



Oe

CRECIMIENTO ECONÓMICO: SIN RUMBO Y EMBRIAGADO POR EL COBRE

Por Pablo Gonzalez M.
PhD en Economía Texas A&M University
Profesor Facultad de Economía y Negocios
Universidad Alberto Hurtado

Desde la crisis asiática de 1998, el Gobierno chileno sistemáticamente ha tenido dentro de sus prioridades el desarrollo de una agenda pro-crecimiento, apuntando a generar las condiciones para que pueda situarse entre los países desarrollados. Bajo distintos nombres, han impulsado agendas con paquetes de medidas que se focalizan en: promoción de exportaciones; levantamiento de restricciones al crédito y al inicio de actividades productivas, y al desarrollo de infraestructura física, principalmente en obras públicas.

Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos, la preocupación sigue latente. Si bien en los últimos 15 años el país ha tenido un buen desempeño en términos de crecimiento del producto bruto interno per cápita, la evolución de la productividad no es suficiente. Esto ya fue reconocido incluso por la Comisión Nacional de Productividad en su informe "Revisión de las Agendas de Productividad" del 11 de marzo del presente año. Desde el fin del "periodo de oro" en el crecimiento de 1986-1998, Chile no ha logrado mejorar sus perspectivas de largo plazo.

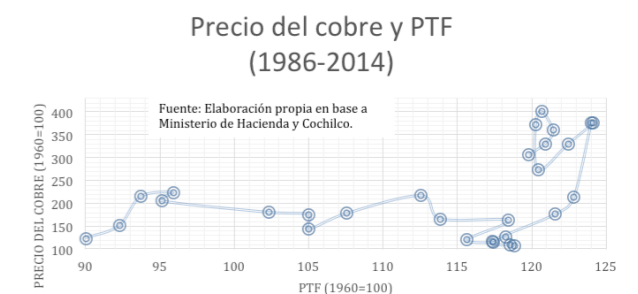
Esta tendencia ha estado presente también en las estimaciones de los expertos consultados año tras año en el Comité Consultivo del PIB Tendencial por el Ministerio de Hacienda desde el 2002. El gráfico 1 muestra la evolución en el tiempo de las estimaciones de crecimiento para la productividad total de los factores (PTF) a un año plazo: por ejemplo, la estimación hecha en 2002 sobre cuánto avanzaría la PTF en 2003. Dentro de las ya -de por sí- bajas tasas de crecimiento, llamativamente, los pronósticos se vuelven cada vez más preocupantes en los últimos diez años.

Gráfico 1



Resulta también alarmante ver cómo Chile ha desperdiciado la bonanza de los *commodities*, entrampándose en términos de productividad. El gráfico 2, muestra la evolución desde 1990 a 2014 de la productividad total de los factores (eje horizontal) en relación al precio del cobre (eje vertical). Los datos fueron obtenidos de las estimaciones del PIB tendencial que realiza el Ministerio de Hacienda en el caso de la PTF, y de Cochilco para el precio del cobre (que se encuentra en términos reales). El gráfico, deja en claro que luego de la crisis asiática los incrementos de productividad y la capacidad de gestionar los recursos disponibles en la economía se han visto estancados completamente, incluyendo, sin excepción, a las distintas administraciones que han gobernado el país. Una conclusión que podría sugerirse, y pensando en términos del crecimiento del PIB per cápita, es que este se debe en gran parte a la bonanza del ámbito externo, y además sin ninguna mejora de las perspectivas a futuro. En cierta forma, Chile ha vivido los últimos 10 años embriagado por el cobre.

Gráfico 2



Las causas de este letargo son probablemente múltiples y provienen tanto del ámbito público como del privado.

Quizás parte del problema es que estas agendas pro crecimiento han gastado energías en políticas que no tienen relación con el crecimiento para el largo plazo, sino que han sido reactivas a la contingencia económica. En no pocos casos, las políticas sugeridas han surgido de la simple consulta a sectores productivos sobre medidas administrativas, tributarias o regulatorias ante una difícil situación económico-financiera.

Oe

Dentro de estos últimos, un caso siempre presente es el que se refiere a las PYMES. Llama la atención que una política de crecimiento esté basada en el tamaño de las empresas, siendo que la escala óptima de producción debiera estar determinada por el mercado, en función de las tecnologías de producción reflejadas en los costos y los precios para los productos. En este aspecto, algunas políticas que típicamente se canalizan a través de la CORFO podrían ir en detrimento de las mejoras de productividad que el país necesita. Mantener activa una empresa por más tiempo de lo que el mercado indicaría o el incentivar la creación de empresas que sin ese incentivo no existirían, implica privar a otras unidades productivas de los recursos que necesitan.

Esta "falta de confianza" en el mercado se expresa también en el excesivo peso a la promoción de las exportaciones. Está claro que el crecimiento de Chile está ligado esencialmente a la apertura de su economía. Pero el énfasis diferencial puesto en esa especie de manto "mercatilista" pro exportaciones, en detrimento de las importaciones, puede estar también generando una mala asignación de recursos productivos. Los tratados de libre comercio han ido en la dirección correcta en cuanto a acrecentar la apertura de la economía, pero en general, las políticas pro crecimiento referidas al comercio exterior se han centrado en mejorar exclusivamente el posicionamiento de los productos chilenos en el exterior. Tan importante como eso es que las compras de productos e insumos en el exterior se realicen encontrando los mejores y más baratos proveedores.

El crecimiento de largo plazo necesita del libre funcionamiento de los mercados y para lograrlo, las políticas deben solucionar esencialmente aquellas fallas de mercado que evitan que estos actúen competitivamente. Volviendo al caso de las PYMES, hemos visto la articulación de políticas fiscales (especialmente tributarias) y financieras en pro de facilitar el uso de recursos e instrumentos financieros dado los problemas de retraso que sufren en el pago de sus facturas por parte de sus clientes. Si bien, esta es una medida que les facilita la operación, en el largo plazo pareciera que la política correcta debiera ir en pos de investigar y sancionar posibles comportamientos por parte de los compradores con ejercicio de poder monopsonico y de desarticular los mecanismos que facilitan que este surja. De lo contrario, se convalidan las prácticas y se acentúa una estructura de mercado que nos aleja de la competencia y posiblemente repercuta en reales posibilidades de crecimiento.

De hecho, en este sentido, la necesidad imperiosa de fortalecer las políticas, la legislación y el funcionamiento de las instancias administrativas y jurídicas pro competencia debiera ser una prioridad en la agenda de crecimiento. Aunque es difícil cuantificar los casos

más emblemáticos de colusión del último tiempo, estos han significado que en dichos sectores no se ha estado proveyendo productos o servicios en cantidades y precios que hubieran surgido bajo competencia. Esto implica una menor cantidad de recursos productivos empleados en los sectores que han sido utilizados en otros que no debieran haber prosperado, y por lo tanto han mermado nuestra capacidad de crecimiento. Por ejemplo, el reciente caso de colusión del papel, demuestra que los altos precios dejaron que otras empresas participaran en un mercado en el cual nunca debieran haber estado presentes.

Aunque presentados como casos aislados (a pesar de que después se argumenta que es una práctica generalizada) todos los mecanismos de financiamiento ilegal de la política significan que se han estado desviando recursos hacia fines no vinculados directamente con la actividad productiva. Este tipo de accionar, que si bien se presentan como simples casos judiciales/políticos/éticos, efectivamente tienen costos en términos de crecimiento económico. Dichos costos pueden ser aún más graves si incluso, se llega a cambiar, modificar o influir en la generación de leyes o regulaciones que favorezcan especialmente a algunos sectores, asegurándoles mayores rentas y por lo tanto, destinando la economía más recursos de los necesarios en dicha actividad.

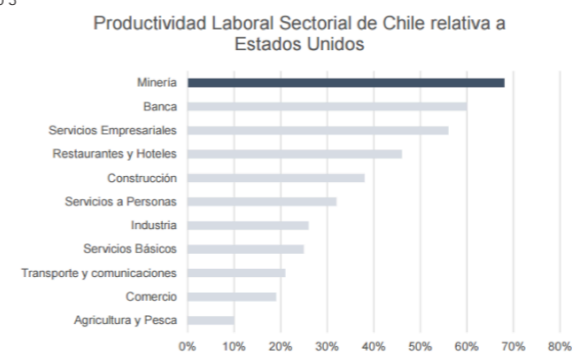
En definitiva, una política de crecimiento de largo plazo debe preocuparse que los recursos lleguen a donde más productivos pueden ser. La discusión sobre la PTF es esencialmente una discusión sobre cómo gestionamos lo que tenemos.

Otro aspecto en el crecimiento de largo plazo es cómo acumulamos mayores stocks de recursos productivos, es decir, cómo nos aseguramos para disponer en el futuro de una mayor dotación que permita producir más. En este sentido, las agendas pro crecimiento han hecho especial énfasis en el desarrollo de infraestructura física. De hecho, no hace mucho tiempo atrás se anunció la creación de un nuevo Fondo de Infraestructura, lo que se suma a las distintas políticas de estímulo de la actividad que se habilitan cada vez que el ciclo económico se presenta menos favorable (a veces disfrazadas de políticas de crecimiento). Es claro que la provisión de bienes públicos o con externalidades, como pueden ser los de infraestructura física, son necesarias, pero parece haber una total desvinculación respecto a cómo va creciendo el stock de otros factores de la producción. En términos simples, no existe un sistema que permita evaluar la rentabilidad de un peso puesto en esta infraestructura versus un peso puesto, por ejemplo, en el desarrollo de capital humano.

El gráfico 3, extraído del Documento de Trabajo "Productividad de la Gran Minería del Cobre en Chile" de la Comisión Nacional de

Productividad (Figura 3, página 18), refleja la productividad de la mano de obra empleada en distintos sectores económicos en referencia al mismo indicador en los Estados Unidos. Los datos son alarmantes. Si bien en la gran minería el factor trabajo es menos productivo que en el país de referencia (nótese que esta industria es altamente capital intensiva y con una alta proporción de personal calificado), el resto de los sectores muestran aún más diferencias. Seguramente parte de la historia pueda venir por el lado de las regulaciones laborales, de la falta de incentivos, etc., pero es muy probable que además esté reflejando las grandes deficiencias en calidad de la educación y la formación de capital humano, que no sólo incluye la educación básica, media y terciaria, sino también a la de postgrado.

Gráfico 3



Fuente: INE; Banco Central de Chile; FMI; BEA; Australian Bureau of Statistics; Análisis McKinsey
Nota: No incluye empleos estatales, sí incluye S.A controladas por el estado y sistema de salud
Nota2: En Minería, la comparación es respecto a Australia

Un último punto que queremos resaltar se refiere a la política de balance estructural. Chile ha sido reconocido por su orden fiscal, especialmente entre los países emergentes. Este mérito se fundamenta en la utilización de una regla creada en 2001 que consiste en acumular en la parte alta del ciclo económico para disponer de recursos en la parte baja. Esta estabilidad ha sido fundamental para el crecimiento del país.

En el año 2006, con la aprobación de la ley de Responsabilidad Fiscal, se entrega un marco legal a esta política, generando un fondo para solventar el sistema de pensiones y el Fondo de Estabilización Económica (FEES). El primero tiene un destino específico, hacer frente a futuras erogaciones del sistema de pensiones. El segundo, efectivamente se activa en caso que sea necesario.

El problema fundamental de este fondo de estabilización es que considera lo producido por la explotación de un recurso no reno-

vable (como es el cobre) como disponible para la estabilización de corto plazo. No existe restricción respecto a qué tipo de destinos pudieran tener en casos de enfrentar un mal periodo en la economía. Pensando en una política de crecimiento de largo plazo, se debiera incluir un mecanismo que asegure transformar el stock de cobre extraído en otro acervo productivo. La política de estabilización debiera utilizar sólo el rendimiento que este nuevo stock pudiera brindar. Claramente la decisión no es fácil desde el punto de vista político, pero debieran realizarse los esfuerzos necesarios de forma de asegurar a las generaciones futuras la misma disponibilidad de recursos productivos de la que disponemos hoy en día. Algunos países han logrado ese camino.

En definitiva, vemos que Chile necesita de una agenda que lo lleve a una mejor asignación de recursos tanto públicos como privados basados en la señales del mercado, evitando así, reaccionar a los vaivenes del ciclo económico y entregando la posibilidad de reservar los recursos derivados del cobre para ser transformados en un acervo distinto que bajo ninguna circunstancia sea empleado en la estabilización de corto y mediano plazo de la economía. La tarea pendiente de mejoras -tanto en productividad como en acumulación de recursos- no es menor. ■