

## Capítulo 5

### Chile: el progreso y las oportunidades

Por Vittorio Corbo

*Investigador Asociado Senior del Centro de Estudios Públicos, Expresidente del Banco Central de Chile y Profesor Titular de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad de Chile*

#### El desarrollo económico y social de Chile de los últimos 30 años

Chile es uno de los países emergentes que más ha progresado en las últimas tres décadas. Se destaca, en particular, el gran salto registrado en el ingreso per cápita, en la infraestructura y en los indicadores sociales de su población.

Así, el PIB per cápita, en paridad de poder de compra, pasó de 2.950 a 19.105 dólares entre 1980 y 2013<sup>1</sup>, lo que convierte a Chile en el país de América Latina que más ha progresado en términos de esta métrica en los últimos 30 años. Como resultado, acortó su brecha del PIB per cápita respecto a EE.UU y al promedio de la OECD.

En paralelo, en materia de los indicadores sociales, en 1980, la esperanza de vida al nacer era 69 años en Chile y 74 en EE.UU. En el año 2011, la esperanza de vida alcanzó los 79 años en ambos países. Así también, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años era de 33,9 por cada 1.000 niños nacidos vivos en Chile en 1980, 2,2 veces la de EE.UU y se redujo hasta 9,1 por cada 1.000 niños nacidos vivos, 1,3 veces la de EE.UU en 2011. Además, la pobreza se redujo desde un 38,6% de la población total en 1990 hasta 14,4% en 2011, la segunda tasa más baja de América Latina, después de Uruguay<sup>2</sup>. Además, en tratamiento de aguas servidas, Chile supera a muchos países avanzados<sup>3</sup>. Dada la pronunciada mejoría en el valor promedio de estos indicadores sociales se puede deducir que estos avances fueron más altos en los grupos de menores recursos. En cuanto a la distribución del ingreso, Chile también es uno de los países de América Latina que más ha progresado en los últimos 20 años en reducir la desigualdad<sup>4</sup>, sin embargo, ésta aún es muy alta.

1 Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, Octubre de 2013.

2 Banco Mundial, World Development Indicators, 2013.

3 OECD Statistics.

4 Banco Mundial, World Development Indicators, 2013.

Diversos estudios, tanto nacionales como internacionales, destacan el rol que han jugado diversas políticas y reformas económicas introducidas en los últimos 30 años en estos logros. Dentro de las más mencionadas están: (1) la creación de un banco central autónomo, con un mandato claro de velar por la estabilidad de precios; (2) la introducción de una regla fiscal orientada a reducir los ciclos del gasto público y a mantener una sólida solvencia fiscal; (3) la supervisión y regulación bancaria orientada a mantener un sistema financiero sólido; (4) la creación de un sistema tributario neutral a la inflación, eficiente, concentrado en impuestos al consumo (el IVA), unificado y sin impuestos con destino específico, que está en la frontera de los sistemas tributarios a nivel mundial; (5) la creación de una de las economías más abiertas al comercio internacional; (6) la sustitución de un sistema de pensiones de beneficios definidos —abusado por los grupos de poder— por un sistema de contribuciones definidas —administrado por agentes privados— con un sólido pilar solidario, que exime al Estado de asumir las obligaciones previsionales de los grupos de ingresos medios y altos, ayuda a reducir el problema de la miopía del ahorro para la vejez, aumenta el ahorro de las personas, contribuye a mejorar el gobierno corporativo de las empresas, profundiza el mercado de capitales y así, a través de los mecanismos anteriores, estimula el crecimiento y el desarrollo; (7) la mejora significativa de la infraestructura a través de la creación de un innovador sistema de concesiones de carreteras, puertos y aeropuertos; y (8) el desarrollo de una política social focalizada en los grupos más desfavorecidos.

En muchas de estas áreas, los avances —que fueron y son pioneros en el mundo— implicaron cambios fundamentales a las políticas tradicionales, y su implementación ha sido en muchos casos gradual con el posterior perfeccionamiento y revisión de los diseños iniciales para mejorar la inclusión, refinar los instrumentos y las reglas, y aumentar su focalización, cuando así fue necesario. Como resultado del avance, en el año 2010, Chile fue el primer país de América del Sur en ser incorporado como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Estas reformas han permitido a Chile ser considerado hoy como una de las economías con el mejor manejo macroeconómico del mundo, con instituciones sólidas y con baja corrupción<sup>5</sup>. Adicionalmente, Chile se ha beneficiado en los últimos 10 años de buenos precios del cobre —bien de exportación que representa más del 50% de los bienes exportados— que junto al apropiado marco de políticas e instituciones hicieron posible una gran expansión de la minería. Sumado a lo anterior, la regla fiscal, establecida a comienzos de la década pasada, contribuyó a que Chile evitara los típicos problemas de enfermedad holandesa asociada a una explosión en el gasto público más allá de lo que se puede financiar con los ingresos de tendencia del Estado. Sin embargo, el gasto privado sí se benefició en forma más directa de los mayores ingresos del sector asociados a los mayores precios del cobre y a la mayor actividad minera.

---

5 World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2013-2014.

## Oportunidades y obstáculos para seguir avanzando

Como todo país, Chile tiene importantes oportunidades para mantener un crecimiento alto y, en paralelo, avanzar en mejorar los niveles de vida de la población y la distribución del ingreso. Para esto es fundamental ampliar las oportunidades de los chilenos para mejorar sus niveles de capital humano y, para el país como un todo, de aumentar su productividad. Como lo muestran la mayor parte de los estudios sobre el crecimiento de Chile, los saltos iniciales en el producto per cápita —registrados entre los años 1984 y 1997— se lograron, por un lado, a través de la “transpiración”, es decir, crecimiento del empleo y un salto de la inversión en capital físico, como por la “inspiración”, que correspondió en ese período a una mejora en la eficiencia de la economía como un todo. Esta mayor eficiencia se logró gracias a las reformas de los últimos 30 años que señalamos en la sección anterior.

Sin embargo, en los últimos años el crecimiento ha sido, principalmente, el fruto de la “transpiración” más que de la “inspiración”. Con las condiciones actuales donde la economía está cerca del pleno empleo, la demografía limita el potencial de crecimiento del empleo, las regulaciones restringen la provisión eficiente de energía, la tasa de inversión ya supera el 25% del producto y el boom minero está quedando atrás, los espacios para seguir creciendo a través de la “transpiración” son más reducidos. En estas circunstancias, para seguir creciendo a tasas elevadas lo que se requiere es resolver los problemas que limitan los aumentos de productividad. Como lo muestran numerosos estudios, incluyendo un estudio reciente de la consultora internacional McKinsey, Chile tiene una gran brecha de productividad con respecto a los países avanzados (el producto medio del trabajo en Chile es menos de un tercio del de EE.UU). Para reducir esta brecha se requiere, además de mantener las buenas políticas económicas, remover una serie de obstáculos que impiden su reducción.

Estudios efectuados por la OECD, instituciones multilaterales y centros de estudios en Chile y en el extranjero identifican una serie de obstáculos que aún limitan los aumentos de productividad y que, también, reducen las posibilidades de mejorar la distribución del ingreso.

En el primer lugar, y podríamos decir que el de mayor importancia, se encuentra la debilidad del capital humano. En esta área se requiere una reforma profunda del sistema de educación que esté focalizada en mejorar el acceso y la calidad de la educación pre-escolar, la calidad de la educación básica y media y la capacitación de la fuerza laboral. En esta área se requerirá una mayor inversión pero, tanto o más importante aún, mejorar la gestión de las instituciones de enseñanza.

Para remover otros obstáculos también es necesario: (1) fortalecer la competencia en los mercados de bienes y servicios, especialmente en los servicios no transables y reducir los costos de entrada y salida a los mercados; (2) mejorar el funcionamiento del mercado laboral para que jóvenes y mujeres con bajos niveles de capital humano puedan acceder a un empleo formal y para que empresas y trabajadores se puedan adaptar mejor a los shocks; (3) promover la innovación tecnológica; (4) reformar el Estado para aumentar su eficiencia y agilidad de modo a facilitar el progreso de

Chile construyendo sobre lo que se ha avanzado en los últimos cuatro años; (5) calibrar las contribuciones y la edad de retiro del sistema de pensiones para enfrentar la mayor esperanza de vida al momento de la jubilación, la caída de la rentabilidad de los fondos invertidos y salarios promedios de la vida laboral más bajos que el salario al momento del retiro, y (6) agilizar el marco regulatorio y los programas de concesiones para hacer frente a las nuevas demandas de infraestructura que han surgido en los últimos 10 años.

A esta lista debemos agregar tres áreas adicionales que requieren de soluciones y que han surgido en los últimos años. Primero, el alto costo de la energía eléctrica y la incertidumbre respecto a su precio y disponibilidad futura por las dificultades en la aprobación y puesta en marcha de proyectos en esta área a pesar de cumplir con la reglamentación medioambiental. Para enfrentar este problema se requiere mejorar y clarificar el marco institucional para la aprobación de los proyectos de generación eléctrica y fortalecer el cumplimiento de la ley. La Ley de Concesiones Eléctricas<sup>6</sup> recientemente aprobada es un ejemplo del tipo de avances que se requiere en esta área.

Segundo, es necesario avanzar en la construcción de un sistema de protección social que mejore la distribución de las oportunidades en la economía y que entregue protección a las familias que enfrenten situaciones adversas, sin dejar de lado la focalización del uso de los recursos públicos en aquéllos que efectivamente más lo necesitan y manteniendo los incentivos y la recompensa al esfuerzo individual.

Finalmente, es fundamental, también, entender los problemas de economía política e incentivos que pueden estar bloqueando y retrasando la introducción de estas reformas. En muchos casos, y aunque las reformas generen importantes ganancias de eficiencia, crecimiento y de redistribución hacia los sectores con menores oportunidades, existen grupos de interés que se oponen a ellas. Para ello es prioritario trabajar en la transparencia de las decisiones políticas, en la creación de una institución que permita un análisis neutro de las políticas (como los casos de bancos centrales autónomos, de los consejos fiscales y de las comisiones de productividad que crearon Australia y Nueva Zelanda).

## Razones para la inversión en Chile

A pesar de los problemas a superar mencionados en la sección anterior, el progreso de Chile de los últimos 30 años se ha nutrido, también, de una fuerte participación en el país de la inversión extranjera directa (IED), la que ha contribuido con experiencia de negocios, transferencia de conocimientos, tecnologías y contribución a la actividad económica. La participación de la inversión extranjera en Chile fue impulsada por el marco legal, de políticas y de instituciones que hacen atractivo invertir en Chile tanto a las empresas nacionales como a las extranjeras. Chile, además, con el Decreto Ley N° 600 de 1974, fue uno de los primeros países de la región que eliminó de su legislación la discriminación a la inversión extranjera y garantizó la invariabilidad tributaria a los inversionistas en el país<sup>7</sup>.

6 Ley Número 20.701 - Procedimiento para otorgar Concesiones Eléctricas del 14 de octubre de 2013.

7 CIEChile, Comité de Inversiones Extranjeras, Impacto de la Inversión Extranjera Directa en la Economía Chilena: Enfoque Macroeconómico, Septiembre de 2013.

El marco favorable a la inversión incluye la probada estabilidad monetaria, fiscal y financiera, un sistema tributario claro y estable, el respeto por los contratos y por los derechos de propiedad, la baja corrupción y la institucionalidad del país<sup>8</sup>. Además, la confiabilidad de Chile a la hora de hacer negocios se refleja, en la mantención, por parte las agencias clasificadoras de riesgo, de los altos ratings del país.

Para las empresas externas que operan en la región, la utilización de Chile como sede de sus oficinas regionales se torna atractivo ya que Santiago, la capital de Chile, y las ciudades más grandes tienen acceso a una oferta de servicios empresariales comparable a las que tienen importantes ciudades del mundo en cuanto a comunicaciones, servicios financieros, conexiones aéreas, infraestructura urbana, esparcimiento y calidad de vida en general.

Como resultado, en el Informe de Competitividad Global (ICG) 2013-14, publicado por el World Economic Forum (WEF), Chile se ubicó en el lugar 34 entre 148 países, manteniendo el ranking alcanzado en el año anterior. Por otro lado, el Doing Business 2013 del Banco Mundial ubica a Chile en el puesto 37 de 185 países en cuanto a la capacidad de realizar nuevos negocios. Así también, en la habilidad para asimilar tecnología de vanguardia, Chile se ubicó en el lugar 34 entre 148 países según el ICG 2013-14, publicado por el WEF.

Por otra parte, la revista norteamericana *Newsweek*, en 2010, le asigna un puntaje de 74,12 (de un máximo de 100) a Chile en su reporte "Los 100 mejores países para vivir", ubicándolo en la posición 31 del globo<sup>9</sup>.

Así, no es sorprendente que las empresas españolas hayan encontrado a Chile como un lugar atractivo para hacer negocios destacando su participación en los sectores financieros, infraestructura de carreteras, esparcimiento, telecomunicaciones y energía, entre otros.

---

8 Worldwide Governance Indicators, The World Bank Group y World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2013-2014.

9 Extraído de *Revista América Economía*, agosto de 2010.