es la meta que me propongo para mi gobierno”<sup>1</sup>.

El 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. Las cifras demuestran que, en ese período, el crecimiento del ingreso per cápita fue en promedio de 5,4%<sup>2</sup>. No hay otro lapso en la historia del país tan prolongado y con tan alta y estable tasa de crecimiento económico. Es así que si se proyecta hacia el futuro la mantención de la tasa de crecimiento de este período 1984-1998 y suponiendo una tasa de crecimiento per cápita de 2,4% para España, alcanzaríamos el ingreso per cápita de este país en 22 años. Asimismo, para el bicentenario tendríamos aproximadamente el ingreso per cápita de Portugal y en el 2016, el de Nueva Zelanda. Por el contrario, si la tasa de crecimiento de Chile es del orden del 3,0%, nos demoraríamos 108 años en alcanzar el nivel de España<sup>3</sup>.

La aspiración nacional al desarrollo no es producto de una visión economicista que valora sólo el aumento de la disponibilidad de bienes y servicios, sino que se sustenta en las favorables consecuencias políticas y sociales que se producen cuando una economía es más dinámica. Así, por ejemplo, ese período de fuerte crecimiento (1984-1997) se tradujo en un significativo mejoramiento de los indicadores de bienestar social<sup>4</sup>. Igual-

<sup>1</sup> Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2000.

<sup>2</sup> Bergoing y Morandé (2001).

<sup>3</sup> Beyer y Vergara (ed.) (2001a).

<sup>4</sup> Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional —CASEN—, entre 1987 y 1998 la pobreza se reduce desde un 45,1% a un 21,7% de la población nacional, es decir, el número de pobres cae desde 5.501.000 a 3.160.100 personas. Además, esta encuesta muestra que el ingreso real de los hogares aumenta en un 69% en el mismo período. Por otra parte, el acceso de las personas de menores recursos a bienes de consumo aumenta considerablemente entre los años 1994 y 1998, período en el cual el gasto destinado a dichos bienes se duplica (Camhi, 2000).

mente, en ese período el país pudo transitar en forma exitosa desde un gobierno militar hacia un gobierno democrático, mostrando una alta capacidad de gobernabilidad, de encontrar acuerdos y de resolver en forma civilizada conflictos muy delicados.

Desgraciadamente, el fuerte crecimiento se ha detenido y durante los últimos cinco años esto se ha reflejado en la agudización de problemas sociales, entre otros, el aumento del desempleo. Nuestras tasas de crecimiento han vuelto a ser similares a las históricas (la tasa de crecimiento per cápita promedio durante los años 1998 y 2001 es de sólo 1,2%<sup>5</sup> y entre 1940 y 1970 ésta fue de 1,71%<sup>6</sup>), 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 per cápita promedio fue 5,2%<sup>7</sup>; 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%<sup>8</sup>. 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. La holgura antigua se ha trocado en estrechez, la energía para la lucha de la vida en laxitud, la confianza en temor, las expectativas en decepciones. El presente no es satisfactorio y el porvenir aparece entre sombras que producen la intranquilidad”<sup>9</sup>. Como suele ocurrir en tales circunstancias en todas las sociedades, aparecieron la nostalgia y la frustración: “Proveíamos con nuestros productos las costas americanas del Pacífico y las islas de la Oceanía (...), buscábamos el oro de California, la plata de Bolivia, los salitres del Perú,... fundábamos bancos en La Paz y en Sucre (...), nuestra bandera corría todos los mares (...)”<sup>10</sup>.

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

<sup>5</sup> Bergoing y Morandé (2001).

<sup>6</sup> Díaz, Lüders y Wagner (2002).

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> En Irarrázabal y Piñera (compiladores) (1996), p. 37.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 39.

habitante se duplicaría en 59 años<sup>11</sup>. Esta realidad también produce frustración en todos los niveles de la sociedad. Al igual que hace un siglo, el descontento es transmitido con claridad: “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 (...). Está menos claro el rumbo, tanto en lo colectivo como en lo personal (...). La mala onda se respira en la economía y en la política, en los grupos dirigentes y en la gente común”<sup>12</sup>.

Es válido, entonces, preguntarse: ¿Se está repitiendo la historia? ¿Lo ocurrido entre 1984 y 1997 es producto del azar? ¿Fue sólo la suerte la que nos favoreció para crecer al 5,4% per cápita anual? ¿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 desarrollo?

El presente trabajo pretende responder esas preguntas, profundizando en torno a la influencia de las ideas y las políticas públicas en el desarrollo de las naciones. Intentaré en las próximas secciones abordar esta apasionante materia con el siguiente esquema: primero, analizar lo ocurrido con las ideas, políticas y sus resultados en el país durante el siglo pasado. Luego, abordar lo que nos enseña la historia y la economía sobre las causas que explican el progreso de los países y, finalmente, presentar la evidencia más reciente sobre las causas que explican el fuerte crecimiento de Chile en las últimas dos décadas.

Así, intentaré dilucidar si lo ocurrido con el crecimiento acelerado del período 1984-1997 se explica por nuestras políticas y capacidades y si es posible para el país continuar aspirando con realismo al objetivo de ser una nación desarrollada.

## 2. ¿Nuestra inferioridad económica?

Resulta ilustrativo para estudiar las causas del desarrollo conocer la influencia de las ideas en el Chile del siglo XX. Como se mencionó, a principios de ese siglo emergían voces de destacados dirigentes públicos que mostraban una fuerte frustración respecto a la capacidad nacional para el desarrollo. Esa frustración y el diagnóstico de sus causas son fundamentales para entender el conjunto de políticas públicas que el país aplicó

<sup>11</sup> Según Bergoeing y Morandé (2001), ese es el período que toma duplicar el ingreso por habitante cuando se crece al 1,2% anual.

<sup>12</sup> Tironi (2002), p. 13.

durante gran parte del siglo. Dirigentes políticos e intelectuales con muy diferentes doctrinas coincidieron en un diagnóstico que responsabilizó del desarrollo frustrado a factores internos de naturaleza estructural y, por lo tanto, de muy difícil superación, o a causas externas.

Así, uno de los intelectuales más influyentes en el período, 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. “Nuestro desarrollo económico viene manifestando en los últimos años síntomas que caracterizan un verdadero estado patológico (...) Revelan (...) una extraordinaria ineptitud económica en la población nacional, hija de la mentalidad de la raza”<sup>13</sup>. 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”<sup>14</sup>.

Si analizamos su diagnóstico, salvo el caso de la educación, este destacado intelectual fundamentó que nuestros problemas económicos se debían a causas estructurales, como la raza y el territorio, que resultan por un lado muy difíciles de resolver en un período razonable y que, por otro, requieren de una fuerte intervención del Estado. Si había un problema de falta de capacidad de la población y de territorio, no era 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”<sup>15</sup>. Y agregaba, “la inversión directa del capital extranjero aprovecha poco al desarrollo económico nacional”<sup>16</sup>.

Estas ideas propuestas en 1911 cayeron más tarde en terreno fértil debido al enorme impacto de la Gran Depresión en la economía chilena. Como es sabido, Chile fue uno de los países más afectados por ésta. Los efectos económicos y sociales fueron de gigantesca magnitud. La producción industrial era el año 1931, 21% menor que en el año 30, la actividad de la construcción cayó en 49% y la producción minera en un 31% en el mismo período<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Encina (1978), pp. 15-17.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 54.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 119.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 228.

<sup>17</sup> Ellsworth (1945).

Primero como una reacción pragmática para salir de la crisis, pero posteriormente fundamentada por ideas locales —como las señaladas—, o externas —como las provenientes del keynesianismo—, el país inició un proceso gradual de mayor intervención y participación del Estado en la economía. Inicialmente esas políticas se tradujeron en un crecimiento que se facilitó por la enorme disponibilidad de recursos que la profundidad y extensión de la Gran Depresión ocasionó. La tasa de crecimiento entre 1933 y 1943 fue muy alta, llegando a un promedio anual de 5,57%<sup>18</sup> en el producto per cápita. Fue la etapa del crecimiento fácil. Sin embargo, el impulso inicial perdió fuerza. Se apreciaron los costos de un mercado pequeño, el no aprovechamiento de las economías de escala, la falta de competencia y deficiente asignación de recursos, todo lo cual se reflejó en que entre 1944 y 1950 el producto por habitante creció sólo al 2,1%<sup>19</sup>.

A partir de los 50, tuvieron gran influencia las ideas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que propuso a los países de América Latina realizar un proceso de crecimiento industrial acelerado basado en el modelo de desarrollo “hacia adentro”. El Estado debía proteger con elevados aranceles aduaneros y otros subsidios a los sectores manufactureros y con ello imitar los patrones de los países industrializados<sup>20</sup>. El resultado de lo anterior fue la acentuación de políticas públicas que profundizaron el aislamiento de la economía del comercio mundial a través de alzar las tarifas aduaneras, colocar cuotas y licencias de importación e introducir diversos controles cambiarios. De igual forma, se profundizaron los controles de precios, las regulaciones a la producción y a la comercialización de bienes y servicios y la intervención estatal 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. En efecto, “al asumir el mando, en noviembre de 1952, el Gobierno del Presidente Ibáñez heredó una tasa anual de inflación de 23 por ciento”<sup>21</sup> y al tercer año de su gestión ella llegó al 86 por ciento, “la más alta tasa de inflación registrada hasta entonces en Chile”<sup>22</sup>. Así, aparecieron con fuerza en los 60 las “teorías de la dependencia”<sup>23</sup> y las propuestas socialistas que enfatizaron como causas del problema de la economía

---

<sup>18</sup> Díaz, Lüders y Wagner (2002).

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> El precursor de estas ideas fue Raúl Prebisch, economista argentino, quien fue fundador y director de la CEPAL. (Para mayor detalle véase Prebisch, 1950).

<sup>21</sup> Ffrench Davis (1973), p. 23.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Larraín (2001).

chilena la estructura de propiedad —especialmente de la tierra—, la falta de espíritu empresarial, los problemas de la economía capitalista y los conflictos de clase<sup>24</sup>. Hasta a la inflación se le atribuyeron causas estructurales: “La inflación chilena en lo fundamental es un reflejo de la pugna de los distintos grupos y sectores socioeconómicos por modificar o conservar una determinada distribución de las rentas”<sup>25</sup>. Las políticas públicas propuestas en la época cuestionaron el derecho de propiedad privada, a través de la reforma agraria y la estatización de los sectores claves de la economía. Asimismo, acentuaron aún más el modelo de economía cerrada, proceso que culminaría a comienzos de los 70 con el intento para aplicar un modelo de desarrollo “en el cual el sistema capitalista debía ser cambiado”<sup>26</sup>. El modelo socialista fracasó no sólo porque eliminó todos los incentivos microeconómicos para el crecimiento, sino que desconoció los elementos más fundamentales del equilibrio macroeconómico<sup>27</sup>.

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 1,2 veces el de España y 3,1 veces el 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 respectivamente<sup>28</sup>. Debemos recordar que esas políticas públicas aplicadas estuvieron basadas en un diagnóstico que colocó a las causas estructurales como las más significativas para explicar los problemas económicos del país.

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,

---

<sup>24</sup> Pinto (1973).

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 193.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, Larraín (2001), p. 123.

<sup>27</sup> El país llegó a tener un déficit fiscal del 24,7% del PIB y una tasa de inflación de más de 300% en 1973 (World Bank, “Chile: An Economy in Transition”, 1979).

<sup>28</sup> Büchi (2000).

trajeran como resultado un deterioro en el marco de incentivos para el crecimiento del país.

Hoy, después de 5 años de bajo crecimiento económico, es importante tener claridad en esta materia, ya que son tiempos propicios para la reaparición de tesis similares a las mencionadas. Así, hoy se señala que la estrategia de desarrollo que permitió el fuerte crecimiento entre 1984 y 1997 está en crisis<sup>29</sup> y se vuelve a cuestionar la capacidad de la población y específicamente a nuestra capacidad emprendedora. Se dice que “el problema más grave de la clase empresarial chilena no es sólo de ánimo vital, es también de hábitos y competencias”<sup>30</sup>. Este diagnóstico es coincidente en el fondo, sólo que más atenuado, producto de la época, con el de Aníbal Pinto cuando decía que en el país existía “incapacidad realizadora de una sedicente burguesía divorciada vitalmente de la creación económica”<sup>31</sup>. Como veremos más adelante, tal tesis es especialmente grave y errónea pues desconoce uno de los factores más importantes del progreso de los países: el espíritu emprendedor. Como señaló Joseph A. Schumpeter (1957), el desarrollo económico se produce fundamentalmente por el proceso de “creación destructiva” que realizan los empresarios creando nuevos productos, nuevos servicios, nuevos métodos de distribución, nuevas formas de organización, etc. Este proceso de creación se genera cuando existen los estímulos adecuados para que los innovadores vayan desplazando a los productores menos eficientes. Lo importante es generar las condiciones para que ese espíritu emprendedor se manifieste en realidades concretas a nivel de las empresas y de los mercados. Es decir, si algunos empresarios perdieron “su ánimo vital”<sup>32</sup>, lo importante es que existan las políticas públicas para que ellos sean sustituidos por quienes aún lo mantienen.

### 3. ¿Por qué crecen los países?

#### 3.1. 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

---

<sup>29</sup> “La Concertación de Chile por un Desarrollo con Justicia” (2002).

<sup>30</sup> Tironi (2002), p. 104.

<sup>31</sup> Pinto (1973), p. 89.

<sup>32</sup> Tironi (2002).

masivo de ellos para fines productivos. Se ha estudiado 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. Alrededor del siglo primero antes de Cristo, Alejandría, que era el centro de innovación tecnológica del Imperio Romano, “poseía virtualmente todas las formas de máquinas que son usadas hoy día, incluso un motor a vapor que sólo se usó para abrir y cerrar las puertas de un templo”<sup>33</sup>. 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. Cabe recordar que Gutenberg imprimió su primera Biblia en el siglo XIII. La pólvora era conocida en China en el siglo XI en tanto los europeos conocieron su fórmula en el siglo XIV. Se dice que los chinos desarrollaron una máquina hidráulica para el hilado de cáñamo en el siglo XII, quinientos años antes que Inglaterra. Que utilizaron el carbón y el coke 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 después<sup>34</sup>.

¿Por qué, a pesar de estos inventos, estas sociedades no crecieron ni progresaron económicamente, aumentando el ingreso por habitante y las condiciones de vida de su población? ¿Cuál es la diferencia con Europa que varios siglos después transforma ese conocimiento y los aplica en forma masiva para aumentar la disponibilidad de bienes y servicios y generar aumentos de ingresos que permitieron un cambio radical en las condiciones de vida de la gran mayoría de la población? Siguiendo a Landes, podemos decir que las causas de por qué en esas sociedades no existió una revolución industrial que transformara esas invenciones en inventos —es decir, en bienes de capital que se utilizaran masivamente—, 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”<sup>35</sup>. En segundo lugar, los valores generales de la sociedad, que se traducían entre otros en el confinamiento de las mujeres en el hogar; por lo tanto, a diferencia de Europa y Japón, China no utilizó para fines productivos su fuerza de trabajo femenina. Y en tercer lugar, la influencia del contexto general que se traducía en un control totalitario de la sociedad; es decir, “es el estado el que mata el progreso tecnológico en China”<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Baumol (2002), p. 253. Traducción del autor.

<sup>34</sup> Landes (1999).

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>36</sup> Balasz (1974), pp. 22-23. Traducción del autor.

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 judeocristiano por el trabajo manual” y su “concepto de la subordinación de la naturaleza al hombre”<sup>37</sup>. El otro elemento fundamental que explicaría el desarrollo europeo es el surgimiento del mercado como instrumento de interacción económica y asignación de recursos. En palabras de Landes “el espíritu de empresa no conocía trabas en Europa. La innovación tenía éxito y resultaba rentable, y los soberanos y los poderes fácticos tenían una capacidad limitada de frenarla o desalentarla”<sup>38</sup>.

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 al servicio del progreso. Esos inventos fueron utilizados sólo por las elites religiosas y políticas. La ausencia de competencia, mercados libres, instituciones como la defensa del derecho de propiedad, el estado de derecho, impidieron que se transformaran en instrumentos para el desarrollo económico.

### 3.2. Una visión desde la economía

El avance del conocimiento en las causas del progreso de los países desde la perspectiva de la economía también ha sido importante. Ha contribuido a esto 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)<sup>39</sup>. Mientras mayor sea el capital disponible en un país y mientras mayor sea su fuerza de trabajo, más significativa será la producción de bienes y servicios. Por lo tanto, incrementos del stock de capital a través de aumentos en la tasa de inversión y más personas dispuestas a

---

<sup>37</sup> Landes (1999), p. 67.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 67-68.

<sup>39</sup> 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 ( $Y=T*F[K,L]$ ), el crecimiento del producto queda determinado por la tasa de progreso tecnológico o “resi-

trabajar, elevan la tasa de crecimiento. No sólo es importante la cantidad de factores, sino que también la calidad de estos factores de producción. Es por ello que la teoría económica moderna señala como factores fundamentales del crecimiento el capital humano que existe en los países; es decir, la educación y la salud de la fuerza de trabajo. 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 “el residuo” o la “productividad total de factores” (PTF), que explica en parte importante el crecimiento<sup>40</sup>. La PTF no es otra cosa que la utilización más eficiente de los recursos productivos. Al respecto, resulta interesante señalar que si se mide el crecimiento de los países que han alcanzado el desarrollo en un período relativamente largo, como es el que abarca el tramo 1960 a 1990, la contribución al crecimiento de la productividad total de factores alcanza, en promedio, para los 6 países más ricos, un 39%<sup>41</sup>. Es decir, de un crecimiento del producto de aproximadamente 4%, 1,6 puntos son explicados por la mejor utilización de los recursos productivos. Por lo tanto, no se trata sólo de acumular más capital y de hacer crecer el empleo y la calidad de la fuerza de trabajo, sino que tanto o más importante que lo anterior es generar las condiciones para hacer una mejor utilización de esos factores productivos.

¿Cuáles son los elementos principales para hacer que un país utilice mejor sus factores productivos o, en otras palabras, para que la productividad total de factores contribuya al crecimiento? Existe hoy una literatura abundante con respecto a esta materia. Algunos enfatizan la innovación que permite una mejor combinación de los recursos productivos para producir bienes<sup>42</sup>; otros enfatizan el concepto de “reducciones de costo” que hay detrás de la idea de una mejor utilización de los recursos productivos<sup>43</sup>.

---

duo”, 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:  $(DY/Y) = (DT/T) + s_K^*(DK/K) + s_L^*(DL/L)$ .

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 véase Rosende, 2000).

<sup>40</sup> Véase nota anterior (39).

<sup>41</sup> Easterly y Levin (2000).

<sup>42</sup> Al respecto véase Aghion y Howitt (1990).

<sup>43</sup> Al respecto véase Harberger (1998).

Están las teorías del “crecimiento endógeno” (Romer, 1987; Lucas, 1988, entre otros), que señalan que existen políticas que al estimular la innovación, el mejoramiento del capital humano o el aprovechamiento de economías de escalas, generan externalidades que permiten una retroalimentación que se traduce en mayor productividad de los factores. Es decir, hay políticas económicas que producen “círculos virtuosos”, especialmente cuando ellas son consistentes.

Desde la perspectiva de las preguntas que nos hemos propuesto contestar en este trabajo no resulta suficiente saber que disponer de más y mejores factores de producción aumenta el producto de los países. Se necesita conocer ¿cuáles son las políticas públicas que inducen a ese aumento de factores productivos y que estimulan a los países 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 el país durante el siglo XX, ¿hay factores estructurales que impiden adoptar esas políticas? Así, por ejemplo, si se piensa que en Chile no hay capacidad empresarial, resultará muy difícil o muy poco conveniente en el corto plazo la adopción de políticas que basen el progreso del país en un modelo de economía de mercado, ya que para éste resulta fundamental el dinamismo de la empresa privada.

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 que los países aplican. No son las diferencias en la dotación de recursos, de capital humano o de tecnología las que explican las diferencias de ingresos entre los países. Son más bien las instituciones y las políticas económicas las que afectan la capacidad de desarrollarse<sup>44</sup>. Son variados los casos de países que han demostrado lo anterior durante los últimos cincuenta años<sup>45</sup>.

Como ya señalara, hoy existe un acuerdo en la ciencia económica en torno a cuáles son las políticas a nivel macro y microeconómico que inducen a los países a acumular más y mejores recursos. Esas políticas son las siguientes:

### 3.2.1. *Derecho de propiedad*

La evidencia confirma que en aquellos países en donde han existido instituciones que promueven y respetan el derecho de propiedad privada se

<sup>44</sup> Olson (1982).

<sup>45</sup> Al respecto véase Nelson y Pack (1997), Gallego y Loayza (2002), McMahon (2000), Fortín (2002) y Fontaine (1990).

produce mayor crecimiento económico. La existencia de ese derecho aliena a las personas a ahorrar, a invertir, estimula el espíritu emprendedor al compensar con la propiedad de bienes el riesgo y promueve un mejor uso de los recursos productivos al poder apropiarse de los beneficios correspondientes. (De Soto, 1986, y North y Thomas, 1973, entre otros.)

### 3.2.2. *Economías de mercado*

La existencia de una economía de mercado permite un mecanismo ágil de señales a la sociedad que se produce a través de los precios libres de bienes y servicios. Asimismo, que exista libre entrada y salida en los mercados de bienes y factores permite competencia en ellos y obliga a los agentes económicos a asignar mejor los recursos. La existencia de señales oportunas, de estímulos a hacer mejor las cosas y a satisfacer las necesidades, favorece los aumentos de productividad que requiere el crecimiento. Son las oportunidades de ganancia personal que estimula el mercado libre, las que a su vez producen bienestar a toda la población y satisfacen el bien común de progreso (Friedman, 1980, capítulo 1; Hayek, 1945, y Smith [1776], 1904, 1776 entre otros).

### 3.2.3. *Economía abierta*

Cuando los países están abiertos al comercio internacional y practican la libertad de comercio, su desarrollo se basa en las ventajas comparativas, esto es, produciendo aquellos bienes y servicios que pueden proveer relativamente a menor costo y consumiendo bienes domésticos e internacionales que van a ser los más baratos y de mayor calidad. Pero eso no es todo, las economías abiertas también permiten acentuar las reducciones de costos, ya que se aprovechan mejor las economías de escala que se posibilitan al acceder a los mayores volúmenes de producción del enorme tamaño de los mercados internacionales. Igualmente, la apertura facilita la incorporación de nuevas tecnologías al reducir su costo y acceso, promueve la especialización y estimula la competencia con el consiguiente efecto en la inversión y la productividad (Corbo y Fisher, 1994; Edwards, 1993; Krueger, 1985; Lucas, 1993, entre otros).

### 3.2.4. *“Creación destructiva”*

Cuando en un país existen los incentivos para que las personas innoven y emprendan, se produce un círculo virtuoso que permite crecer. Esta

dinámica se da al nivel de las empresas y las industrias. Tras el objetivo de tener más utilidades, ganar más porcentajes de mercado, las empresas buscan “a lo menos mil una modalidad para reducir costos”<sup>46</sup> y para desarrollar nuevos productos, nuevas formas de producción, nuevas formas de distribución, etc.<sup>47</sup>. La literatura especializada lo denomina “creación destructiva”<sup>48</sup>. 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. Al respecto, es importante mencionar que las ganancias de productividad se logran gracias al proceso de competencia en el cual fracasan las firmas más ineficientes y logran sobrevivir las que realizan un mejor uso de los recursos productivos. Así, en países desarrollados sólo un 40 a un 50% de las firmas sobreviven más allá de los 7 años. Asimismo, la entrada y salida de firmas a un mercado permiten explicar entre un 20 y un 40% del crecimiento total de la productividad<sup>49</sup>.

Son las políticas microeconómicas las que incentivan el fenómeno de “creación destructiva”. Para ello deben permitir la libre entrada a los mercados, la competencia y la salida de las empresas ineficientes. También resultan fundamentales el no cuestionamiento, a través de las políticas públicas, de la obtención de ganancias extraordinarias. Al respecto, son relevantes los impuestos y el mercado financiero.

### 3.2.5. *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 (Becker, 1995). Esto es especialmente relevante en un mundo como el actual, donde el conocimiento es el factor más escaso. Pero eso no es todo, al mejorar la calidad del factor trabajo también se producen externalidades positivas, es decir, otras personas también se hacen más productivas (Lucas, 1993).

---

<sup>46</sup> Harberger (1998), p. 3. Traducción del autor.

<sup>47</sup> Baumol, 2002.

<sup>48</sup> Al respecto véase Schumpeter (1957).

<sup>49</sup> Hemmings, Scarpetta, Tressel y Woo (2002).

### 3.2.6. *Políticas macroeconómicas*

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 que el crecimiento requiere. Mientras más inestables son los países por desequilibrios en sus cuentas fiscales, monetarias o externas, menores resultarán los estímulos para acumular y hacer mejor uso de los factores productivos (Barro 1995; Caballero, 2002; Easterly y Levin, 2000, y Harberger, 1998, entre otros).

### 3.2.7. *Calidad del gobierno*

Países que son capaces de resolver sus problemas públicos, 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. Así<sup>50</sup>, 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. Lo mismo ocurrirá con los esfuerzos para aumentar la productividad. Contribuyen también a malos resultados, gobiernos débiles, tanto por razones políticas como por la baja calidad de sus equipos humanos, ya que las presiones de grupos de interés reducen la calidad de las políticas públicas<sup>51</sup>.

Este problema ha sido especialmente relevante en América Latina, ya que en nuestros países ha existido una lógica de “rentseeking”, donde instituciones o empresas del Estado ha sido capturadas por grupos de presión de las más diversas índoles que han utilizado, para su beneficio y no para el bien común, a las políticas e instituciones públicas. Quienes más han sufrido las consecuencias de estas prácticas son los sectores más débiles de la sociedad<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Foxley (1993).

<sup>51</sup> Olson (1965).

<sup>52</sup> De Soto (1986).

Podemos concluir, por lo tanto, que la evidencia que proviene de la ciencia económica es coincidente con la que nos plantea la historia. ¿Qué explica el crecimiento de los países?

Lo explica un conjunto de políticas públicas y de instituciones que las promueven para hacer 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 humanas, de las tecnologías y del capital disponible.

#### 4. ¿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 fuerte al país durante catorce años y que no lo habían logrado durante el período previo. En el mismo territorio, con el mismo clima y riquezas naturales. Aunque en menor medida continúan las diferencias importantes entre los diferentes grupos de la sociedad en materia de ingresos, acceso a la educación, la salud y otros servicios sociales. No obstante ello el país creció.

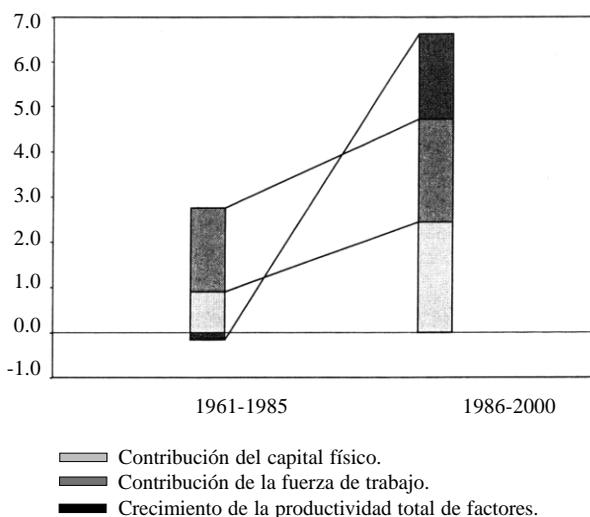
Esos catorce años son también una fuente valiosa para estudiar en profundidad cuáles son las causas de ese crecimiento. Por fortuna, se ha producido recientemente una gran cantidad de investigación nacional e internacional para explicar este fenómeno. Gallego y Loayza (2002) estudian el crecimiento entre 1986 y 2000 y lo comparan con el período 1961-1985 para Chile y otros 46 países. En esas comparaciones no sólo destaca el alto crecimiento del producto per cápita entre 1986 y 1999 en comparación con el período anterior y con el resto de los países en ese lapso, sino que también su menor volatilidad. Es decir, no sólo fue un crecimiento alto, sino que estuvo sustentado en bases que lo hicieron más estable. Asimismo, el crecimiento se extendió a la mayoría de los sectores de producción y no sólo “en las áreas directamente afectadas por la privatización de empresas públicas como los servicios de utilidad pública, transporte y telecomunicaciones (...). También otros sectores tuvieron un crecimiento destacable. Por ejemplo, la banca, el comercio y la construcción crecieron a más del 6% por año después de 1985”<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Gallego y Loayza (2002), p. 423. Traducción del autor.

Al descomponer las fuentes de crecimiento se observa que en el período 1986-2000 la contribución al crecimiento total (6,64%) de la acumulación de capital fue 2,46%; la contribución del aumento de la fuerza de trabajo fue 2,22%, y del incremento en la productividad total de factores fue de 1,95%. En tanto que las mismas contribuciones para el período 1961-1985 fueron de 0,95%, 1,77% y -0,18% respectivamente<sup>54</sup> (véase gráfico).

FACTORES DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)



Fuente: Gallego y Loayza (2002).

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 o “residuo”.

¿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 para canalizar el ahorro y financiar la inversión; una economía abierta que obligara a una producción más eficiente; un tamaño limitado del gobierno; escasas distorsiones en los precios a través de mercados libres; mayores libertades civiles y más y mejor infraestructura. Adicionalmente, la complementariedad y coherencia

<sup>54</sup> Gallego y Loayza (2002), p. 423. Traducción del autor.

de todas las políticas más un entorno externo favorable, explican nada menos que el 73% del aumento de crecimiento para el período 1986-2000 en relación a 1961-1985<sup>55</sup>. Uno de los aspectos más destacables que confirma el caso chileno es la relevancia de que todas las políticas públicas sean consistentes con el objetivo del crecimiento. Al respecto, Gallego y Loayza señalan: “esto indica que una estrategia de reformas coherente, dirigida a todos los frentes de política, implica un importante premio por sobre el efecto positivo e independiente de mejoras de política aisladas”<sup>56</sup>.

Otra investigación iluminadora realizada con la técnica econométrica de las series de tiempo es la de Jadresic y Zahler (2000). Ellos investigan si el crecimiento del país se debió a buenas políticas económicas, a la suerte producida por el favorable entorno externo o a condiciones políticas que generaron estabilidad en las reglas del juego. Las conclusiones son que si se compara con la década de los sesenta, el mayor crecimiento de Chile durante los noventa se debe principalmente a las reformas estructurales a favor de una economía de mercado libre y abierta; si se compara con la década de los 70, el mayor crecimiento se explica por la baja inflación de los 90; y si se compara con la década de los 80, el crecimiento se explica por la mejora de los derechos políticos, la menor inflación y la menor tasa de interés externa<sup>57</sup> (véase cuadro).

Período	Reformas estructurales	Inflación	Tasa de interés externa	Derechos políticos	Otros	Total
1990-98 vs 1961-69	<b>2.5</b>	0.7	-0.1	-0.7	0.2	2.5
1990-89 vs 1970-79	1.7	<b>4.5</b>	-3.2	1.6	0.0	4.6
1990-89 vs 1980-89	0.6	0.4	0.9	<b>2.3</b>	0.3	4.5

*Fuente:* Jadresic y Zahler (2000).

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 los 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 resumir,

<sup>55</sup> Gallego y Loayza (2002), p. 423. Traducción del autor.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 446. Traducción del autor.

<sup>57</sup> Jadresic y Zahler (2000).

los resultados anteriores respaldan las hipótesis que plantean que el aumento en el crecimiento de la productividad se debió a buenas políticas públicas y al cambio político. Al mismo tiempo, socavan la hipótesis de la *buena suerte* como una explicación relevante del fenómeno”<sup>58</sup>.

Para profundizar aún más la comprensión del crecimiento chileno resulta interesante analizar otros trabajos que miran este proceso desde una perspectiva más microeconómica o sectorial. Ello es relevante por cuanto los aumentos de productividad, de inversión, de capacitación, etc., se dan a nivel de las firmas y las industrias. Es la dinámica de la competencia, que a su vez produce creación y destrucción de firmas, la que explica en gran parte las causas del crecimiento<sup>59</sup>. Este fenómeno planteado intelectualmente y comprobado empíricamente a nivel internacional<sup>60</sup> también se ha medido en Chile. Así, en el período 1981-1992 nacieron anualmente un 8% de las plantas y desaparecieron un 8,7%, siendo las primeras 6,2% más productivas que las salientes<sup>61</sup>. Entre 1986 y 1997, período de un crecimiento muy superior, salieron del mercado anualmente cerca del 7% de las plantas y al cabo de 10 años habían salido más del 50%<sup>62</sup>. ¿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 el ahorro y la inversión. Al respecto, Hsieh y Parker (2002) investigan el impacto de la reforma tributaria iniciada a mediados de los 80. Cabe recordar que en esa reforma tributaria, junto con disminuir el impuesto a las empresas, se modificó la base tributaria, reduciéndose en forma importante los impuestos a las utilidades reinvertidas en las compañías. Se trataba de acercar el sistema tributario nacional a lo que se conoce como el impuesto al consumo<sup>63</sup>; es decir, liberar de la carga tributaria a la inversión, con lo cual se estimula ese factor del crecimiento que, a su vez, posee efectos externos en aumentos de productividad. Los ya mencionados autores, investigadores de la Universidad de Princeton, concluyen que la reforma tributaria mencionada fue “una significativa y directa causa del auge económico experimentado desde mediados de los ochenta”<sup>64</sup>. Así, con datos a nivel de la industria y de plantas se muestra “que la reducción en los impuestos de las utilidades retenidas

---

<sup>58</sup> *Ibíd.*, pp. 18-20. Traducción del autor.

<sup>59</sup> Al respecto véase Baumol (2002), Harberger (1998) y Schumpeter (1957).

<sup>60</sup> Véase Hemmings, Scarpetta, Tressel y Woo (2002), entre otros.

<sup>61</sup> Camhi, Engel y Micco (1997).

<sup>62</sup> Cabrera, De la Cuadra, Galetovic y Sanhueza (2002).

<sup>63</sup> Al respecto véase Browning y Browning (1979), Büchi (1993) y Büchi (1994).

<sup>64</sup> Hsieh y Parker (2002), p. 27. Traducción del autor.

permitieron a las firmas con restricciones financieras tomar las oportunidades ofrecidas (...). El aumento en el ahorro asociado con el boom de la inversión fue casi exclusivamente explicado por un aumento del ahorro de las empresas<sup>65</sup>”.

Otra reforma microeconómica que tuvo un impacto importante en el crecimiento fue la reforma previsional<sup>66</sup>. Esta facilitó el empleo al reducir el impuesto al trabajo y estimuló el ahorro al eliminar desincentivos y al fortalecer el mercado de capitales. De acuerdo a Klaus Schmidt-Hebbel “un cuarto del aumento en el crecimiento puede atribuirse a la reforma de pensiones”<sup>67</sup>.

También la experiencia nacional es iluminadora en relación al impacto a nivel de empresas e industrias que produjo la rebaja de aranceles aduaneros. Pavnik (2000) investiga lo ocurrido en más de 4.000 plantas de la industria manufacturera chilena en el período 1979 a 1986. El impacto de la apertura comercial de ese período fue 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 mayor competencia internacional. Asimismo, la desaparición de plantas contribuyó al aumento de productividad, dado que ellas eran en promedio 8% menos productivas que las que sobrevivieron. Resulta relevante constatar que la productividad agregada creció en un 25,4% y en un 31,9% a lo largo de un período de 7 años en el sector orientado a las exportaciones y en la producción nacional que compite con importaciones, mientras que las ganancias en los sectores que producían bienes no sujetos a la competencia internacional fueron sólo de 6% en el mismo período<sup>68</sup>.

Así como la apertura al comercio internacional provoca una dinámica de inversión y productividad, también otras políticas como la desregulación de mercados y las privatizaciones de empresas estatales producen efectos similares. Generalmente, los procesos de desregulación eliminan las barreras legales y administrativas que dificultan la entrada a los mercados o la introducción de nuevos productos. Asimismo, las privatizaciones, cuando van acompañadas de la derogación de normas que les han otorgado privilegios monopólicos a las empresas estatales, producen una dinámica de mayor competencia que induce a la inversión y a aumentos en la productividad de los factores. Liu investigó el impacto de este tipo de políticas para un período de 8 años (1979-1986), concluyendo que las ganancias de producti-

---

<sup>65</sup> Hsieh y Parker (2002), p. 27. Traducción del autor.

<sup>66</sup> Piñera (1991).

<sup>67</sup> Schmidt-Hebbel (1998).

<sup>68</sup> Pavnik (2000).

vidad obtenidas en ese lapso “sugieren que las reformas microeconómicas —incluyendo liberación comercial, privatización y desregulación— fueron efectivas en discriminar entre productores eficientes e ineficientes”<sup>69</sup> 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 a un nivel significativo”<sup>70</sup>.

Finalmente, nuestra experiencia confirma a la internacional respecto al impacto que a nivel de las firmas producen las políticas que introducen mayores rigideces y restricciones en el mercado del trabajo. La evidencia europea muestra que “altos costos de contratación y despido debilitan los resultados en productividad, especialmente cuando los salarios y/o la capacitación no son capaces de contrarrestar los mayores costos, induciendo, por lo tanto, a ajustes no óptimos entre trabajo y tecnología y un menor incentivo para innovar”<sup>71</sup>.

Así, Bergoing y Morandé estiman que las reformas laborales discutidas durante los últimos años en el país, que precisamente encarecen el despido y elevan los costos de contratación, habrían tenido un efecto equivalente a un mayor impuesto a la mano de obra de 6,75%<sup>72</sup>.

La revisión de los trabajos empíricos que explican el crecimiento de Chile desde mediados de los ochenta hasta gran parte de los noventa ratifica lo que tanto la historia como la ciencia económica nos decían sobre las políticas que inducen al desarrollo. Al respecto podemos concluir que la experiencia chilena es un nuevo antecedente que ratifica qué tipo de políticas son las que producen las condiciones para crecer.

## 5. Conclusiones

En este trabajo hemos analizado el problema del desarrollo intentando explicar cuáles son sus principales causas. A la luz de la experiencia internacional, dada por la investigación histórica y económica más reciente y del estudio del caso de Chile, se puede señalar que el progreso depende en forma sustancial, aunque no exclusiva, de las políticas públicas, especialmente de aquellas que generan una dinámica en la sociedad, de innovación, de reducción de costos, de aumento de la riqueza, etc. Se ha podido comprobar que esa dinámica se produce en países con economías de merca-

---

<sup>69</sup> Liu (1993), pp. 219-220. Traducción del autor.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 230. Traducción del autor.

<sup>71</sup> Hemmings, Scarpetta, Tressel y Woo (2002), p. 26. Traducción del autor.

<sup>72</sup> Bergoing y Morandé (2001).

do 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 adecuadas 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”<sup>73</sup>. 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”<sup>74</sup>.

Un ejemplo de lo que no se debe hacer, es seleccionar a las empresas, a las industrias o a las actividades que se desea privilegiar creyendo que ellas deben hacer crecer al país. Ello suele resultar un fracaso dada la incapacidad del Estado para seleccionar a los ganadores. Pero además, tiene el costo adicional de producir una discriminación en contra de las oportunidades de otros sectores que sí poseen potencial de desarrollo<sup>75</sup>. La evidencia chilena e internacional es abundante para señalar los perjuicios que estas políticas acarrearán y lo erróneo que significaría para Chile insistir en ellas.

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 mineras<sup>76</sup>, la cual consagró que cuando existe una expropiación se debe indemnizar al expropiado de acuerdo al concepto del valor presente de los flujos futuros, o en otras palabras, 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 cuestionamiento de esa ley, permitieron que la inversión privada en minería creciera a la tasa de 18,6% entre 1992 y 2000. Otro ejemplo lo constituye la implementación de políticas que abran mayores oportunidades para el sector privado, como ocurrió con la privatización de empresas del sector de las telecomunicaciones y de la energía eléctrica, que permitió aumentar la productividad del sector. Como se aprecia en un trabajo de Bernstein (2003), el número de trabajadores por energía vendida descende de casi 0,8 trabajadores por GWh, en el año 1984, a 0,5 en el año 1990<sup>77</sup>. Otro ejemplo de la misma naturaleza es lo que ha ocurrido reciente-

---

<sup>73</sup> Olson (2001).

<sup>74</sup> Porter (1998).

<sup>75</sup> Al respecto véase Noland y Pack (2002) y Sala-i-Martin (2002).

<sup>76</sup> José Piñera (2002).

<sup>77</sup> Bernstein (2003).

mente con la participación privada en la inversión en infraestructura vial. Esta hace sólo 10 años, 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, decretos, reglamentos 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%<sup>78</sup>.

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<sup>79</sup>. Ello es un profundo error. La evidencia que señala lo contrario es muy significativa. Beyer y Vergara<sup>80</sup> 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 medido por la prueba internacional 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 a los países con mejor desempeño mundial, la productividad total de factores podría aumentarse en 0,8 puntos porcentuales<sup>81</sup>.

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 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 esas políticas e instituciones y, por otro, construir los acuerdos políticos para realizar las nuevas reformas que impulsen el espíritu emprendedor. El país no se merece repetir la experiencia de “desarrollo frustrado” durante este siglo que se inicia.

---

<sup>78</sup> Subsecretaría de Telecomunicaciones, Informe Estadístico 1 (2000) y 2 (2001).

<sup>79</sup> “La Concertación de Chile por un Desarrollo con Justicia” (2002).

<sup>80</sup> Beyer y Vergara (2001b).

<sup>81</sup> Existen diversos trabajos que proponen una agenda global y coherente de políticas públicas que permitirían retomar el crecimiento alto y sostenido. Al respecto véase Cristián Larroulet (ed.) (2001); Beyer y Vergara (ed.), (2001a) y J. Vial (2003).

## BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Ahumada, Jorge. *En Vez de la Miseria*. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico, cuarta edición, 1964.
- Aghion, Philippe, y Peter Howitt. "A Model of Growth Through Creative Destruction". Working Paper N° 3223, NBER, 1990.
- Balazs, Etienne. *Chinese Civilization and Bureaucracy: Variations on a Theme*. New Haven: Yale University Press, 1964.
- Barro, Robert J. *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill, 1995.
- Baumol, William J. "Hypotheses on Routinization of Innovation", Cap. 9. En R. Sato, R. Ramachandran y K. Mino (eds.), *Global Competition and Integration*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1999.
- Baumol, William J. *The Free-Market Innovation Machine*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2002.
- Becker, Gary S. "Human Capital and Economic Growth". *Prague Economic Papers*, V. 4 N° 3 (septiembre 1995), pp. 223-28.
- Bergoëing, Rafael, y Felipe Morandé. "Crecimiento, Empleo e Impuesto al Trabajo", *Documento de Trabajo* N° 127 (2001), CEA, Universidad de Chile.
- Bernstein, Sebastián. "Sector Eléctrico". En Cristián Larroulet (ed.), *Soluciones Privadas a Problemas Públicos*. Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo, 2003.
- Beyer, Harald, y Rodrigo Vergara (ed.). *¿Qué Hacer Ahora? Propuestas para el Desarrollo*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2001a.
- Beyer, Harald, y Rodrigo Vergara. "Productivity and Economic Growth: The Case of Chile", *Documento de Trabajo* 174 (2001b), Banco Central de Chile.
- Browning, Edgar K., y Jacqueline M. Browning. *Public Finance and the Price System*. Macmillan Publishing Co., Inc., 1979.
- Büchi, Hernán. *La Transformación Económica de Chile. Del Estatismo a la Libertad Económica*. Colombia: Grupo Editorial Norma, 1993.
- Büchi, Hernán. *Fiscal Policy, Economic Reforms and Private Sector Development: The Chilean Experience*. Institute for Policy Reform, 1994.
- Büchi, Hernán. "Latin America and the Free Society". Documento presentado en The Mont Pélerin Society General Meeting, Santiago, Chile, 12-17 noviembre 2000.
- Caballero, R. "Coping with Chile's External Vulnerability: A Financial Problem". En Norman Loayza y Raimundo Soto (ed.), *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.
- Cabrera, Ángel, Sergio De la Cuadra, Alexander Galetovic y Ricardo Sanhueza. "Las PYME: Quiénes Son, Cómo Son y Qué Hacer con Ellas". *Paper* 27, Universidad de Concepción, 2002.
- Camhi, Alexis, Eduardo Engel y Alejandro Micco. "Dinámica de Empleo y Productividad en Manufactura: Evidencia Micro y Consecuencias Macro". *Documento de Trabajo* 19 (1997), CEAL, Universidad de Chile.
- Camhi, Rosita. "Reducir la Pobreza: Una Tarea de Todos". *Serie Informe Social* N° 60 (octubre 2000), Instituto Libertad y Desarrollo.
- Corbo, Vittorio, y Stanley Fisher. "Lessons from the Chilean Stabilization and Recovery". En B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (ed.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Washington: Brookings Institution, 1994.

- Corbo, Vittorio, y José Antonio Tessada. "Growth and Adjustment in Chile: A Look at the 1990s". En Norman Loayza y Raimundo Soto (ed.), *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.
- De Soto, Hernando. *El Otro Sendero*. El Barranco, Perú: Instituto Libertad y Democracia, 1986.
- De Soto, Hernando. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books, 2001.
- Díaz, José, Rolf Lüders y Gert Wagner. "La República en Cifras. Chile 1810-2000". Manuscrito para presentación al Banco Central de Chile, 30 de septiembre 2002.
- Easterly, William, y Ross Levin. "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models". En Norman Loayza y Raimundo Soto (ed.), *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.
- Edwards, Sebastián. "Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries". *Journal of Economic Literature*, septiembre 1993.
- Ellsworth, P. T. *Chile: An Economy in Transition*. New York: The Macmillan Company, 1945.
- Encina, Francisco A. *Nuestra Inferioridad Económica*. Santiago: Editorial Universitaria, cuarta edición, 1978.
- Fontaine, Juan Andrés. "Observaciones sobre la Experiencia Macroeconómica Chilena de 1985-1989". *Estudios Públicos* N° 40 (1990), Centro de Estudios Públicos, Chile.
- Fortin, Pierre. "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 2002.
- Foxley, Alejandro. *Economía Política de la Transición*. Ediciones Dolmen, 1993.
- Ffrench Davis, Ricardo. *Políticas Económicas en Chile 1952-1970*. Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile, 1973.
- Friedman, Milton, y Rose D. Friedman. *Free to Choose*. Harcourt Brace Jovanovich, 1980.
- Gallego, Francisco, y Norman Loayza. "The Golden Period for Growth in Chile: Explanations and Forecasts". *Documento de Trabajo* N° 146 (2002), Banco Central de Chile.
- Harberger, Arnold C. "A Vision of the Growth Process". *American Economic Review*, Vol. 88 (1998), pp. 1-32.
- Hayek, F. A., "The Use of Knowledge in Society". *American Economic Review*, Vol. 35, N° 4, September 1945. [Traducción al castellano en *Estudios Públicos*, 12, 1983.]
- Hemmings, Philip, Stefano Scarpetta, Thierry Tresselt y Jaejoon Woo. "The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence From Micro and Industry Data". *Unclassified Working Paper* 15, Organization for Economic Cooperation and Development, 2002.
- Hsieh, Chang-Tai, y Jonathan A. Parker. "Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Explaining the Chilean Investment Boom". *Working Paper*, Princeton University, 2002.
- Irrazábal, Guadalupe, y Magdalena Piñera (compiladoras). *Chile: Discursos con Historia*. Editorial Los Andes, 1996, p. 37.
- Jadresic, Esteban, y Roberto Zahler. "Chile's Rapid Growth in the 1990s: Good Policies, Good Luck, or Political Change?". IMF Working Paper 00/153 (2000).
- Keynes, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres: Macmillan Cambridge University Press, 1936.

- Krueger, Anne O. "Trade Policies in Developing Countries". En Ronald W. Jones y Peter A. Kenen (eds.), *Handbook of International Economics*. Vol. 1, Amsterdam: North Holland, 1985.
- "La Concertación de Chile por un Desarrollo con Justicia". Documento presentado por 15 parlamentarios. Diario *El Mercurio*, 5 de octubre de 2002.
- Lagos, Ricardo. Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2000.
- Landes, David S. *La Riqueza y Pobreza de las Naciones*. Barcelona: Editorial Crítica, 1999.
- Larraín, Felipe, y Jeffrey Sachs. *Macroeconomía en la Economía Global*. México: Prentice Hall, 1994.
- Larraín, Jorge. *La Identidad Chilena*. Santiago: LOM Ediciones, 2001.
- Larrroulet, Cristián (ed.). *Chile 2010: El Desafío del Desarrollo*. Santiago: Libertad y Desarrollo, 2001.
- Liu, Lili. "Learning, and Productivity Change Evidence from Chile". *Journal of Developments Economics*, 42 (1993), North Holland.
- Lucas, Robert. "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics*, 22:1 (julio 1988), pp. 3-42.
- Lucas, Robert E., Jr. "Making a Miracle". *Econometría*, marzo, 61 (2) (1993), pp. 251-72.
- McMahon, Fred "Road to Growth: Lagging Economies Become Prosperous". Atlantic Institute for Market Studies, Halifax, Nova Scotia, 2000.
- Nelson, Richard, y Howard Pack. "The Asian Miracle and Modern Growth Theory". Working Paper 1881, The World Bank, 1997.
- Noland, Marcus, y Howard Pack "Industrial Policies and Growth: Lessons from International Experience". En Norman Loayza y Raimundo Soto (ed.), *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.
- North, Douglass C., y Robert Paul Thomas. *The Rise of the Western World*. Cambridge University Press, 1973.
- Olson, Mancur, Jr. "La Lógica de la Acción Colectiva" [1965]. México: Eudema, 1993.
- Olson, Mancur. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- Olson, Mancur. *Poder y Prosperidad*. Siglo Veintiuno de Argentina Editores, primera edición en Argentina, 2001.
- Pavnik, Nina. "Trade Liberalization, Exit, and Productivity Improvements: Evidence from Chilean Plants". Working Paper 7852, NBER, 2000.
- Pinto, Aníbal. *Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado*. Santiago: Editorial Universitaria, tercera edición, 1973.
- Piñera, José. *El Cascabel al Gato: La Batalla por la Reforma Previsional*. Santiago: Zig-Zag, 1991.
- Piñera, José. *Fundamentos de la Ley Constitucional Minera*. SONAMI (Sociedad Nacional de Minería), 2002.
- Porter, Michael E. *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, 1998.
- Prebisch, Raúl. *Economic Development of Latin America and Some of its Principal Problems*. United Nations, 1950.
- Romer, Paul. "Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization". *American Economic Review*, 77:2 (mayo 1987), pp. 65-62.
- Rosende, Francisco. *Teoría Macroeconómica: Ciclos Económicos, Crecimiento e Inflación*. Ediciones Universidad Católica de Chile, 2000.

- Sala-i-Martin, Xavier. "Fifteen Years of New Growth Economics: What Have We Learned?" En Norman Loayza y Raimundo Soto (ed.), *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.
- Schmidt-Hebbel, Klaus. "Does Pension Reform Really Spur Productivity, Saving and Growth?". Documento de Trabajo 033, Banco Central de Chile, 1998.
- Schumpeter, Joseph A. *Teoría del Desarrollo Económico*. México: Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 1957.
- Smith, Adam. *The Wealth of Nations* [1776]. Editado por Edwin Cannan. London: Methuen, 1904.
- Solow, Robert M. "A Contribution to the Theory of Growth". *Quarterly Journal of Economics* 70, 1 (febrero 1957), pp. 65-94.
- Subsecretaría de Telecomunicaciones. Informe Estadístico 1. "Estadísticas Básicas del Sector de las Telecomunicaciones en Chile: 1990-Primer Semestre 2000". *Serie Informes Estadísticas del Sector de las Telecomunicaciones*, Subsecretaría de Telecomunicaciones, septiembre 2000.
- Subsecretaría de Telecomunicaciones. Informe Estadístico 2. "Estadísticas Básicas del Sector de las Telecomunicaciones en Chile: 1990-2000". *Serie Informes Estadísticas del Sector de las Telecomunicaciones* 2, Subsecretaría de Telecomunicaciones, abril 2001.
- Tironi, Eugenio. *El Cambio está Aquí*. Editorial Sudamericana Chilena S.A., 2002.
- Vial, Joaquín. "Competitividad y Perspectivas de Crecimiento de Chile en las Próximas Décadas". *Serie Estudios Cieplan*, 2003.
- World Bank. "Chile: An Economy in Transition". Report N° 2390-CH, The World Bank, 1979. □