

Estabilidad macrofinanciera y los tiempos del crecimiento

• Guillermo Larraín

En una economía descentralizada, la mayoría de las decisiones de inversión son tomadas por empresas operando de manera más o menos atomizada. En las decisiones de consumo, ello es más agudo. Empresarios y consumidores deben tomar constantemente decisiones para movilizar o no recursos. Para que los recursos sean movilizados –es decir, para que una empresa decida invertir o una persona decida consumir– un gobierno debe implementar políticas que a ellos les hagan sentido. En ese caso, la política logrará que los consumidores, accionistas, gerentes y directores –estos “agentes movilizadores de recursos”– tomen decisiones a favor o en contra de la política. Este proceso se puede mejorar mucho en Chile.

En este artículo, nos centramos en un punto específico: cómo hacer que el Estado mejore su capacidad de coordinación de decisiones privadas y públicas, de tal forma de lograr movilizar más recursos, por más tiempo. En particular, planteamos que Chile enfrenta una coyuntura más favorable hoy que hace algunos años para perfeccionar esta coordinación de decisiones, porque en un contexto de mayor estabilidad macroeconómica, el Estado puede comprometer más creíblemente incentivos de largo plazo. Al contrario, si no perfeccionamos la forma cómo se diseñan, implementan y evalúan políticas públicas, la coordinación será peor tanto en cantidad (menores recursos serán movilizados) como en calidad (lo serán por menos tiempo). Mejorar la capacidad de coordinación de decisiones privadas tiene un impacto positivo sobre la productividad y el crecimiento.

Una mirada de (muy) largo plazo

Cuando uno mira los datos del crecimiento de Chile entre 1833 y 2016, usando la información recopilada por Díaz, Lüders y Wagner (2016), y los actualizamos con datos que usa el Comité de PIB Tendencial del Ministerio de Hacienda, se aprecian dos hechos sustantivos que aparecen en el Gráfico 1.

Primero, el crecimiento per cápita de Chile, desde 2000 a la actualidad, en promedio ha sido del 4,1%. Esto representa una desaceleración de 0,7% respecto del período 1990-2016, que es el

peak histórico de crecimiento. Sin embargo, nuestro crecimiento hoy es superior en 0,6% al que tuvo Chile en toda la historia. Esta diferencia respecto del pasado se acentúa si consideramos que el crecimiento de la población se está desacelerando. En consecuencia, el PIB per cápita se desacelera menos que el PIB total. Nuestro problema de crecimiento no tiene que ver entonces con nuestra historia como país independiente, porque Chile continúa haciéndolo bien. El referente del actual problema de crecimiento es lo que Chile hizo en los primeros años desde el regreso a la democracia.

Segundo, un cambio favorable para Chile es que los ciclos económicos son menos pronunciados, es decir, el crecimiento es más estable. Si consideramos, para los mismos períodos anteriores, la desviación estándar del crecimiento, se aprecia que la volatilidad de éste respecto de su punto de referencia histórico se redujo a menos de un tercio (de un 7,5% a un 2,2%) e incluso sigue reduciéndose.

La conclusión es clara: si bien es verdad que el crecimiento se ha desacelerado, su volatilidad ha caído y esto representa un potencial importante de mejora en las políticas públicas que no hemos explotado.

Hoy, las políticas públicas están marcadas por su ciclo anual. Cada año, en la discusión presupuestaria, se debaten todos los componentes del gasto público, política por política, con la excepción de las Fuerzas Armadas, que antes disponían de un presupuesto generoso derivado del 10% de las ventas de CODELCO. Con la nueva ley eso desapareció, pero fue reemplazado por un presupuesto plurianual.

¿Por qué eso que es bueno para las Fuerzas Armadas no lo es para educación y capacitación y tantas otras políticas públicas cuyo horizonte de planificación, diseño, implementación y evaluación supera el ciclo del año presupuestario?

Obviamente, cuando el ciclo económico está marcado por alta volatilidad, la política pública necesariamente se debe concentrar en horizontes cortos y estar preparada para hacer frente a nuevos shocks. El Estado no puede comprometer demasiados recursos para futuros períodos si puede verse obligado a hacer un ajuste

en el entretanto. Cuando la volatilidad es la regla, la flexibilidad ex ante del gasto público es la solución. Esto, sin embargo, tiene un costo en términos de eficiencia de esas políticas públicas. Dicho costo se entendía porque Chile sufría shocks violentos frecuentes, como hemos dicho, pero además porque el país tenía una deficiente inserción financiera internacional.

Cuando la volatilidad cae sostenidamente, como ha ocurrido en los últimos 30 años, debiera permitir un cambio en la calidad de las políticas públicas en la medida que éstas puedan adoptar un horizonte temporal más largo. Más bien, la reducción en la volatilidad macrofinanciera debiera permitir levantar la restricción que enfrentan muchos proyectos públicos, que deben ser diseñados con la camisa de fuerza del ciclo anual del presupuesto.

Veamos tres casos en los que la adopción de una visión de largo plazo puede ser particularmente importante para el desarrollo del país.

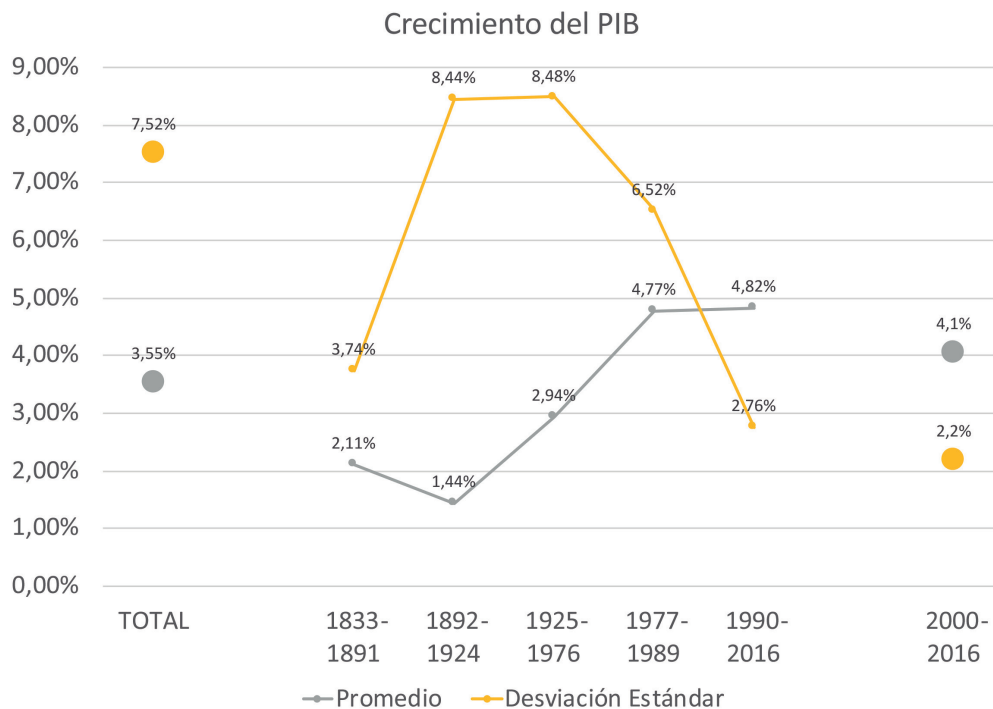
Modernización del Estado y calidad de la burocracia pública

El Estado es un hecho de la realidad. Tener un estado moderno, profesional, ágil e inteligente no es un sueño imposible de cumplir. Es una exigencia competitiva. La burocracia es parte esencial del Estado. En el lenguaje que estamos usando en este artículo, los funcionarios públicos también son agentes

movilizadores de recursos, en este caso, de ellos mismos.

En una empresa, la movilización de recursos es plausible porque hay derechos de propiedad y alta flexibilidad en las condiciones contractuales. La naturaleza del Estado es distinta porque no hay derechos de propiedad. Los administradores son siempre circunstanciales. Lo serán por el breve plazo que ellos ocuparán sus cargos. Si hay contradicciones entre administraciones sucesivas, si hay improvisación o si da un poco lo mismo cómo se hagan las cosas porque no hay una evaluación seria de las políticas, entonces la burocracia racionalmente no tiene incentivos a movilizarse. ¿Por qué, en esas condiciones, gastar recursos, por ejemplo, en capacitación, o esforzarse en hacer bien el trabajo si ello no tiene consecuencias? En ese caso, lo que persiste es lo tradicional de los cuerpos burocráticos: la persistencia de una agenda que persigue sus propios intereses.

Pero no hay que engañarse: la burocracia puede convertirse, con esfuerzo sin duda, en una fuerza de trabajadores orientados a una misión específica: promover el interés común desde la perspectiva de su institución. Una dimensión particular del rol de la burocracia estatal es que es más pragmática que los políticos que diseñan lo que ella debe hacer. Por supuesto, la burocracia tiene sus intereses, entre ellos, seguir existiendo. Así, por definición, la burocracia es naturalmente pro-Estado, pero eso no la adscribe fácilmente a una ideología particular, porque en todas las ideologías hay algo de Estado. En otras palabras, naturalmente hay funcionarios de izquierda, centro



y derecha. Hay funcionarios de derecha en Impuestos Internos que consideran que la legislación tributaria debe ser cumplida, y funcionarios de izquierda en BancoEstado que creen que los créditos hay que devolverlos o es necesario ejecutar un cliente. Una burocracia sólida, ágil, eficiente, es uno de los antidotos contra la ideologización de la política pública.

Para promover esto, necesitamos que la forma cómo se gobierna la burocracia sea estable y que las políticas públicas entreguen señales claras respecto de qué se espera de la burocracia que lo ejecuta.

Esto, por ejemplo, fue el caso del Servicio de Impuestos Internos en los años noventa, quizá uno de los cambios más importantes, en el que la estabilidad en la gestión resultó en el desarrollo de una burocracia de alta calidad que logró superar con éxito sus pruebas más difíciles. Hay otras burocracias de calidad en el Estado: el Banco Central, las superintendencias financieras (incluyendo la recién creada CMF), el BancoEstado y Codelco. Es importante notar que todas estas entidades están dentro de un ámbito específico: el económico y, salvo el Banco Central, todas bajo la tuición del Ministerio de Hacienda. Necesitamos adaptar estas experiencias a otras áreas, en particular en educación y trabajo.

Calidad de educación

El sector educacional ha sido uno en el que con mayor fuerza se han desarrollado políticas de alta carga ideológica. La prueba más obvia es que cuando se hizo la reforma educacional que inició la educación con fin de lucro en 1980, y que luego se agudizó en 1993 con la ley que creó el financiamiento compartido, no se creó simultáneamente una superintendencia, por la que hubo que esperar más de 35 años. Al Ministerio se le impusieron reglas de silencio administrativo que hacen sentido desde la lógica de promover el emprendimiento, pero no necesariamente desde la lógica educacional. Gracias al financiamiento compartido, la matrícula secundaria prácticamente se universalizó, pero la educación pública se redujo significativamente de tamaño, y no contó con planes de desarrollo y fortalecimiento de largo plazo.

Las reformas de Bachelet entre 2014 y 2018 fueron controversiales, pero tenían un importante sustento empírico que sugerían que el copago tenía un efecto claro sobre la segregación escolar y casi ningún efecto en calidad de la educación. Es imperativo dar seguimiento a esas reformas

para evaluar cómo se puede mejorar lo existente. El hecho que haya ideología no es per se problemático, pero puede serlo si la evidencia y el buen análisis se dejan de lado en caso de que incomoden la ideología que les dio origen, o si se implementan nuevas reformas sin evidencia que les den sustento.

Mejorar la calidad de la educación es central para enfrentar de mejor forma los desafíos económicos, sociales y políticos que se avizoran. Será imposible hacerlo sin que las distintas reparticiones públicas del sector no puedan pensar en planes de largo plazo que enmarquen la movilización de recursos de hoy y de mañana.

Políticas de desarrollo productivo

La discusión sobre políticas de desarrollo productivo tiene usualmente dos motivaciones. Por un lado, la desaceleración del crecimiento de la que ya hablamos y, por otro, la necesidad de diversificar la matriz productiva. En esta materia, desde una perspectiva histórica, también ha habido mejora. Entre 1900 y 1925, cuando se descubrió el salitre sintético, el sector minero representaba casi el 25% del PIB chileno. Entre 1975 y 2000, ese número se redujo hasta un 10,4%, con un mínimo de casi 8% a finales de los años noventa. Sin embargo, el problema de diversificación actual es que la inversión minera representa en promedio un 24% de la Formación Bruta de Capital Fijo, y las exportaciones mineras, un 56% del total nacional.

Es difícil que esos agentes descentralizados tomen decisiones que logren corregir estos números sin que haya algo que los coordine. Ese elemento de coordinación, en el lenguaje del siglo XXI, se llama "política de desarrollo productivo".

Estas políticas a mucha gente le evocan antiguas políticas industriales en las cuales el Estado era protagonista en la producción y regulación de la actividad realizada en el contexto de una economía cerrada. Parece absurdo hoy.

Sin embargo, de ello no se deriva la conclusión diametralmente opuesta, es decir, que lo mejor es que el Estado no haga nada y que la asignación de recursos sea solo la resultante de la oferta y la demanda. La teoría y la evidencia empírica sugieren que éste es un grave error y que ello puede dañar las perspectivas de largo plazo de crecimiento de Chile.

En Soto (2017), un grupo de Asociaciones Gremiales convocó a la Universidad de Chile, la Universidad Católica y la Universidad Adolfo Ibañez, para discutir libremente "Propuestas para más y mejor crecimiento de largo plazo". A la FEN la representamos

el entonces decano, Manuel Agosín y yo. En ese informe¹ constatamos que

“En los últimos 30 años, el Estado chileno ha reconocido la necesidad de intervenir mediante diversos programas horizontales realizados por CORFO, Sercotec, y SENCE, entre otros. Dichas intervenciones no han producido un gran legado”

En ese documento se propuso superar la dicotomía de enfoques de política vertical u horizontal para centrarse en los grandes desafíos permanentes del país. Esto es interesante porque es coherente con la hipótesis de este artículo, que propone centrar el análisis en incentivos de largo plazo. Ese informe propone instancias de discusión público-privadas que den origen a la provisión de bienes públicos y eventualmente a subsidios. Se reconoce que estas intervenciones de mercado son riesgosas, pero al mismo tiempo se las considera indispensables. Dentro del concepto de riesgo, una idea que fue desechada pero que es necesario considerar, se refiere a la necesidad de experimentar racionalmente.

Conclusiones

En este artículo hemos querido destacar una buena noticia que hemos dejado pasar inadvertida: la oportunidad para mejorar la productividad que representa la mayor estabilidad macroeconómica de los últimos 30 años. Este resultado es común en los estudios empíricos. La estabilidad macroeconómica mejora la asignación de recursos.

La mayor estabilidad es resultado de un marco de políticas que incluyen la solvencia fiscal, un marco creíble de política monetaria y la ausencia de compromisos cambiarios por parte del Banco Central. Este marco hay que mantenerlo actualizado, pero en lo fundamental ha permitido esta situación excepcional para nuestra historia.

Sin embargo, una lectura superficial de este fenómeno puede inducir a pensar que es automático, que por arte de magia la mayor estabilidad hará que todas las decisiones económicas sean mejores. Uno esperaría que en general esto fuera el caso en el ámbito de las decisiones privadas de las que hablábamos al

inicio. Sin embargo, respecto del diseño de las políticas públicas y la gestión del Estado, no hay nada automático: hay decisiones que tomar, con algún grado significativo de credibilidad para que ayuden a coordinar decisiones de otros agentes movilizadores de recursos.

¿Cómo organizar el presupuesto del Estado? ¿Cuánto podemos garantizar de recursos de largo plazo para algunas áreas prioritarias? ¿Cómo definimos dichas áreas? ¿Cómo garantizamos una nueva forma de diseñar políticas públicas, una nueva manera de implementarlas y luego evaluarlas? ¿Cómo transformamos a la burocracia estatal en un agente activo de búsqueda y promoción del interés público?

Hemos señalado algunas áreas –las políticas de modernización del Estado, de calidad de la educación y las de desarrollo productivo– en las cuales el desarrollo de estrategias de largo plazo ahora es más factible que antes. Ello podría implicar ganancias significativas de calidad en las políticas públicas que brinden a Chile un nuevo período de crecimiento de largo plazo.

Bibliografía

- Díaz, José, Rolf Luders, y Gert Wagner (2016), Chile 1810-2010, la República en cifras, Ediciones UC
- Soto, R., Agosín, M., Larrain, G., Briones, I., Agostini, C., Sánchez, J.M., Mies, V. (2017), Propuestas para más y mejor crecimiento, Informe requerido por diversas asociaciones gremiales

SOBRE EL AUTOR



Guillermo Larrain
Académico Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.
Ph.D. en Economía, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), París

¹ El informe se lo puedo enviar por correo a quien lo solicite. Por favor escribir a glarrain@fen.uchile.cl