372
Mayo 2014

Puntos de Referencia

CEP | CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS
www.cepchile.cl

Edición online

Reflexiones sobre el Modelo

Crecimiento, desigualdad y prosperidad en la economía global*

RAPHAEL BERGOEING

- Las protestas contra el sistema económico de mercado y globalizado, predominante en el mundo, se han hecho más frecuentes y masivas durante los últimos años. En parte, esto es una reacción al aumento en el desempleo en los países desarrollados post crisis *subprime*, pero también a lo que se percibe es una distribución injusta de las ganancias que genera el modelo.
- En este contexto, se presentan reflexiones motivadas por la necesidad que tiene Chile de alcanzar el desarrollo económico, superando la eventual trampa de país de ingreso medio.
- La economía chilena ha progresado mucho durante las últimas tres décadas, tanto al compararla consigo misma como con la región. Nuestro ingreso promedio ajustado por poder de compra se acerca a los US$ 20.000 anuales, y es el más alto en América Latina; no obstante, aún falta recorrer la segunda mitad del camino que nos separa de los países más avanzados, cuyos ingresos promedio bordean los US$ 40.000. Además, la eficiencia agregada –principal fuente de crecimiento– se ha desacelerado significativamente desde fines de los años 90, y la desigualdad –potencial barrera para la sustentabilidad del crecimiento en la etapa de desarrollo que viene– se ubica entre las más altas del mundo.
- Para alcanzar estos objetivos, no hay que reemplazar el modelo económico; por el contrario, debemos fortalecerlo, arreglando sus fallas. De hecho, es gracias al avance que este modelo ha generado el que en Chile hayamos podido plantearnos metas económicas más desafiantes recientemente. Por ejemplo, sin el ingreso alcanzado durante las últimas tres décadas, probablemente hoy no estaríamos debatiendo sobre desigualdad. O al menos no lo estaríamos haciendo con posibilidades realistas de combatirla sustentablemente.
- Así, debemos cuidar lo que tenemos, pero también entender que para mantener un crecimiento elevado una vez alcanzado un nivel de ingreso medio alto como el nuestro, se necesitan compromisos públicos mayores y reformas competitivas más profundas que las ya asumidas. Y es que el aumento en eficiencia necesario para alcanzar el desarrollo supera varias veces lo logrado en el pasado.
- Actualmente, la eficiencia agregada en Chile es menos de la mitad de la observada en economías más desarrolladas. En Estados Unidos, por ejemplo, el producto generado por hora es en promedio cercano a los US$ 70, en cambio en Chile, no supera los US$ 20.
- El mensaje principal de este documento es que el reto político de nuestro tiempo consiste en conciliar un mayor dinamismo económico con mayor equidad. Sin reformas sociales que den sustentabilidad al modelo –que aporten estabilidad como lo hicieron las buenas políticas macroeconómicas en las décadas previas– y sin una institucionalidad fortalecida que proteja el buen funcionamiento de los mercados, promoviendo nuevas ganancias de eficiencia, no cerraremos la brecha que nos separa del desarrollo económico.
- Se proponen dos reformas complementarias, entre muchas otras posibles, que permitirían perfeccionar la institucionalidad económica chilena. Por una parte, fortalecer la regulación de conglomerados económicos, con énfasis en los que participan en el sector financiero. Esto reduce el riesgo de crisis sistémicas y protege la competencia. Además, mejorar el sistema de financiamiento de los partidos políticos, de modo de debilitar el vínculo entre los poderes económico y político, y fortalecer su rendición de cuentas.

Raphael Bergoeing. Investigador, Centro de Estudios Públicos; Profesor Asociado, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

* Se agradecen los comentarios de Ernesto Ayala, Harald Beyer y Andrea Repetto. Sin embargo, las opiniones emitidas y los errores que pudiese mantener este texto son de mi exclusiva responsabilidad.

Director: Harald Beyer B. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile. Fono 2328 2400 - Fax 2328 2440. Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

"Cuando los vientos de cambio soplan, algunas personas construyen muros, otros, molinos de viento".
Proverbio chino.

"No es la desigualdad la verdadera tragedia, sino la dependencia".
Voltaire.

"Cuiden lo que tienen".
José Mujica, Presidente del Uruguay, durante el cambio de mando en Chile (marzo de 2014).

El contexto

Durante los últimos años, las manifestaciones públicas contra "el modelo" se han hecho más frecuentes y masivas en Chile; también en el resto del mundo. En Madrid, por ejemplo, los Indignados acamparon durante meses en la Puerta del Sol, reclamando contra la crisis económica *subprime* y su efecto en los deudores hipotecarios. En Nueva York, las protestas fueron lideradas por el movimiento Occupy Wall Street, en clara señal de repudio contra el sistema financiero, y lo que se percibe es una distribución injusta de las ganancias y pérdidas durante el ciclo económico.

Dado este contexto crítico, en este documento se presentan reflexiones motivadas por la necesidad que tiene Chile de alcanzar el desarrollo económico, superando la eventual trampa de país de ingreso medio. Este desafío exige cambios que deben orientarse hacia las necesidades que la sociedad plantea, pero que también deben diseñarse desde el conocimiento técnico y la evidencia acumulada. En definitiva, hay que determinar qué reemplazar, qué perfeccionar y qué preservar.

Para ello, primero hay que definir "el modelo". Aquí, éste corresponderá al conjunto de instituciones económicas basadas en el mercado, en un entorno globalizado.

Indudablemente, las diferencias importan. No es igual el esquema económico liberal enfocado en el individuo que predomina en Estados Unidos, que la socialdemocracia europea, basada en un conjunto amplio de garantías sociales. Pero a pesar de estas importantes diferencias, las similitudes predominan, porque el proceso de apertura comercial que siguió a la Segunda Guerra Mundial, y que se profundizó con la caída de los "socialismos reales", acabó consolidando un modelo de mercado globalizado, que ha tenido un enorme impacto en prosperidad, aunque también en una mayor desigualdad.

En este trabajo se plantea que para continuar progresando económicamente, mejorando la calidad de vida de las personas, el modelo debe ser preservado, aunque perfeccionado, con el fin de que alcance su legitimación.

En economías de ingreso medio alto, en las que la reducción significativa de la pobreza absoluta ha permitido superar masivamente las principales necesidades básicas, los intereses de la sociedad se enfocan hacia objetivos relativos. Un ejemplo ha sido la creciente demanda por mayor igualdad que plantean los movimientos sociales[1]. Chile, con un enfoque de política pública más cercano a Estados Unidos que a Europa, y por lo mismo, con una historia conjunta de alto crecimiento y desigualdad, ya tiene un nivel de desarrollo económico como para poder asumir este desafío.

Así, en lo que sigue, se analiza la evolución de las dos variables clave para evaluar el impacto en bienestar del modelo y su sustentabilidad: crecimien-

[1] En el ámbito académico, la discusión económica reciente también ha estado centrada en la desigualdad. Véase Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century.* Belknap Press / Harvard University Press.

to y desigualdad. Se presenta una revisión histórica de algunos hechos empíricos, la que refleja tanto cambios estructurales como tendencias estables en el tiempo. Su caracterización permite identificar experiencias económicas exitosas y fallidas, ambas importantes para inferir lecciones de política.

En particular, en la próxima sección se muestran cifras globales y para Chile sobre el nivel y crecimiento del producto, y sobre pobreza y distribución de ingresos, tanto entre países como al interior de ellos. Finalmente, en la tercera sección se propone dos reformas complementarias que, aunque no exhaustivas ni exclusivas, permitirían perfeccionar nuestra institucionalidad económica para facilitar el proceso definitivo de desarrollo: fortalecer la regulación de conglomerados económicos, con foco en los que participan en el mercado financiero; y mejorar el sistema de financiamiento de los partidos políticos, para debilitar el vínculo entre los poderes económico y político. Lo primero es importante para profundizar la competencia y mejorar extensamente el funcionamiento del mercado; lo segundo, para viabilizar las políticas públicas, porque éstas exigirán eliminar beneficios de grupos específicos, no siempre alineados con el interés general.

El mensaje principal de este documento es que el reto político de nuestro tiempo consiste en conciliar un mayor dinamismo económico con mayor equidad. Esto requiere perfeccionar el modelo imperante, reduciendo la desigualdad, para validarlo socialmente, de modo de permitir un crecimiento alto y sostenido que cierre la brecha que nos separa del desarrollo.

Los hechos

El crecimiento económico es un fenómeno moderno; la desigualdad de ingresos entre países, también. Con el inicio en Inglaterra de la Revolución Industrial, a mediados del siglo XVIII, el sistema de producción evolucionó desde un método esencialmente manual a uno intensivo en el uso de maquinarias. Las ganancias de eficiencia se masificaron, y por primera vez en la historia un sector mayoritario de la población pudo experimentar la expansión continua de su ingreso y calidad de vida. La rápida difusión de las nuevas tecnologías a Europa Occidental y Estados Unidos globalizó el crecimiento y su impacto en la prosperidad.

Los principales indicadores de salud, nutrición, infraestructura y riqueza han crecido sostenidamente desde entonces. El progreso material acumulado durante estos dos siglos de desarrollo industrial supera al alcanzado durante todos los siglos previos combinados.

Las cifras hablan por sí solas: desde 1800, el producto per cápita mundial se ha multiplicado 13 veces; en los 20 siglos anteriores, se había mantenido prácticamente constante (ver gráfico 1). De hecho, el estándar de vida fue prácticamente el mismo en Roma durante el siglo I, China en el siglo XI, India en el siglo XVII y Europa Occidental a comienzos del siglo XVIII[2]. La magnitud del aumento en la producción y su efecto en el bienestar, a través de innovaciones en sectores como la salud y educación, ha permitido un enorme salto en la población, que pasó de mil millones de personas en 1820 a más de 7 mil millones en la actualidad.

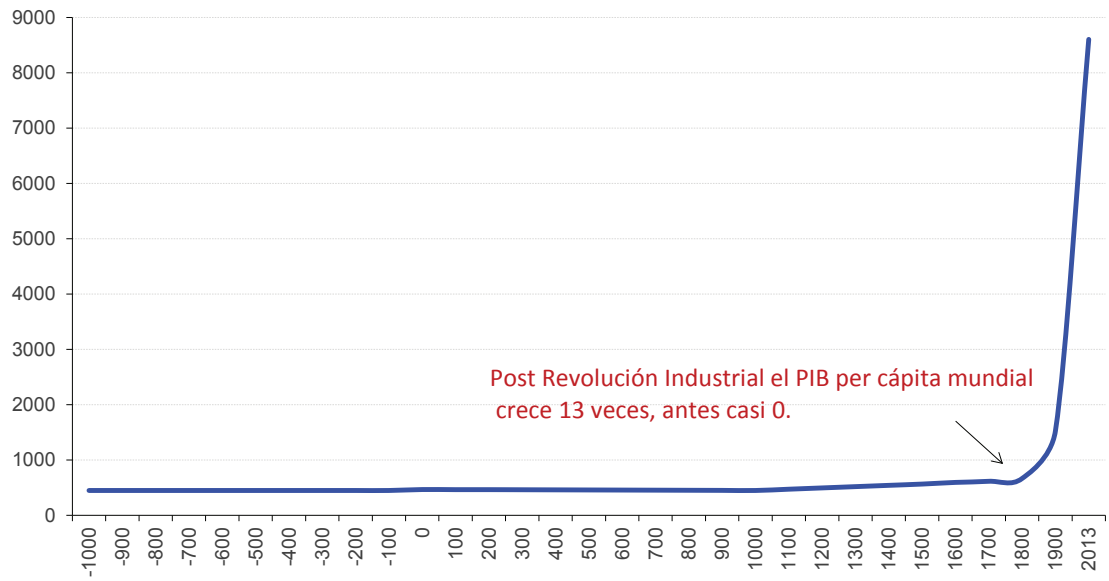
La mayor población y productividad explica que el producto interno bruto mundial hoy supere los 70 millones de millones de dólares. Pero esta producción se concentra principalmente en las economías de ingresos alto y medio. La lidera Estados Unidos, que representa el 23% del total; lo siguen China y Japón, con 12 y 7%, respectivamente. Chile ocupa el lugar 39 entre 185 economías, con 0,4%; los 146 países

[2] Véase Bairoch, P. (2005). *Mythes et Paradoxes de l´Histoire Économique*. Editions La Découverte.

Gráfico 1

Crecimiento económico global

(Producto interno bruto per cápita mundial, US$ de 1990)



Fuente: Con datos de Madison, A. (2007). *Contours of the World Economy, I - 2030 AD*, Oxford University Press, y World Economic Outlook (FMI), varios informes.

que van tras el nuestro en tamaño apenas explican el 10% del producto total global (ver gráfico 2).

Y es que el éxito de algunos países convive con el fracaso de otros; los primeros han aprovechado las nuevas oportunidades, el resto apenas ha mejorado. Estados Unidos es el ejemplo paradigmático del crecimiento sostenido, la mayor parte de África lo es del estancamiento profundo. Hoy la distribución de ingresos entre países muestra diferencias que superan las 30 veces; antes de la Revolución Industrial, éstas sólo llegaban hasta 1,5 veces (ver gráfico 3)[3]. En el percentil 90 de ingresos per cápita anuales está Irlanda, con un producto ajustado por paridad en el poder de compra de casi US$ 40.000; en el percentil 10 se ubica Sudán, con un ingreso por persona que apenas supera los US$ 1.300. Chile ocupa en este indicador el lugar 54, con cerca de US$ 19.000 (ver gráfico 4).

Durante la segunda mitad del siglo XX la desigualdad entre países se acentuó, y hoy es incluso superior a la observada en promedio entre personas al interior de los mismos[4].

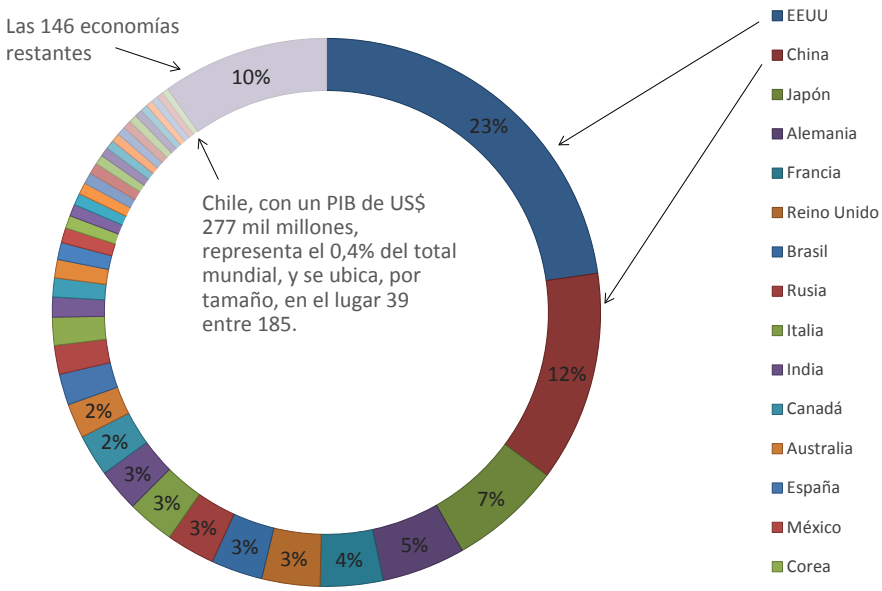
[3] Véase Bairoch (2005), citado en la nota al pie #2.

[4] La desigualdad actual de ingresos entre personas al interior de los países es similar a la que había a comienzos del siglo XIX, pues si bien ésta se mantuvo constante durante el siglo XIX y se redujo en casi un quinto en el periodo entre las dos guerras mundiales, ha vuelto a aumentar desde los años 50. Es esta desigualdad la que ha acaparado la mayor parte de la discusión reciente sobre equidad, notablemente liderada por los trabajos académicos de Thomas Piketty (Ver Piketty, 2014, citado en la nota al pie #1). La desigualdad total, sin embargo, ha aumentado sostenidamente desde 1820, porque las diferencias entre países también lo han hecho. Con todo, hoy cerca de 40% de la desigualdad total de ingresos en el mundo se explica por diferencias al interior de los países, y el 60% restante por diferencias entre países. Dos siglos atrás, sin embargo, estas cifras eran 95 y 5%, respectivamente. Véase Bourguignon, F. y C. Morrisson (2002), "Inequality Among World Citizens: 1820-1992", *American Economic Review* 92, 727-744.

Gráfico 2

PIB mundial 2013 = US$ 74 millones de millones

(185 países, % del total)

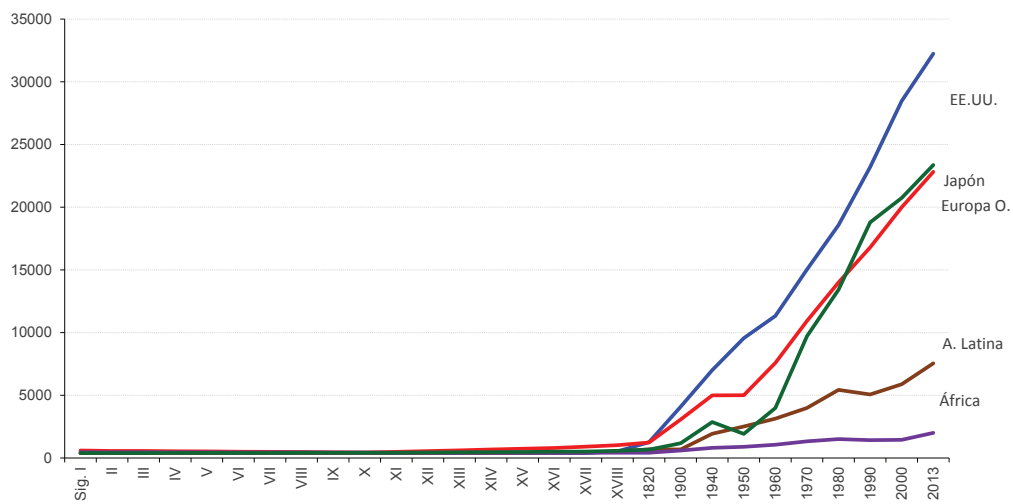


Fuente: Con datos IMF (2014). *World Economic Outlook*: April 2014, Washington D.C.

Gráfico 3

Crecimiento del PIB per cápita entre países y regiones

(US$ de 1990)

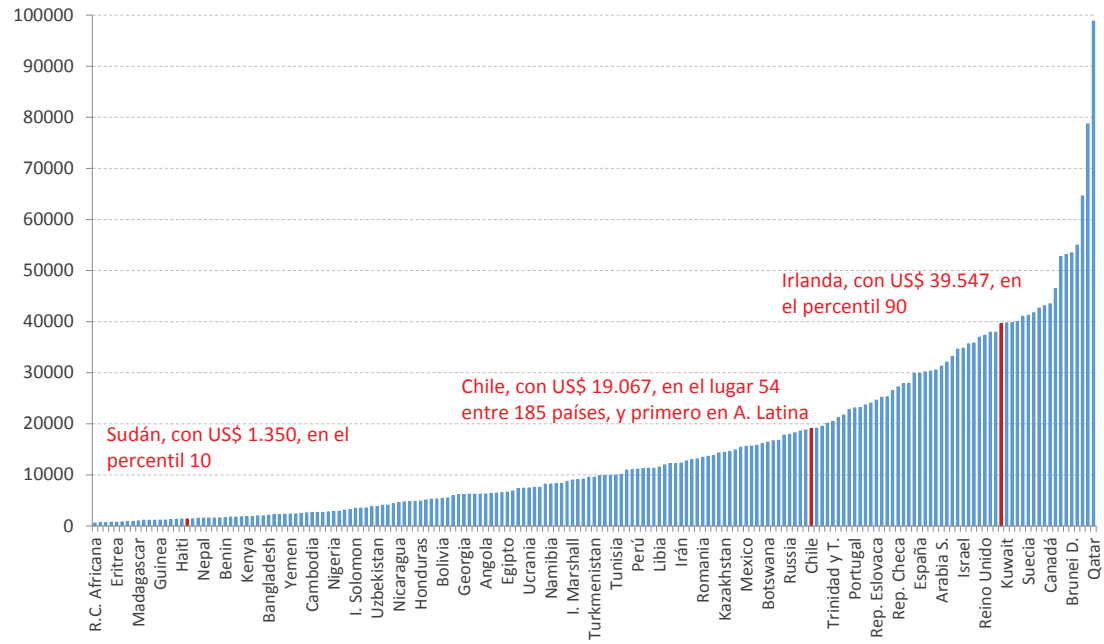


Fuente: Con datos de Madison, A. (2007). *Contours of the World Economy, I - 2030 AD*, Oxford University Press, y World Economic Outlook (FMI), varios informes.

Gráfico 4

Distribución mundial de ingresos per cápita

(2013, dólares corrientes ajustados por paridad)



Fuente: Con datos IMF (2014). *World Economic Outlook*: April 2014, Washington D.C.

Una de las razones para este proceso de distanciamiento en ingreso entre países es sus diferencias en la recuperación ante crisis económicas generalizadas.

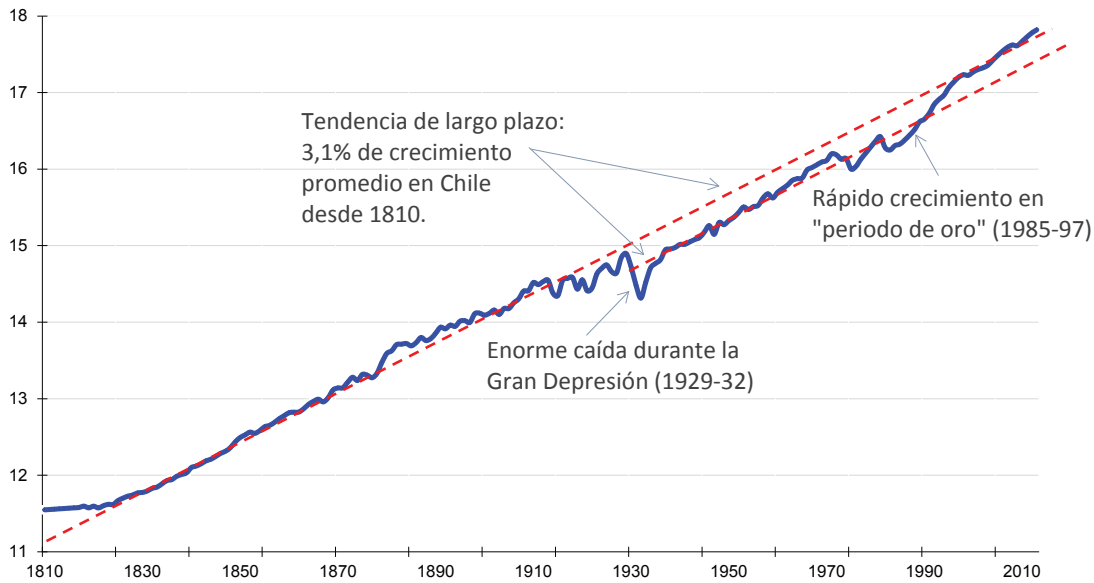
La peor de estas crisis globales es conocida como la Gran Depresión, iniciada en 1929. El producto agregado acumuló una caída de hasta 40% en países tan disímiles entre sí como Estados Unidos y Chile. Dos décadas más tarde muchas economías aún no habían recuperado su nivel de producto precrisis. Otra depresión profunda fue la ocurrida en América Latina a comienzos de los años 80. En ese caso, y debido a la deuda externa acumulada durante la década anterior, el aumento de las tasas de interés internacionales generó caídas en el producto de hasta 15%. Pero la recuperación en Chile y México, por ejemplo, fue muy distinta. Mientras nuestro país ha tenido desde entonces 30 años bastante exitosos, México ha experimentado al menos dos décadas perdidas.

Una segunda razón para estas diferencias en ingresos per cápita a nivel mundial es la existencia de "milagros" y "desastres" económicos. En 1950, por ejemplo, Corea del Sur tenía un ingreso promedio anual similar al de varios países africanos, en torno a US$ 800 en valor actual; hoy supera los US$ 30.000. África, sin embargo, continúa mayoritariamente sumida en la pobreza, con un ingreso per cápita apenas sobre los US$ 1.000. Dos ejemplos exitosos adicionales son la industrialización japonesa entre 1950 y 1990, seguida sin embargo por un estancamiento que aún persiste; y la transición china hacia una economía de mercado, iniciada con las reformas implementadas

Gráfico 5

Crecimiento del PIB en Chile

(1810 - 2013, escala logarítmica)



Fuente: Con datos de Díaz, J., R. Lüders y G. Wagner (2007). "Chile 1810-2000. La República en Cifras", mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile; y *World Economic Outlook* (FMI), varios informes.

después de la muerte en 1976 de Mao Tse-Tung. Por último, un caso más cercano para Chile es Argentina, que en 1900 tenía un nivel de ingreso como el de Alemania, Francia o Suecia, y hoy ni siquiera llega a la mitad del que tienen esos países.

Los ejemplos anteriores sugieren que el crecimiento económico es un fenómeno cambiante. De hecho, Karl Marx sostenía que las crisis recurrentes son consustanciales al capitalismo. Sin embargo, y pese a los casos de rápida expansión o profunda depresión mencionados, la mayoría de las veces una economía de mercado crece establemente, en torno a 3% por año.

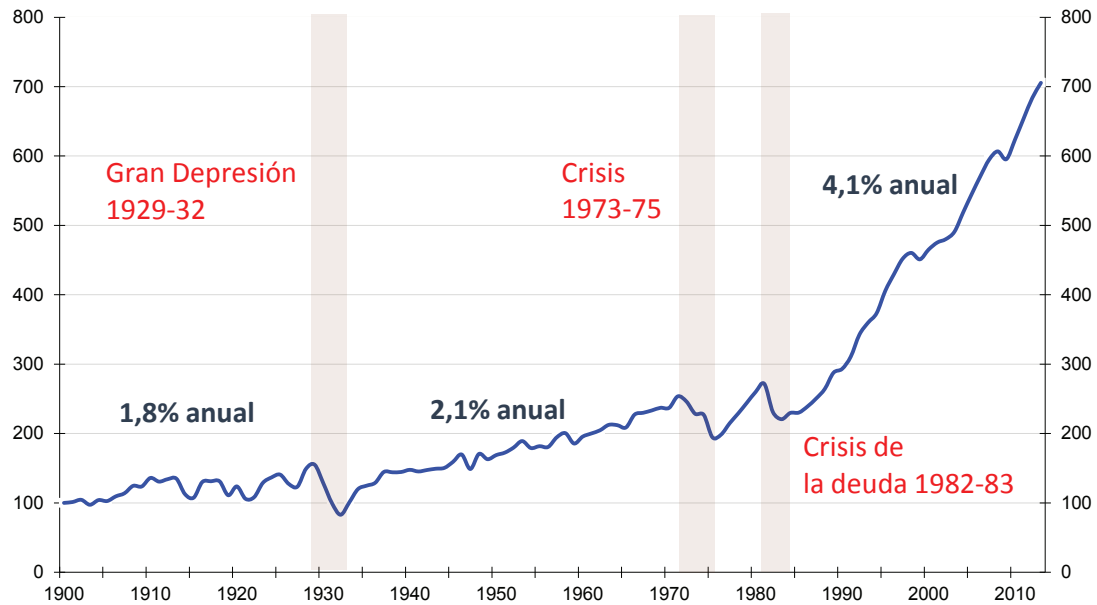
La evolución económica chilena durante sus dos siglos de historia republicana ilustra este fenómeno. El gráfico 5 muestra que nuestro producto interno bruto se ha expandido en general en torno al 3%, el promedio del periodo, representado por las líneas punteadas rojas. Una excepción ha sido lo ocurrido durante las últimas tres décadas: desde 1985, Chile ha acumulado más producto que durante los 80 años anteriores juntos (ver gráfico 6). El impacto ha sido enorme. Por ejemplo, si nos comparamos con la evolución de un grupo de países en la región desde 1980, justo antes de la crisis de la deuda, Chile ha multiplicado 2,7 veces su producto per cápita[5]. Nos siguen Uruguay y Colombia, en torno a 1,8 veces, y el resto bastante por debajo. El peor desempeño lo ha tenido Venezuela, que se ha mantenido estancada (ver gráfico 7).

[5] El año base elegido, 1980, busca no favorecer el crecimiento acumulado durante las últimas tres décadas de recuperación que siguió a la crisis de la deuda iniciada en 1982. Elegir un año posterior a esa crisis beneficiaría la expansión de Chile puesto que ésta golpeó con mayor severidad a nuestro país que al resto de la región.

Gráfico 6

Crecimiento del PIB per cápita en Chile

(1900 - 2013, Índice 1900 = 100)

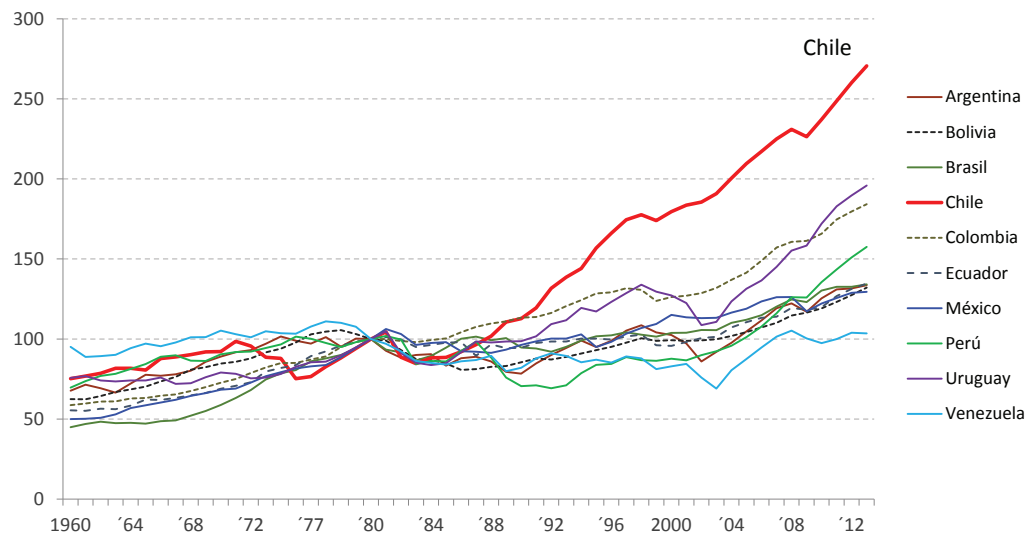


Fuente: Con datos de Díaz, J., R. Lüders y G. Wagner (2007). "Chile 1810-2000. La República en Cifras", mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile; y *World Economic Outlook* (FMI), varios informes.

Gráfico 7

Evolución de ingresos per cápita pre y post "el modelo"

(1960 - 2013, índices 1980 = 100, US$ de 2013)

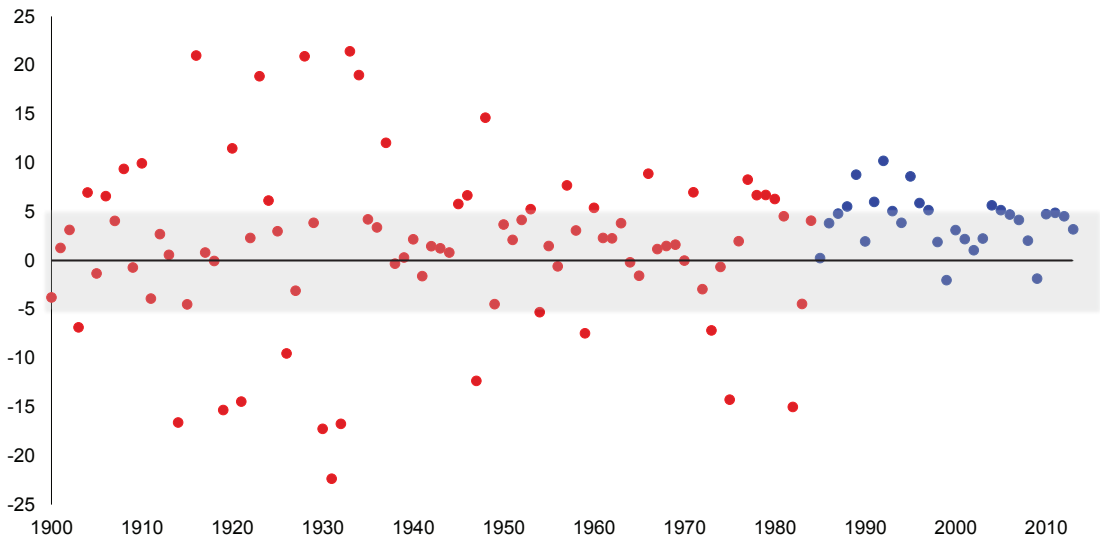


Fuente: Con datos de The Conference Board Total Economy Database.

Gráfico 8

Tasas de crecimiento del PIB per cápita en Chile

(1900 - 2013, %)



Fuente: Con datos de Díaz, J., R. Lüders y G. Wagner (2007). "Chile 1810-2000. La república en cifras", mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile; y *World Economic Outlook* (FMI), varios informes.

Con todo, ¿por qué algunos países son más ricos que otros? La evidencia muestra que los procesos de desarrollo, exitosos o fallidos, no son resultado del azar. Tres son las fuentes principales del crecimiento económico: empleo, inversión y eficiencia. En los datos, sin embargo, sólo la última variable permite explicar diferencias significativas y sostenidas de actividad entre países. De hecho, entre el 50 y 90% de las brechas de ingresos per cápita entre países ricos y pobres se debe a diferencias en su eficiencia agregada, esto es, a su capacidad para producir más con la misma cantidad de insumos productivos[6].

¿Qué explica entonces el nivel y la evolución de la eficiencia agregada? Los factores más importantes presentes en los procesos exitosos son la estabilidad agregada, buenas instituciones públicas y la existencia de políticas económicas a favor del mercado. En Chile, por ejemplo, la tasa de crecimiento ha fluctuado durante los últimos treinta años en un rango bastante más acotado que el observado previamente (ver gráfico 8). En el ámbito de las políticas, la apertura al comercio internacional y el resto de reformas pro competencia implementadas durante las últimas décadas han reducido el costo de adoptar nuevas y mejores tecnologías, generando ganancias sustanciales de eficiencia[7]. Así, el diagnóstico es ampliamente compartido: las políticas macroeconómicas han permitido superar la inflación

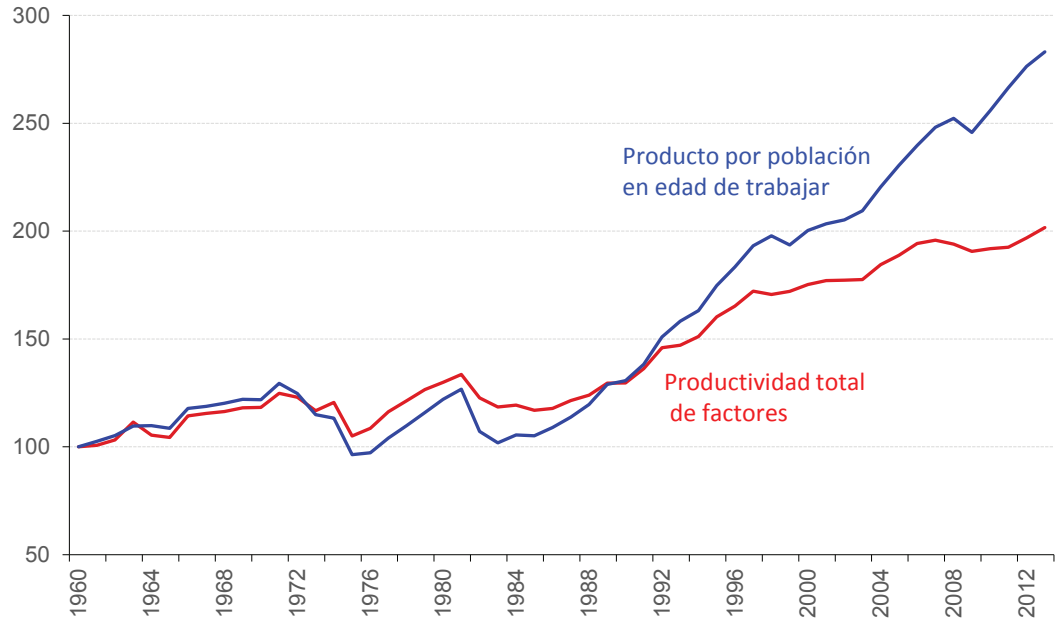
[6] Véase Hall, R. y C. Jones (1999). "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker Than Others?", *Quarterly Journal of Economics* 114: 83-116; y Klenow, P. (2006). "Income Differences Across Countries," Sesión Plenaria, Society for Economic Dynamics, Vancouver, Canadá (disponible en www.klenow.com/KlenowSED.pdf).

[7] Véase Bergoeing, R. y A. Repetto (2006). "Micro Efficiency and Aggregate Growth in Chile", *Latin American Journal of Economics* 43: 169-191.

Gráfico 9

Eficiencia y PIB en Chile

(1960 - 2013, índice 1960 = 100)



Fuente: Calculado con cifras del Ministerio del Hacienda y Banco Central, basado en Bergoeing y Repetto (2006).

y reducir la volatilidad del producto agregado; además, el buen funcionamiento del Estado –al menos en comparación con países de igual ingreso que el nuestro, y pese a sus desafíos pendientes– ha complementado este entorno más estable, configurando un clima de alta confianza, lo que es clave para la inversión. Las políticas microeconómicas, por su parte, al perfeccionar el funcionamiento de los mercados, han impulsado una buena asignación de recursos y el salto en productividad. Combinados, estos factores son responsables del avance en ingreso logrado desde mediados de los años 80.

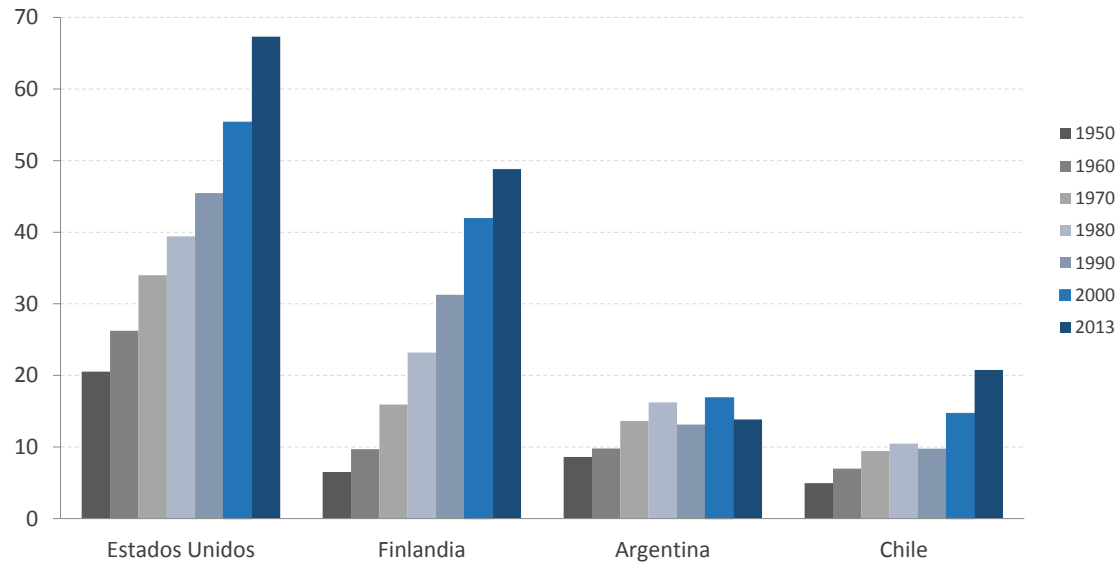
Pero es este mismo tipo de política enfocada en la microeconomía el que explica por qué aún tenemos un largo camino por recorrer. Recientemente se ha implementado en nuestro país reformas que deberían ayudar, como la agenda pro competitividad iniciada a comienzos de 2010, que redujo el costo del emprendimiento y las barreras a la entrada para las empresas, y la Ley de Insolvencia y Reemprendimiento aprobada este año, que reducirá el costo de salida cuando un proyecto fracasa. Ambos márgenes, la entrada y la salida de empresas, hacia y desde el mercado, son clave para su buen funcionamiento y la adopción de mejores procesos productivos. Durante los próximos años estas políticas deberían reflejarse en ganancias de eficiencia agregada en los datos. Pero falta mejorar la calidad del capital humano y profundizar el proceso de innovación. Además, es necesario preservar la estabilidad agregada para mantener un entorno favorable para los nuevos emprendimientos y proyectos de inversión de largo plazo.

El gráfico 9 aporta evidencia sobre lo anterior. Desde 1960, cerca del 70% del crecimiento del producto por población en edad de trabajar en

Gráfico 10

Comparando el producto interno bruto por hora trabajada

(1950 - 2013, en US$ reales de 2013)



Fuente: Con datos de The Conference Board Total Economy Database.

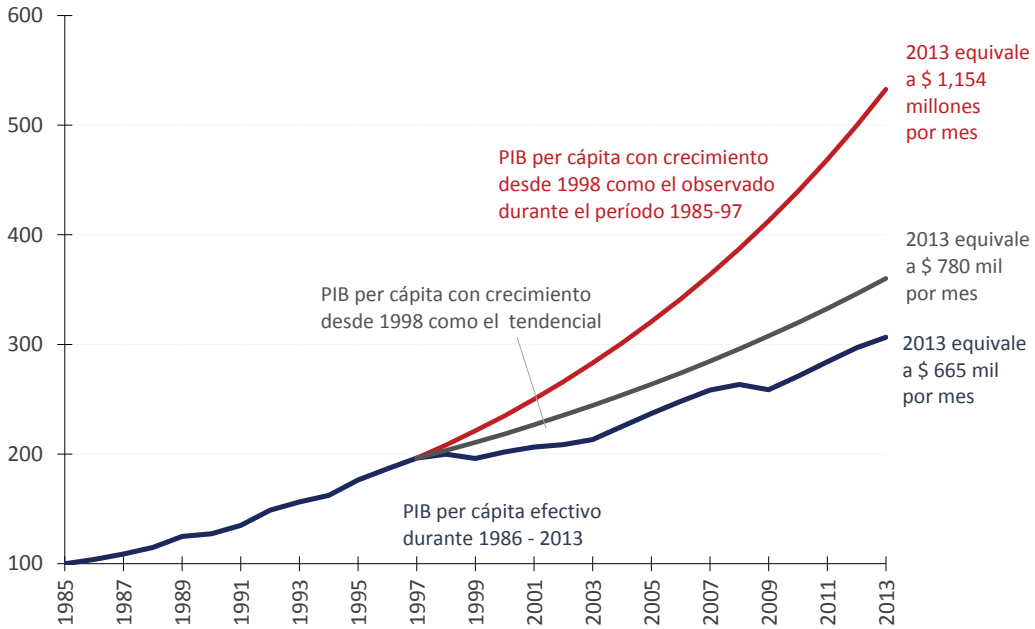
nuestro país se ha explicado por cambios en la productividad. Recientemente, sin embargo, esa relación se ha debilitado. Por ejemplo, desde 2010, es el nivel de empleo el que ha empujado con más fuerza el crecimiento. Con todo, sólo si recuperamos la expansión de la eficiencia agregada podremos sostener un crecimiento de nuestro producto que cierre la brecha de ingresos que mantenemos con los países desarrollados.

El gráfico 10 entrega más información sobre productividad, al comparar la evolución del producto por hora trabajada en Chile, Argentina, Estados Unidos y Finlandia. Los hechos son claros: primero, nuestra eficiencia es menos de la mitad de la observada en economías más desarrolladas. Así, mientras en Estados Unidos el producto generado por hora es, en promedio, cercano a los US$ 70, en Chile apenas supera los US$ 20. Segundo, hemos avanzado, principalmente desde mediados de los años 80, duplicando su nivel, y superando a economías que tenían una productividad similar a la nuestra, como Argentina. De hecho, hoy Chile mira por el espejo retrovisor a sus vecinos. Nuestro modelo nos ha permitido, más allá de los desafíos pendientes, escribir un antes y un después en nuestra historia económica, y establecer una formidable diferencia con el resto de los países en la región, tal como muestra el gráfico 7 ya mencionado. Sin embargo, y a pesar del enorme avance reciente, todavía no hemos compensado las décadas perdidas entre 1950 y 1980. A mediados del siglo pasado nuestro producto por hora trabajada era similar al de Finlandia, pero hoy su productividad más que dobla la nuestra. En síntesis, hoy trabajamos 20% más que un estadounidense, pero ganamos 67% menos, y trabajamos 17% menos que un argentino, pese a que ganamos 20% más.

Un mensaje que entrega la evidencia empírica es que el crecimiento no está asegurado, y unos pocos puntos de mayor expansión en periodos

Gráfico 11

Distintos escenarios de crecimiento para el PIB en Chile



Nota: El crecimiento del PIB tendencial representa una tasa de expansión de largo plazo y corresponde a la estimación realizada por el Ministerio de Hacienda.

Fuente: Calculado con datos del *World Economic Outlook* (FMI), varios informes; y estadísiticas del Banco Central de Chile.

largos importan[8]. Por eso, lo ocurrido en Chile durante los últimos años debe preocuparnos. Mientras en el "período de oro" de nuestra economía (entre 1985 y 1997) el país se expandió en términos per cápita 6,5% por año (resultado del 7,6% de crecimiento del PIB menos el 1,1% de la población), desde 1998 sólo lo ha hecho a 2,8%. Comparar distintos escenarios de crecimiento permite ilustrar este punto: el producto per cápita en pesos de 2013 es cercano a los $ 665 mil mensuales, pero si el crecimiento desde 1998 hubiese replicado al alcanzado durante el "periodo de oro", hoy nuestro ingreso promedio sería superior a $ 1,1 millones (ver gráfico 11).

En definitiva, el crecimiento económico ha generado una gran mejoría en las condiciones de vida en nuestro país. Hacia 1850, sólo 1 de cada 10 personas no era pobre[9]; en 1990 la tasa de pobreza había caído bajo 40%, y hoy se ubica en torno a 15% (ver gráfico 12). La reducción de la pobreza ha sido la principal contribución social del desarrollo económico en Chile, especialmente durante las últimas dos décadas[10].

[8] Por ejemplo, si el producto crece al 1%, necesita 75 años para doblarse; si crece al 2%, necesita 35 años; y si crece al 7%, sólo 10 años.

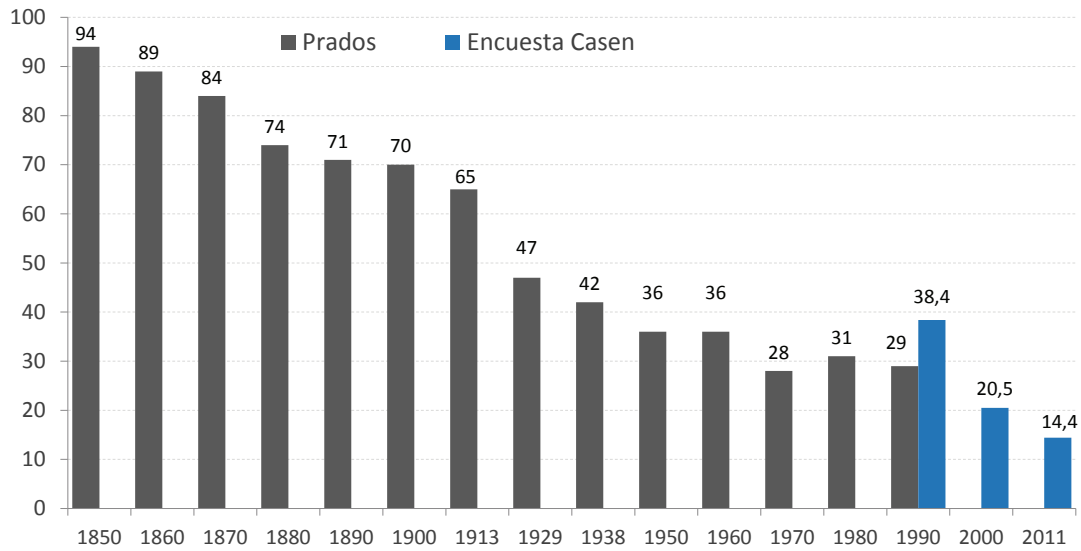
[9] Véase Prados de la Escosura, L. (2005). "Growth, Inequality, and Poverty in Latin America: Historical Evidence, Controlled Conjectures", Universidad Carlos III *Working Paper* 05-41.

[10] La definición de pobreza que estamos utilizando es absoluta, consistente con la que tradicionalmente usan organismos internacionales como el Banco Mundial. Recientemente, sin embargo, varios países europeos han migrado hacia una medida relativa. En particular, definen como pobre a aquellas personas que tienen un ingreso inferior a la mitad de la mediana del ingreso per cápita del país.

Gráfico 12

Pobreza en el Chile republicano

(% población, US$ 4 x día aprox.)



Fuente: Prados de la Escosura, L. (2005), "Growth, inequality, and poverty in Latin America: Historical evidence, controlled conjectures", Universidad Carlos III *Working Papers* 04-41; y Encuesta CASEN, MInisterio de Desarrollo Social.

En materia de distribución, sin embargo, la evolución ha sido fluctuante. La desigualdad –medida por el coeficiente de Gini–, después de crecer durante el siglo XIX, llegó a su mínimo en los años previos a la Segunda Guerra Mundial, pero volvió a crecer durante la segunda mitad del siglo pasado[11]. Y aunque ha caído recientemente, sigue muy por sobre el nivel que alcanzó en la década de los años 30 del siglo pasado (ver gráfico 13)[12]. Pero la desventaja mayor surge al compararnos con el resto del mundo, porque, si bien la desigualdad es un fenómeno global, Chile se ubica entre los países con peores indicadores. Por ejemplo, entre los integrantes de la OCDE, sólo nos supera Irlanda antes de considerar la intervención del Estado, aunque va-

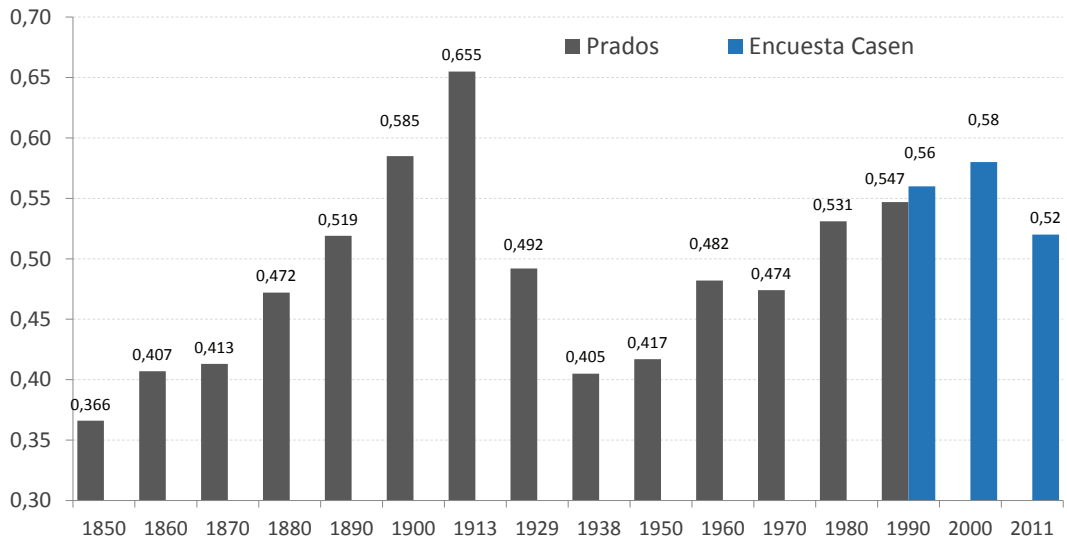
[11] El coeficiente de Gini fluctúa entre 0 y 1. Un número mayor representa más desigualdad.

[12] No hay una explicación consensuada para la evolución de la distribución del ingreso en nuestro país durante el último siglo. Pese a ello, es posible que la caída entre las dos guerras se explique por la reducción, proporcionalmente mayor del ingreso de los más ricos, como consecuencia de la Gran Depresión. La caída del producto en Chile fue de tal magnitud –superó el 40% acumulado entre 1929 y 1932–, que acabó afectando más intensamente a los sectores de mayores ingresos. Adicionalmente, esta crisis provocó la reversión de la apertura comercial iniciada a mediados del siglo XIX, reduciendo las rentas de la tierra, cuya propiedad estaba concentrada en grupos de altos ingresos. Luego, el aumento del Gini durante la segunda mitad del siglo pasado es consistente con lo observado en los países desarrollados: una mayor globalización, pero también un mayor premio a la educación universitaria, que ha hecho que el salario para los profesionales altamente calificados haya aumentado mucho más que para el resto de las actividades laborales. Los cambios tecnológicos y en demanda recientes han acabado con los trabajos intermedios, dejando al mercado laboral dividido entre trabajos altamente educados y el resto. Por último, y no obstante lo anterior, es interesante destacar que la Encuesta de Ocupación y Desocupación en la Región Metropolitana que realiza cada trimestre la Universidad de Chile, muestra que el promedio móvil de cuatro años del Gini cayó en el Gran Santiago desde 0,57 en 1990 hasta 0,46 en 2012, una mejoría incluso más pronunciada que la observada para el país como un todo. Además, estudios recientes sugieren que si controlamos por el cohorte de edad, la desigualdad para las nuevas generaciones es menor que para las anteriores. Véase, por ejemplo, Sapelli, C. (2011). *Chile: ¿Más Equitativo?* Ediciones UC.

Gráfico 13

Desigualdad en el Chile republicano

(Gini fluctúa entre 0 y 1; a mayor valor, mayor desiguadad)



Fuente: Prados de la Escosura, L. (2005), "Growth, inequality, and poverty in Latin America: Historical evidence, controlled conjectures", Universidad Carlos III *Working Papers* 04-41; y Encuesta CASEN, MInisterio de Desarrollo Social.

rios de ellos tienen un Gini apenas menor al nuestro. Pero es después de impuestos y transferencias monetarias que Chile queda último, y por lejos. Porque mientras estos países reducen significativamente la desigualdad primaria después de la intervención del Estado, en Chile ésta casi no cambia (ver cuadro 1). La mayor caída en la desigualdad ocurre en Irlanda, que reduce el Gini desde 0,59 a 0,33. Corea del Sur, como Chile, sólo avanza levemente gracias al efecto de los impuestos y transferencias monetarias, pero lo hace desde un Gini de 0,34, notablemente más bajo que el nuestro.

La evidencia para países desarrollados muestra que no más de un cuarto de la caída en el Gini se explica por la estructura y carga tributarias; y el resto, por transferencias monetarias directas[13].

[13] Véase OCDE (2012). "Income Inequality and Growth", *Policy Notes* 9, Paris; y Pisu, M. y D. Bloch (2012) "Tackling Income Inequality: The Role of Taxes and Transfers", *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2012/1.

Dos comentarios son relevantes: primero, que el coeficiente de Gini antes de impuestos y transferencias monetarias en Chile sea similar al de varios países mucho más avanzados sugiere que, en los datos, otros factores tradicionalmente considerados relevantes para la desigualdad, como la calidad de la educación, no han cambiado el resultado primario de la interacción económica. De lo contrario, ¿por qué países con indicadores de calidad educacional tan distintos tienen coeficientes de Gini antes de la intervención del Estado tan similares?

Parte de la explicación puede resultar de la medida de desigualdad que estamos utilizando para comparar. Por ejemplo, el sistema chileno incluye cobros a los privados por bienes y servicios que en la mayoría de los países europeos están públicamente disponibles, como las carreteras concesionadas, y en el ámbito social, la educación, salud y previsión. En esas naciones estos pagos se realizan vía mayores impuestos, que, al ser progresivos,

Cuadro 1

Coeficiente de Gini

(Fluctúa entre 0 y 1. Un número mayor representa más desigualdad)

Pre impuestos y transferencias					Post impuestos y transferencias			
				0,24	Islandia			
				0,25	Eslovenia	Noruega	Dinamarca	
				0,26	R. Checa	Finlandia	R. Eslovaca	Bélgica
				0,27	Austria	Suecia	Luxemburgo	
				0,28				
				0,29	Alemania	Holanda		
				0,30	Suiza	Francia		
				0,31	Polonia	**Corea**		
				0,32	N. Zelanda	Estonia	Italia	Canadá
				0,33	**Irlanda**	Australia	Japón	
			Corea	**0,34**	R,. Unido	Grecia	España	Portugal
				0,35				
				0,36				
			Suiza	**0,37**				
				0.38	Israel	EEUU		
			Islandia	**0,39**				
				0,40				
				0,41				
		Holanda	Noruega	**0,42**				
			Dinamarca	**0,43**				
		Suecia	R. Eslovaca	**0,44**				
N. Zelanda	Eslovenia	R. Checa	Canadá	**0,45**				
			Luxemburgo	**0,46**				
		Australia	Polonia	**0,47**				
	Finlandia	Austria	Bélgica	**0,48**				
	Japón	Alemania	Estonia	**0,49**				
	Israel	Italia	EEUU	**0,50**	**Chile**			
		España	Francia	**0,51**				
	R. Unido	Portugal	Grecia	**0,52**				
			Chile	**0,53**				
				0,54				
				0,55				
				0,56				
				0,57				
				0,58				
			Irlanda	**0,59**				

Nota: México, Turquía y Hungría no tienen cifras pre impuestos. Sus Gini post impuestos son 47, 41 y 27, respectivamente.
Fuente: Con datos OCDE entre 2009 y 2011. Ver OECD (2014). *Society at a Glance*, OECD Social Indicators, Paris.

reducen la desigualdad. Además, si el coeficiente de Gini midiera todas las transferencias, monetarias y no monetarias, incorporando las distintas estrategias de política social, las diferencias podrían cambiar, y eventualmente atenuarse[14]. En todo caso, otros indicadores de desigualdad, como la razón de ingresos entre el primer y último decil, confirman que Chile se ubica en el extremo superior de la OCDE.

La preocupación por la equidad social no es la única razón para combatir la desigualdad, también importa por su efecto en el crecimiento. De hecho, la literatura académica reciente muestra que las sociedades con alta desigualdad tienden a mantener sistemáticamente mayores brechas de ingreso con los países avanzados[15]. Esto ocurre, en parte, porque la desigualdad puede socavar el progreso en áreas como la educación y salud, y motivar políticas públicas perjudiciales para la inversión y la estabilidad económica. Además, mientras mayor es la desigualdad, menor es el consenso social para apoyar las políticas de ajuste necesarias cuando la economía enfrenta una crisis. Sin embargo, que la desigualdad reduzca la capacidad de crecimiento y su sustentabilidad no significa que las políticas redistributivas tributarias sean convenientes, puesto que éstas pueden, por sí mismas, reducir el crecimiento. En ese caso, el desafío es aplicar políticas que complementen ambos objetivos, permitiendo crecer y disminuir la desigualdad conjuntamente. Cómo hacerlo es la principal pregunta por responder.

[14] Por ejemplo, las subvenciones para salud, educación y vivienda, cuyo monto es cuantitativamente relevante en Chile, no están incluidas en las transferencias monetarias. Por otro lado, en Europa sí se consideran las tranferencias por pensiones como monetarias. Véase Beyer, H. (2014). "Sobre impuestos, desigualdad, y reforma tributaria", *Puntos de Referencia* 368, Centro de Estudios Públicos.

[15] Véase Ostry, J., A. Berg, and C.G. Tsangarides (2014), "Redistribution, Inequality, and Growth", IMF Staff Discussion Note SDN14/02, Washinton D.C.

Lo que falta

La economía chilena ha progresado mucho durante las últimas tres décadas, tanto al compararla consigo misma como con la región. Nuestro ingreso promedio ajustado por poder de compra se acerca a los US$ 20.000 anuales, y es el más alto en América Latina; no obstante, aún falta recorrer la segunda mitad del camino que nos separa de los países más avanzados, cuyos ingresos promedio bordean los US$ 40.000. Además, la eficiencia agregada –principal fuente de crecimiento– se ha desacelerado significativamente desde fines de los años 90, y la desigualdad –potencial barrera para la sustentabilidad del crecimiento en la etapa de desarrollo que viene– se ubica entre las más altas del mundo.

Para superar estos desafíos no hay que reemplazar el modelo; por el contrario, debemos fortalecerlo, arreglando sus fallas. De hecho, es gracias al avance que este modelo ha generado el que hayamos podido plantearnos metas económicas más desafiantes recientemente. Por ejemplo, sin el ingreso alcanzado durante las últimas tres décadas, probablemente hoy no estaríamos debatiendo sobre desigualdad. O al menos no lo estaríamos haciendo con posibilidades realistas de combatirla sustentablemente. Las diferencias en el contenido de la discusión de política económica en el resto de la región lo confirman. En esos países el debate sobre cómo reducir la desigualdad sigue postergado por la discusión tradicional de política macroeconómica. Mientras en Chile reflexionamos sobre el nivel de progresividad que requiere el sistema tributario y la eventual conveniencia de una educación superior gratuita, en la mayoría de los países de la región predomina la preocupación por la inflación, el desempleo y la estabilización del ciclo económico.

Así, debemos cuidar lo que tenemos, pero también entender que para mantener un crecimiento elevado una vez alcanzado un nivel de ingreso

medio alto como el nuestro, se necesitan compromisos públicos mayores y reformas competitivas más profundas que las ya asumidas. Y es que el aumento en eficiencia necesario para alcanzar el desarrollo supera varias veces lo logrado en el pasado, y exige recuperar y sostener un crecimiento superior al 5%.

Hasta ahora, para avanzar bastó con el aumento en el empleo y la inversión, y la reorganización económica hacia sectores más competitivos, como la que forzó la apertura comercial, entre otras reformas. También ha sido clave para nuestro buen desempeño económico la estabilidad institucional, con alto respeto por los derechos de propiedad y un adecuado funcionamiento del sistema judicial y de la administración pública. Pero nuestras tasas de empleo y de inversión ya son bastante elevadas, sin considerar que a medida que un país se acerca al desarrollo, parte de las ganancias en bienestar están asociadas con un aumento en la disponibilidad de horas para el ocio y recursos para consumo. Más importante, que la institucionalidad haya funcionado correctamente hasta ahora no garantiza que lo siga haciendo en el futuro, y menos que lo que sirvió hasta ayer sea suficiente para lo que se necesite mañana.

Hacia adelante, sin reformas sociales que den sustentabilidad al modelo –que aporten estabilidad como lo hicieron las buenas políticas macroeconómicas en las décadas previas– y sin una institucionalidad fortalecida que proteja el buen funcionamiento de los mercados, promoviendo nuevas ganancias de eficiencia, corremos el peligro de que grupos incumbentes interesados en bloquear las reformas pendientes capturen la política pública en beneficio de su propio interés, o de que, para frenar el descontento social, predominen políticas públicas populistas[16].

En esta segunda etapa del camino hacia el desarrollo, resguardar la competencia en los mercados será incluso más importante que en la etapa anterior. Porque el salto necesario en productividad sólo se conseguirá si profundizamos el proceso de destrucción creativa, permitiendo la entrada continua de firmas más eficientes en reemplazo de otras que no lo son y la rápida adopción de las nuevas tecnologías y procesos productivos que están constantemente siendo desarrollados[17].

Pero la concentración económica, típica en un país pequeño y enfocado en la extracción de recursos naturales y la producción de bienes primarios como Chile, y la elevada desigualdad, reflejada en una base reducida de capital humano de calidad, pueden transformarse en barreras que nos impidan avanzar[18]. La concentración de la producción, aunque genera ganancias de productividad al explotar economías de escala y de ámbito, también fortalece el poder de grupos económicos específicos que, ante la eventual pérdida de privilegios con la implementación de políticas pro mercado, pueden intentar bloquear su implementación[19]. La desigualdad,

[16] Las políticas públicas populistas son aquellas no sustentables financieramente.

[17] Los estudios empíricos muestran que una de las fuentes cuantitativamente más relevantes para explicar las ganancias de eficiencia en la economía es el reemplazo de empresas poco productivas por otras que sí lo son. El economista Joseph Schumpeter, que estudió este proceso en la décadxa de los años 30 del siglo pasado, lo denominó destrucción creativa.

[18] Si bien la concentración es un fenómeno global asociado a la búsqueda de ganancias de eficiencia, ésta se exacerba en un país pequeño y con una estructura productiva basada en los recursos naturales. De hecho, el último Informe de Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero chileno (FSAP), realizada por el FMI en 2011, destaca el alto nivel de conglomeración en nuestro país.

[19] Nótese que estos grupos de interés no se refieren necesariamente a conglomerados económicos, sino que a cualquier grupo de personas o empresas que comparten beneficios al preservar la institucionalidad vigente. Para un análisis profundo del rol que juegan las instituciones en el proceso de desarrollo económico, véase Acemoglu D. y J. Robinson (2012). *Why Nations Fail*, Crown Business, New York; y Parente, S. y E. Prescott (2000). *Barriers to Riches*, MIT Press.

por su parte, al reducir la disponibilidad de capital humano y de la capacidad de innovar, afecta directamente la productividad agregada; y al deslegitimar el modelo, merma la estabilidad que requieren las inversiones de largo plazo.

Con todo, al menos dos reformas nuevas, entre muchas otras posibles, que destacan por ser complementarias y estar directamente relacionadas con los desafíos pendientes, permitirían perfeccionar la institucionalidad económica chilena. Por una parte, se debe fortalecer la regulación de conglomerados económicos, con énfasis en los que participan en el sector financiero[20]. Esto reduce el riesgo de crisis sistémicas y protege la competencia y la confianza en el modelo económico. Además, es necesario mejorar el sistema de financiamiento de los partidos políticos, de modo de socavar la relación entre los poderes económico y político, profundizar los lazos entre la población y los partidos, y fortalecer su rendición de cuentas[21].

En resumen, con una sociedad más equitativa preservaremos la estabilidad agregada, y con una institucionalidad que fortalezca la independencia de las políticas públicas de los intereses de grupos específicos, resguardaremos el buen funcionamiento de los mercados, haciéndolos más profundos y competitivos. Este es el entorno que Chile requiere para crecer fuerte y sostenidamente y superar la trampa de país de ingreso medio. PdeR

[20] Véase el Informe de Estabilidad Financiera, Segundo Semestre 2013, del Banco Central de Chile. En el recuadro V.1, éste describe la experiencia internacional en materia de regulación de conglomerados financieros y señala los principales desafíos en Chile.

[21] Para un completo análisis del sistema de partidos políticos en Chile, en particular en relación con su financiamiento, véanse los capítulos 4 y 5, de Claudio Agostini y Salvador Valdés, respectivamente, del libro Díaz, F. J., L. Sierra (2012). *Democracia con partidos*, CEP/CIEPLAN.