

XIV ENADE '92

ARCHIVO

AD PORTAS
¿EN EL UMBRAL DE LA PROSPERIDAD?

REPUBLICA DE CHILE			
PRESIDENCIA			
REGISTRO Y ARCHIVO			
NR.	92/31052		
A:	31-DEC-92		
P.A.A.	<input type="checkbox"/>	R.C.A.	<input type="checkbox"/>
C.B.E.	<input checked="" type="checkbox"/>	MLP	<input type="checkbox"/>
M.T.O.	<input type="checkbox"/>	EDEC	<input type="checkbox"/>
M.Z.C.	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>

CHILE FUTURO: EN EL UMBRAL DEL DESARROLLO

**Versión preliminar
Para la discusión**

Documento elaborado para ENADE 1992 por el grupo de trabajo "Chile Futuro" constituido por la Confederación de la Producción y del Comercio e ICARE, integrado por los señores Juan Eduardo Errázuriz O., José Antonio Guzmán M., Felipe Larraín B., Alfonso Mujica V., Ricardo Bacarreza R. y Manuel Vargas C..

Esta versión fué sometida a la consideración de los señores presidentes de rama de la Confederación de la Producción y del Comercio, y se entrega en esta oportunidad a la consideración de la comunidad empresarial.

Su elaboración técnica y redacción final estuvo a cargo del economista Sr. Felipe Larraín B., quién contó con la colaboración de Andrés Giaconi, como ayudante de investigación.

Noviembre de 1992

CHILE FUTURO: EN EL UMBRAL DEL DESARROLLO

1. El umbral del desarrollo

Chile enfrenta hoy una de las mejores posibilidades de su historia. Por primera vez en muchas décadas, nuestro país se encuentra, virtualmente, en el umbral del desarrollo. Existe hoy la posibilidad cierta de derrotar la pobreza y el subdesarrollo en un plazo no lejano. La fortaleza de la economía, construida a partir de las reformas aplicadas desde mediados de los setenta y reafirmada en democracia, y los amplios consensos económicos entre las diversas corrientes políticas, permiten confiar en un futuro muy promisorio.

Por supuesto, Chile no es la primera economía pequeña que transita hacia el desarrollo basada en una estrategia de libertad económica e integración a los mercados mundiales. Varios países, especialmente en Asia, han seguido una estrategia similar en las últimas tres décadas. Algunos los llaman hoy los "*nuevos países industrializados*" (NPI). En la gran mayoría de ellos, el proceso de transformación económico comenzó a principios de los sesenta, y antecedió por tanto al proceso chileno. Este mismo hecho permite, sin embargo, extraer importantes antecedentes para Chile.

Los indicadores económicos de la excelencia.

En base a indicadores muy variados, es posible afirmar que estos NPI han logrado la excelencia en materia económica. Sus economías han sido las de mayor crecimiento del mundo en forma consistente durante las últimas tres décadas, a tal punto que algunos de ellos -Hong-Kong y Singapur- han derrotado ya el subdesarrollo. Sin duda, resulta interesante observar sus logros y cotejarlos con la situación de nuestro país hoy día. A su vez, también resulta ilustrativo contrastar a Chile con otros países de América Latina, teniendo como marco de referencia a las economías industrializadas. El Cuadro 1 muestra una serie de indicadores económicos para estos países.

El principal índice de desempeño económico es el crecimiento del producto. Al observar las cifras del período 1985-91, se aprecia que Chile, con 5.6% de crecimiento promedio, ha superado ampliamente al resto de América Latina. Sin embargo, está por debajo de los países asiáticos del Cuadro 1 (Corea, Hong-Kong, Singapur y Tailandia) cuyo crecimiento promedio fue de 7.6% en el período. No obstante, en 1992 la economía chilena crecerá alrededor de un 8%, comparable al desempeño de los nuevos países industrializados de Asia, y muy probablemente superior al desempeño de cualquier economía latinoamericana. Por supuesto, los países en desarrollo exitosos tienden a crecer más que las naciones industrializadas, cuyas economías son más maduras; esto se muestra en el cuadro para el llamado *Grupo de los 7* (G7).

En materia de inflación, Chile ha sido un modelo en América Latina, y su desempeño supera largamente a las otras seis economías grandes de la región. Para ellas, la inflación promedio del período 1985-91 fue de 252%, mientras en Chile alcanzó sólo a 17%. Por supuesto, la realidad regional ha estado influida fuertemente por los procesos hiperinflacionarios de Argentina, Brasil y Perú, pero aún dejando fuera a esos países, el desempeño de Chile sigue siendo notable. Sin embargo, la inflación promedio en Asia para el mismo período ha sido inferior al 4%, no sólo de un dígito sino similar a la inflación de los países industrializados. Lograr una inflación de un dígito es un desafío alcanzable y muy concreto para Chile.

Una tasa de desempleo baja, preferiblemente el pleno empleo, es otra meta importante. Resulta aquí muy difícil superar a Asia, cuya tasa de desempleo promedio para 1985-91 es de 3,1%, incluso menor que la de los países industrializados. El desempleo promedio en Chile ha sido superior al resto de la región en 1985-91, pero ya en 1991 la tasa de desocupación de nuestro país fue más baja que el promedio regional. Para 1992 esta tendencia se acentúa, al caer esta tasa a cifras cercanas al 5% y probablemente menos hacia fines de año. Con ello, Chile se convertirá probablemente en el país con menor desempleo de América Latina, después de México, y aún menor que todos los países del G7 excepto Japón. Sin embargo, aún hay mucha distancia para alcanzar a los NPI de Asia.

Se espera que Chile llegue a los US\$2.800 de ingreso per cápita a fines de 1992, continuando un rápido incremento desde 1985. Esta cifra, debida tanto al fuerte crecimiento del país como a la apreciación de la moneda, situaría a Chile en una de las posiciones de privilegio en la región.¹ Sin embargo, está todavía lejos del promedio de los países asiáticos en la muestra (sobre US\$6.000), entre los cuales hay dos economías desarrolladas: Hong-Kong y Singapur. US\$2.800 de ingreso están aún lejos de cruzar el umbral del desarrollo (estimado en US\$7,000)², pero en caso de mantenerse el actual ritmo de crecimiento de la economía esa meta sería alcanzable en poco más de una década.

Las altas tasas de crecimiento en Asia han estado basadas en una fuerte inversión, cercana al 30% del PGB por ya varias décadas. Si Chile quiere crecer a las tasas de los NPI, necesita un esfuerzo adicional en este campo. Después de un período de recuperación sostenida en la inversión desde mediados de los 80, la inversión en capital fijo llegará en 1992 a cerca del 20% del PGB. En los últimos años hemos superado el promedio de inversión latinoamericano, pero estamos aún lejos de las tasas de inversión de los NPI.

Existe una estrecha relación entre la inversión y el ahorro doméstico. Los NPI se caracterizan tanto por alta inversión como por un fuerte ahorro, y esta última variable ha representado sobre un 30% del PGB desde mediados de los sesenta. Nuevamente, se ha observado en nuestro país una fuerte recuperación del ahorro desde la crisis del 82, de tal forma que en 1991 esta variable alcanzó el 19% del PGB. La tasa de ahorro es, sin embargo, uno de los pocos indicadores en que Chile no supera al promedio de América Latina.

Nuestro país ha tenido un desarrollo exportador extremadamente exitoso desde mediados de los 70. Las exportaciones chilenas han sido las de más rápido crecimiento en América Latina desde entonces. Medido por la relación de exportaciones a PGB, que ya casi llega al 40%, Chile es también la economía más abierta de América Latina³. En este indicador, sin embargo, nuestro país está lejos del promedio de los NPI (95%), pero supera a Corea y Tailandia.

Finalmente, podemos analizar indicadores fiscales. La más común de las medidas de tamaño del Estado es el gasto total de gobierno como proporción del PGB. En Asia, el promedio de gasto público ha bordeado el 23% del PGB, pero esa cifra había caído a 21% a principios de los 90. Estas cifras son similares al promedio de América Latina. El gasto de gobierno en Chile supera ampliamente a Asia y América Latina (promedio de casi 30% del PGB en 1985-91, y 26% en 1991) y se acerca más al de los países industrializados. La carga tributaria en Chile -alrededor de 18% del PGB- es superior al promedio latinoamericano y al de todos los países asiáticos.

Planteamos aquí un doble desafío. Por una parte, resulta necesario desarrollar indicadores precisos de la eficiencia del gasto público, que hoy no existen. Así podrán plantearse metas precisas para la mejoría de la eficiencia del sector público, tal como ocurre en el sector privado. Por otra parte, consideramos favorable que el gasto público, especialmente el gasto corriente, crezca en el tiempo menos que el producto. Así se logrará un tamaño del Estado menor sin necesidad de cortar programas en aplicación, y se abrirá por ende un mayor espacio para el desarrollo del sector privado.

En resumen, Chile destaca especialmente por haber alcanzado tasas de crecimiento del PGB elevadas, bajo desempleo y significativo desarrollo de las exportaciones. La inflación ya alcanzado niveles muy bajos dentro del contexto latinoamericano, la inversión está ligeramente por sobre el promedio de la región y el ahorro algo por bajo éste. En todas estas magnitudes, sin embargo, existe todavía una brecha

1 *Aún no se cuenta con estimaciones del ingreso per cápita para 1992 en los otros países, pero es probable que Chile dispute con Argentina el segundo lugar de la región en ingreso por habitante.*

2 *De acuerdo a la clasificación utilizada por el Banco Mundial.*

3 *En 1990, la razón de exportaciones a PGB de Venezuela supera levemente a la de Chile, pero éste es un resultado circunstancial que se debe a un precio del petróleo inusualmente alto, motivado por la Guerra del Golfo Pérsico.*

importante con los países de la excelencia, aunque --de mantenerse el desempeño del 92-- nos vamos acercando progresivamente al promedio asiático.

Los indicadores sociales de la excelencia

El desarrollo de un país no puede ser juzgado sólo por el crecimiento del producto, la inflación, el ahorro, la inversión o las exportaciones. Estos indicadores son ciertamente muy importantes, pero no lo es menos la adecuada solución de las necesidades sociales de la población. Los indicadores sociales de un país reflejan en forma muy clara el bienestar de sus habitantes. Por supuesto, las economías sanas y pujantes tienden a presentar también una situación social favorable.

Ningún indicador es capaz de representar toda la riqueza y complejidad social de un país. Pero un conjunto de ellos que abarquen distintos sectores sociales puede dar un cuadro bastante completo en este campo. Así, la tasa de analfabetismo es tal vez el indicador resumen más utilizado del nivel educacional de un país, aunque indudablemente refleja sólo una parte de la realidad educacional del país.

Chile cuenta con la tasa de analfabetismo más baja entre las 7 mayores economías de América Latina (7%), con la excepción de Argentina que es levemente inferior. Esta cifra es comparable a la de los países asiáticos, pero es superior al analfabetismo de los países industrializados, que es en todos los casos inferior al 5%. Alcanzar una tasa menor al 5%, comparable a la de los países desarrollados, es el desafío en este campo.

El número de alumnos por profesor en educación primaria es un indicador que mide, en algún grado, la calidad de la educación. Dentro de cierto rango, un número más bajo sugiere una educación más personalizada y mayor tiempo de dedicación del profesor a cada alumno. En Chile hay unos 29 alumnos por profesor, cifra que es más alta que el promedio de América Latina (26) y de Asia (26), y significativamente mayor que la de los países industrializados (18). Esta comparación sugiere la necesidad de progreso en este campo.

Por último, el número de años de enseñanza obligatoria indica de alguna forma la preparación promedio de los estudiantes que egresan de enseñanza básica y media. En Chile son 8, lo que supera levemente el promedio regional y coincide con el promedio de Asia, pero está dos años por debajo de la media en los países industrializados.

A pesar de los problemas evidentes que tiene el sector salud en Chile, el país tiene algunos indicadores bastante positivos en este aspecto. La expectativa de vida al nacer resume muchos elementos de la salud de un país. Con una esperanza de vida de 72 años --4 años superior al promedio regional-- Chile supera claramente a cualquier otro país de América Latina. Coincide también con el promedio de Asia, aunque dista todavía unos 5 años de los países industrializados.

Por otra parte, la tasa de mortalidad infantil en Chile es de sólo 17 por cada 1000 nacidos vivos, lo que es bastante mejor a la de cualquier otro país latinoamericano y se compara con el promedio asiático. Dista aún, sin embargo, de alcanzar cifras de un dígito (promedio de 7) de los países industrializados. La mortalidad infantil guarda, por cierto, una relación con el porcentaje de nacimientos atendidos por personal de salud, que en Chile alcanza al 97%, largamente superior al promedio latinoamericano (65) y al asiático, aunque ligeramente inferior al de los países industrializados (99).

La distribución del ingreso de un país es otra variable muy importante en el campo social. Un país donde el ingreso está distribuido en forma muy inequitativa es más proclive a experimentar conflictos sociales. Si además de esto existe un sector importante de la población que vive en pobreza, el problema se agudiza. América Latina es la región con mayores desigualdades distributivas en el mundo. Tal como se muestra en el Cuadro 3, el 20% más rico tiene cerca de 20 veces el ingreso del 20% más pobre. El contraste es marcado con Asia, donde el mismo indicador es, en promedio, de 7.6. Chile es uno de los países con menor desigualdad dentro del contexto de América Latina, ya que el 20% más rico tiene unas 14 veces el ingreso del 20% más pobre. Pero aún está lejos de alcanzar los niveles de Asia o de los países desarrollados; en estos últimos, el coeficiente de desigualdad es apenas de 6.2. Hay una nota optimista, sin embargo, en este cuadro. El hecho de que los países más ricos sean los de menor desigualdad sugiere

que el propio desarrollo económico, en el largo plazo, ayuda a lograr una distribución más equitativa.

En resumen, nuestro país está muy bien en una serie de indicadores, comparado con el resto de América Latina. Chile lidera en mortalidad infantil, alfabetismo, expectativa de vida y nacimientos atendidos por personal de salud. En estos indicadores estamos incluso al nivel de los "tigres asiáticos". También presenta una de las distribuciones de ingreso menos desiguales de nuestra región, pero aquí dista mucho de Asia. En todas estas variables, sin embargo, todavía hay un trecho considerable con el mundo industrializado.

Los dos grandes desafíos

Los indicadores sociales y económicos que hemos analizado nos permiten ser optimistas. Aún queda una brecha importante que recorrer en varios de ellos para llegar al nivel de los países exitosos de Asia, aunque en unos pocos estamos al mismo nivel. La brecha es mayor aún para llegar al nivel de los países industrializados. Pero la fortaleza de nuestra economía y los consensos logrados permiten vislumbrar a Chile alcanzando muchos de los logros de los NPI en un tiempo no demasiado lejano. Nuestro país enfrenta hoy dos grandes desafíos muy concretos: derrotar la pobreza en el plazo de una década, y salir del subdesarrollo en un período similar. Chile puede además convertirse en la primera nación de América Latina en lograr ambos objetivos.

2. La derrota de la pobreza⁴

Chile ha hecho enormes progresos en muchos frentes, pero aún subsisten sectores importantes de la población que viven en condiciones de pobreza. Este problema social constituye un imperativo ético para la sociedad. Requiere de la acción decidida del Estado en forma directa y de la búsqueda de cooperación con el sector privado. Existen también fuertes diferencias en la distribución del ingreso, que cuando van aparejadas con mucha pobreza, constituyen un motivo adicional de preocupación.

Niveles altos de pobreza no van acompañados necesariamente por una distribución del ingreso muy desigual. En algunos países del tercer mundo (por ejemplo en África), la pobreza se halla muy difundida a pesar de que las desigualdades distributivas no son demasiado pronunciadas. En América Latina, sin embargo, ambos fenómenos tiende a darse juntos: la pobreza coexiste con distribuciones del ingreso muy desiguales, como se puede apreciar en el Cuadro 3.

No existe una forma para determinar de antemano cuál debe ser la distribución óptima del ingreso. Sin embargo, el nivel de pobreza puede ser un criterio adecuado para orientar las políticas distributivas. De hecho, el tema de la distribución del ingreso no sería tan apremiante si no estuviera asociado a un alto nivel de pobreza. Esa es la situación que impera en Chile. Estudios recientes han determinado que entre un 35 y 40% de la población vive en pobreza⁵. El problema de la pobreza se ha constituido --con razón-- en la principal preocupación social en Chile y debe ser el centro de las políticas distributivas.

Las políticas sociales

Las políticas sociales constituyen el frente de lucha del Estado contra la pobreza y la desigualdad excesiva en la distribución de ingreso. Este es uno de los grandes desafíos del sector público. A su vez, la pobreza y las desigualdades distributivas han sido un campo propicio para el florecimiento del populismo en América Latina. Políticas de distintas tendencias ideológicas han intentado soluciones fáciles para estos problemas, basadas en una expansión fiscal insostenible y aumentos de salarios muy por sobre la mejoría de productividad. Las políticas populistas han conducido invariablemente al colapso y a un deterioramiento en las condiciones de vida de los propios trabajadores, que son justamente a quienes el discurso populista dice querer beneficiar⁶.

La pregunta clave es, entonces, cómo eliminar la pobreza y hacer más equitativa la distribución del ingreso. La investigación en este campo y la experiencia de numerosos países indican que hay dos elementos básicos para un desarrollo social exitoso. En primer lugar, sólo un crecimiento económico elevado y sostenido puede sentar las bases para solucionar el problema de la pobreza en forma permanente. De esta forma, aquellas políticas que promuevan el crecimiento están ayudando también a reducir la pobreza y las desigualdades económicas.

Un acápite especial merece la inversión en educación y capacitación, que cumple un doble objetivo. En primer lugar, permite a sus beneficiarios superar por sus propios medios la pobreza, al adquirir mejores capacidades para desenvolverse en los mercados laborales. En segundo lugar, esta es una inversión en capital humano que potencia el crecimiento del país. Es conocida la importancia que le han

4 *Parte de esta sección se basa en F. Larraín (1992), "Desarrollo Económico y Rol del Estado: Opciones para Chile", trabajo preparado para el seminario Chile 2000. Cáceres, España, octubre de 1992.*

5 *Ver, por ejemplo, A. Torche (1987), Banco Interamericano del Desarrollo (1991) y CEPAL (1992).*

6 *Para un análisis de políticas populistas en América Latina, ver R. Dornbusch y S. Edwards, The Macroeconomics of Populism in Latin America, University of Chicago Press, 1991. El caso de Chile es analizado en F. Larraín y P. Meller, "La Experiencia Socialista- Populista Chilena: la Unidad Popular, 1970-73", Colección Estudios CIEPLAN, Diciembre 1990; también en Cuadernos de Economía, Diciembre 1990.*

dado a la educación los países exitosos de Asia. Sin embargo, los frutos de una mejor educación y capacitación sólo se ven en el mediano y largo plazo.

Las políticas sociales del Estado son un complemento fundamental del crecimiento en la superación de la pobreza. La alta proporción del país en esta condición exige la implementación de medidas en el corto plazo. El desafío estriba en diseñar políticas que puedan resolver el problema sin minar el dinamismo de un crecimiento económico sostenido.

Existen varias políticas que pueden beneficiar a los más pobres, entre ellas un acceso más fácil y expedito al crédito. Es bien sabido que el mayor obstáculo para ello es que los pobres carecen de garantías adecuadas para dar a potenciales prestamistas. La asistencia pública en este aspecto puede ser eficazmente complementada por políticas del sector privado tendientes a expandir el acceso de las microempresas al crédito. En algunos sectores, especialmente en la agricultura, el crédito debe ser complementado con una adecuada asistencia técnica.

Las políticas sociales deberían, en principio, estar basadas en programas focalizados a los grupos más pobres. Estos programas deben alentar a los pobres a romper el círculo de la marginalidad. No deben limitarse a la entrega de subsidios sino que deben enfatizar el acceso de los pobres a empleos productivos. Por ello, el crecimiento económico es fundamental en la lucha contra la pobreza.

Los programas específicos son, por lo general, más eficientes cuando se hallan focalizados hacia los sectores más necesitados y son claramente preferibles a las políticas indirectas como los subsidios vía precios. Un caso que ilustra lo anterior es el de los programas nutricionales dirigidos a niños y mujeres embarazadas, que se han implementado en Chile por varios años.

Es importantísimo también reducir las filtraciones del gasto social hacia los grupos menos necesitados. Se ha estimado que sólo el 40% de cada peso gastado por los programas sociales chilenos llega efectivamente a beneficiar a los dos quintiles de ingresos más bajos de la población. A pesar de que la focalización del gasto ha mejorado en los últimos años, deben hacerse esfuerzos aún mayores a fin de perfeccionarla.

Los programas de inversión (por ejemplo, en salud, educación y alimentación infantil) son muy deseables, ya que tienden a mejorar la capacidad de los beneficiarios para convertirse en generadores de riqueza y, por ende, proporcionan soluciones de largo plazo a la pobreza. Además, al incrementar la productividad del trabajo, dichos programas contribuyen positivamente al crecimiento económico. Sin embargo, los sectores más afectados por la extrema pobreza -en particular los que pertenecen al decil inferior de la distribución del ingreso- requieren de algo más que lo señalado. Para estos grupos es preciso implementar programas de apoyo al consumo, a pesar de que estos programas sean relativamente menos eficientes.

Más allá del gasto social

Por importante que sea, el gasto social no es la única forma que tiene el gobierno de contribuir a la solución de los problemas sociales. Las políticas que ayuden a satisfacer las necesidades de la sociedad, especialmente de los sectores de menores recursos, no siempre implican mayor gasto. En muchos casos, lo que se requiere es una normativa adecuada que ayude a usar más eficientemente los recursos siempre insuficientes de que se dispone. Este problema debe ser abordado sin ideologismo; lo importante es que se provea de un buen servicio a la población, no que lo produzca el Estado.

Un ejemplo claro es la salud en Chile, donde coexiste un sistema privado eficiente que cubre aproximadamente al 20% de la población, con un sector estatal que presenta serios problemas. Este último es la única alternativa de salud para el 80% de la población restante. El gran desafío es mejorar la calidad del servicio para los sectores que no tienen acceso a la salud privada. La solución no se encuentra en que el Estado continúe incrementando los recursos al sistema estatal cada vez que existe un problema. La verdadera solución es cambiar la normativa del sistema de salud, que permita al sector privado competir con las instituciones estatales en igualdad de condiciones para atender a los grupos que no tienen hoy acceso a la salud privada. Esto equivale a entregar el poder de decisión sobre el uso de los fondos de salud a los

propios usuarios, que decidirán gastarlos donde reciban un mejor servicio. Indudablemente, resolver el problema de salud requerirá cuantiosos recursos del Estado. Lo importante es asegurarse la mayor efectividad por peso gastado.

Por último, para lograr una mayor participación del sector privado en la solución de la pobreza, convendría estudiar una expansión a la deductibilidad de impuestos de las donaciones que las personas y empresas destinen a instituciones sociales sin fines de lucro. Ello comprometería más a quien contribuye con proyectos sociales específicos y le permitiría controlar más directamente que los fondos aportados sean usados eficientemente.

3. Hacia una definición del rol del Estado

Hacia fines de los ochenta hubo un cambio importante en la concepción del rol del Estado en América Latina. Este cambio fue fruto del convencimiento en una nueva estrategia de desarrollo basada en el mercado. Los gobiernos comprendieron que un sector público eficiente no puede estar sobreextendido en su tamaño o en el rango de actividades que realiza. El objetivo fue entonces centrar el Estado en aquellas actividades que le son propias, lo que conlleva una reducción de su tamaño. Chile fue precursor de esta tendencia ya que la racionalización del Estado comenzó a mediados de los setenta. Aún queda, sin embargo, un importante camino por recorrer en este campo.

3.1 La agenda del Estado moderno

El mundo en desarrollo ha recorrido un largo camino en un plazo breve. Durante largo tiempo existió la creencia en el sector público como motor de la estrategia de desarrollo, el gran proveedor de empleos y el productor de bienes y servicios. Hoy día, el Estado empresario se bate en retirada. Son otras las funciones del Estado moderno.

Más allá de las labores tradicionales del Estado (seguridad externa, orden interno y administración de justicia), hoy se acepta ampliamente que el Estado debe velar por la preservación de los equilibrios macroeconómicos y por la estabilidad de las políticas. La agenda del Estado moderno también incorpora las políticas sociales, la regulación, y el apoyo eficiente a la actividad productiva.⁷

Los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad de las políticas

Existe hoy un amplio convencimiento de que la preservación de los equilibrios macroeconómicos (bajo déficit fiscal y baja inflación) es indispensable para el desarrollo económico. Ello porque la estabilidad macroeconómica es crucial para un proceso de desarrollo liderado por el sector privado. Afortunadamente, ya nadie discrepa de esta posición.

También resulta fundamental la estabilidad de las políticas económicas. En el pasado Chile sufrió los embates de una gran inestabilidad de políticas, cuando los cambios de gobierno traían modificaciones radicales en las políticas aplicadas. Esta experiencia debe ser evitada, y existen buenos indicios de que así será por el altísimo consenso en torno al modelo económico que hoy se aplica.

En términos más concretos, el gobierno actual ha realizado importantes reformas en el área laboral y tributaria. Sin perjuicio de que las leyes son susceptibles de ir perfeccionándose en el tiempo, hay un valor fundamental en la estabilidad de los cuerpos legales. Luego de haber logrado una reforma a la ley laboral que da legitimidad a este cuerpo legal y que está funcionando bien, no es prudente continuar haciendo cambios. La inestabilidad de la legislación laboral perjudicaría a los trabajadores. Afortunadamente, parece haber un acuerdo generalizado sobre la inconveniencia de incrementar la carga tributaria, y más bien está cobrando fuerza la idea de rebajar esta carga con el tiempo, en la medida de lo posible.

El rol regulador

El Estado también tiene un rol regulador ineludible. Especialmente luego del abandono paulatino de las actividades empresariales por parte del Estado, la actividad estatal se ha reorientado hacia la regulación.

⁷ El rol social del Estado no se trata aquí pues, dada su trascendencia, fue analizado por separado en el punto anterior.

Existen muchos campos donde la regulación estatal es necesaria. Un primer aspecto es la regulación de los monopolios, que se logra fomentando la competencia interna y externa, esta última a través de la apertura de la economía. En ciertos casos, sin embargo, la competencia no puede darse porque existen monopolios naturales, como es el caso del servicio telefónico y la energía eléctrica. Lo que procede aquí es que el Estado provea de regulación a estos monopolios, especialmente en lo que se refiere a la fijación de tarifas. Para salvaguardar el interés del país, la regulación debe ser efectuada en forma eficiente por un organismo técnico.

Un segundo aspecto es la regulación del sector financiero, donde está en juego la fe pública. Fallas en la regulación financiera en el pasado han provocado fuertes costos económicos y cambios patrimoniales bruscos a muchos agentes. La regulación financiera debe estar encaminada a proveer de una legislación eficiente para el control de excesos y de información suficiente y oportuna a los usuarios. A la vez, debe existir un organismo regulador con capacidad y poderes suficientes para detectar a tiempo los problemas y hacer cumplir la normativa vigente. En el caso de Chile reviste especial importancia la regulación de las instituciones privadas en el sector de seguridad social, las administradoras de fondos de pensiones y compañías de seguro.

Hay también nuevos desafíos regulatorios para el Estado en la sociedad moderna. El propio desarrollo económico trae consigo problemas ecológicos y de congestión. Aquí se produce una clara falla del mercado, pues los agentes económicos individuales perciben sólo una pequeña parte de los costos ambientales y de congestión que provocan a la sociedad. Son estos aspectos los que requieren de soluciones más imaginativas, al ser los más inexplorados, y Chile está bastante atrasado en estas materias. Las soluciones propuestas deben basarse en el sano principio de que cada agente internalice los costos que provoca a la sociedad.

El apoyo a los sectores productivos

En el pasado se tendió a confundir el rol de apoyo del Estado a los sectores productivos con la propia producción de bienes por parte del Estado, y con el otorgamiento de regímenes de excepción a ciertas actividades privadas. Asistimos hoy al ocaso del Estado empresario, y existe un consenso cada vez mayor de que los incentivos a las actividades privadas deben ser lo más parejos posibles.

Existen, sin embargo, varias formas en que el Estado puede apoyar la actividad productiva. Un primer aspecto, en su rol subsidiario, es asegurar la provisión de una infraestructura caminera, portuaria, de riego, energética y de comunicaciones adecuada para que se desenvuelva el sector privado. Sabido es que la infraestructura constituye un elemento central en la competitividad de un país. En el enfoque tradicional, los servicios de infraestructura los producía el Estado. En el enfoque moderno, no es necesaria la producción ni administración estatal de estos servicios. Sí es necesaria la regulación.

Hoy en Chile las comunicaciones y gran parte del sector energético están en manos del sector privado. La infraestructura de transportes, sin embargo, aún se encuentra fundamentalmente en manos del Estado. La nueva ley de concesiones de obras públicas permitirá la participación del sector privado no sólo en la construcción sino también en la administración de las obras. Este es un paso importante en la dirección correcta. No obstante, a un año de haberse aprobado la Ley de Concesiones, todavía no hay ningún proyecto en funcionamiento a través suyo. Pero incluso aunque ella estuviera en plena aplicación, no se vislumbra que pueda tener un impacto significativo en aliviar el presupuesto público de infraestructura.⁸

⁸ De acuerdo a la ley, la participación del sector privado puede darse sólo cuando exista una ruta alternativa; dada la geografía de Chile, esto limita fuertemente la participación privada. Además, la ley no se extiende al mantenimiento de la infraestructura, que absorbe varios cientos de millones de dólares por año. Ver Juan Eduardo Errázuriz (1992).

Por otra parte, el rol del Estado también es fundamental en apoyar la investigación y desarrollo. Actualmente se gasta en Chile en este rubro menos de 0.5% del PGB. En contraste, los países desarrollados gastan 2 a 3 puntos del PGB en investigación y desarrollo, elemento clave en el progreso tecnológico y la productividad. Una meta muy ansiada en nuestro país es que los recursos destinados a estos fines traspasen la barrera psicológica del 1% del PGB, lo que está aún lejos de lograrse.

Finalmente, el Estado debe apoyar fuertemente al sector privado en la apertura de mercados externos. Aquí el rol del Estado es insustituible porque los empresarios privados carecen del poder de negociación del sector público en las relaciones con los gobiernos extranjeros. También se produce aquí una falla del mercado, porque una vez abierto un mercado, éste está disponible para todos los empresarios del país. Así, cada empresario individual percibe un beneficio bajo (en relación al beneficio social) por la apertura de un mercado y por tanto invierte menos que el óptimo social en luchar por esta apertura. Los acuerdos bilaterales de libre comercio, si son bien manejados, pueden convertirse en un mecanismo de ayuda en esta tarea.⁹

3.2 El financiamiento de la agenda del Estado moderno

Aún con gran eficiencia e imaginación, la solución de los problemas sociales de salud (incluyendo el problema de las aguas servidas), educación, vivienda, nutrición adecuada, el desafío ecológico y la congestión, entre otros, requiere una vasta cantidad de recursos. Cualquier cálculo serio, aunque sea muy conservador, arroja necesidades extra por muchos miles de millones de dólares.

¿De dónde obtener tan cuantiosos recursos? Un cobro adecuado a los usuarios de los servicios ayuda. También debe efectuarse un cargo a quienes provocan externalidades (es decir, costos que no perciben totalmente ellos mismos) como son los casos de la polución y la congestión. Pero estas ideas no resuelven el problema. En los sectores sociales el problema es precisamente que una cantidad importante de chilenos no tienen los medios para financiar una prestación de servicio mínima. El aumento de impuestos, luego de la reforma tributaria de 1990, no es una alternativa viable. Y el gasto deficitario está definitivamente descartado. El crecimiento económico y el control de la evasión sí pueden ayudar, pero se necesita más.

Hay dos alternativas adicionales. Primero está la continuación del proceso de privatizaciones. La razón es muy práctica. Simplemente, es reconocer que hay una serie de necesidades cuya satisfacción es más urgente que mantener empresas en poder del Estado, cuando el sector privado pueda desarrollar adecuadamente esas actividades. Una estimación gruesa indica que la privatización de las empresas públicas restantes podría generar entre US\$8 mil y US\$10 mil millones¹⁰. Segundo, está la creación de soluciones imaginativas para usar el inmenso potencial del sector privado. Una iniciativa positiva en esta materia -con las limitaciones que ya se han indicado- es la nueva ley de concesiones de obras públicas para la inversión en infraestructura, que debería agilizarse en su aplicación. El principio anterior debería extenderse, por ejemplo, al campo de la salud.

En definitiva, la eficiencia del sector público será medida por su capacidad de resolución de los problemas cotidianos de las personas.

⁹ El tema de los acuerdos de libre comercio se analiza más adelante en este documento.

¹⁰ Esta cifra incluye CODELCO, que aportaría más del 70% del total.

4. Profundización de la integración de Chile en la economía mundial

4.1. La integración comercial

Chile se integró unilateralmente con todo el mundo desde mediados de los años setenta, sin hacer distinción alguna entre países o regiones. Como parte de esta estrategia nuestro país se retiró de un acuerdo de integración regional, el Pacto Andino. Esta probó ser una buena decisión dadas las restricciones que el Pacto imponía sobre el comercio con el resto del mundo y la inversión extranjera, que eran incompatibles con el modelo de inserción global chileno.

La estrategia comercial chilena probó ser enormemente exitosa. Nuestro comercio exterior se ha diversificado fuertemente, tanto en términos de la composición de las exportaciones como de los socios comerciales. Hoy somos menos dependientes de productos y mercados específicos. Los envíos de cobre, que a principios de los setenta llegaron a representar alrededor del 80 por ciento de nuestras exportaciones, hoy han reducido su participación a menos del 40 por ciento del total. Y esto ha ocurrido a pesar del aumento de producción proveniente de las nuevas minas privadas. Globalmente, el crecimiento de las exportaciones ha superado largamente el aumento del producto. En 1965, las exportaciones representaban menos del 12 por ciento del PGB. Hacia fines de los ochenta, esta proporción se había incrementado más de tres veces, llegando casi al 40 por ciento del PGB. Chile es hoy, largamente, la economía más abierta de América Latina.

El cambio de énfasis de la estrategia comercial

A pesar del éxito del esquema de liberalización comercial global, ha habido un cambio de énfasis significativo en el proceso de apertura comercial. Han cobrado fuerza los acuerdos bilaterales de libre comercio, que están avanzados con varios países de América. Ya se ha firmado un pacto con México, que establece la reducción bilateral de tarifas hasta llegar a 0% en 1996. Hacia fines de año, se anuncia la firma de un acuerdo similar con Venezuela. A la vez, Chile espera el fin de las negociaciones con México para comenzar negociaciones formales conducentes a un pacto de libre comercio con Estados Unidos.

La meta de la integración comercial global no se ha abandonado. De hecho, los aranceles aduaneros fueron reducidos unilateralmente desde el 15% al 11% en Junio pasado, reforzando los nexos comerciales entre Chile y el resto del mundo. Pero claramente el mayor perfil lo tienen hoy las negociaciones bilaterales, como ocurre también en el resto del continente.

Hay varias razones que explican el cambio de estrategia comercial. Ello obedece en primer lugar a un fenómeno mundial, como es la formación de grandes bloques comerciales como el proyecto Europa 1992 y la formación eventual de un bloque asiático liderado por Japón. Los antecedentes proteccionistas de la Comunidad Económica Europea y de Japón justifican ciertos temores. A la vez, existe una fatiga creciente en las negociaciones del GATT en la Ronda Uruguay, que es el mecanismo adecuado para promover el libre comercio a nivel mundial. En parte como respuesta a estas tendencias, el Presidente Bush anunció la Iniciativa para las Américas en Junio de 1990. La parte más importante -y más ambiciosa- de esta iniciativa es la integración comercial de todo el continente. Chile se ve influido por esta realidad mundial y regional.

Hacia una estrategia de integración bilateral

El punto de partida para estos acuerdos comerciales es definir una estrategia de integración comercial bilateral, que necesariamente debe ser selectiva. Hay que concentrarse en unos pocos países o grupos de países. Esto responde a una consideración muy práctica: no existen recursos humanos para enfrentar, por ejemplo, diez acuerdos bilaterales a la vez. Por otra parte, la coordinación en las negociaciones se hace cada vez más difícil a medida que aumentan los frentes de negociación. Tercero, hay que tener mucho cuidado en escoger los socios.

Chile ha manejado bien el acuerdo con México, que es el único ya concluido, y se encuentra bien encaminado en sus esfuerzos por comenzar negociaciones con Estados Unidos. Sin embargo, a futuro resulta importante avanzar en la coordinación de los acuerdos bilaterales, de modo que la responsabilidad

radique en un organismo coordinador. Hoy día el trabajo aparece dividido entre el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía y la Cancillería. Y la especialización se da, más que en funciones, a nivel de acuerdos específicos. Así, el Ministerio de Hacienda ha sido más activo en algunos acuerdos y el de Economía en otros. Por otra parte, se debe integrar más activamente al proceso a quien será el protagonista principal de los acuerdos: el sector privado.

Hay también otras consideraciones muy importantes, como son la selección de los socios. Estados Unidos es, ciertamente, un socio muy atractivo. Un acuerdo con este país nos daría acceso a la mayor economía del mundo (más de 150 veces el tamaño de la economía chilena), y una de las más estables. Esto no sólo significaría acceso hoy, sino que garantizaría acceso mañana, una especie de seguro de acceso frente a eventuales rebotes proteccionistas en el país del Norte. El efecto entonces no es sólo sobre el comercio, sino también, y puede ser bastante significativo, sobre la inversión extranjera hacia nuestro país.

Razones similares pueden aducirse en favor de un acuerdo de libre comercio con la Comunidad Económica Europea, que es un mercado todavía más amplio --y más proteccionista-- que el de Estados Unidos. Desafortunadamente, aquí se ha avanzado muy poco todavía, situación que debe corregirse en el futuro próximo. No hay ninguna razón para dejar de lado a Europa como objetivo de nuestros acuerdos comerciales. Tampoco puede decirse que es excesivamente ambicioso para un país pequeño como el nuestro lograr un acuerdo de este tipo con los dos principales bloques comerciales del mundo. Israel ya lo logró hace algunos años. Y si Chile es un ejemplo económico para el mundo en desarrollo, bien puede aspirar a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea.

México, por su parte, es un mercado bastante amplio, casi 6 veces el chileno, y su economía es bastante complementaria con la nuestra. En un trabajo reciente realizado en la Universidad Católica¹¹, México aparece además como la economía Latinoamericana más estable después de Chile. Y la estabilidad es una consideración crucial a la hora de escoger un socio. Esta es una buena razón para buscar acuerdos de libre comercio sólo con aquellas economías que sean atractivas y estén muy avanzadas en su proceso de ajuste estructural, o que ya lo hayan completado.

Esta es una buena razón para mirar con cautela a MERCOSUR. Este es ciertamente un mercado interesante, aproximadamente 13 veces el chileno. La cautela aquí se justifica por al menos dos razones. En primer lugar, MERCOSUR no es un área de libre comercio sino una unión aduanera. Es decir, no sólo promueve el libre comercio entre sus miembros, sino que además establece un arancel externo común para todos, que aún no ha sido determinado. Lógicamente, Chile no puede correr el riesgo de tomar un compromiso que en definitiva lo lleve a aumentar sus barreras con el resto del mundo. Por otra parte, Argentina y Brasil han sido los países más inestables de América Latina durante la segunda mitad de los ochenta. Argentina se ha beneficiado con cambios importantes en los últimos dos años, en tanto que Brasil sigue sumido en la inestabilidad política y económica. Estas razones justifican ampliamente la reticencia de las autoridades chilenas en integrarse a MERCOSUR.

En cualquier caso, no puede perderse de vista en este proceso que el objetivo fundamental de Chile es profundizar su integración con el mundo. En la medida que los acuerdos bilaterales nos acerquen a esto y permitan abrir nuevos e importantes mercados, serán bienvenidos.

4.2 La integración financiera

Desde mediados de los setenta, Chile comenzó un proceso gradual de inserción financiera con el exterior en que se fueron liberalizando progresivamente las transacciones de la cuenta de capitales. Hacia fines de los 80, aunque aún subsistían restricciones a los movimientos de capital, Chile mantenía una sustancial apertura financiera con el exterior.

11 F. Larraín y P. Assael, "Integración Comercial Selectiva: el Caso de Chile". Mimeo, Instituto de Economía, Septiembre de 1991.

El proceso de liberalización financiera con el exterior ha continuado durante este gobierno. Considerando el escenario macroeconómico que enfrenta el país --bajas tasas de interés externas, abundancia de divisas y dificultades por mantener el tipo de cambio-- los esfuerzos han sido más agresivos en liberalizar la salida de capitales. Se han autorizado las remesas anticipadas de capital e intereses del Capítulo XIX, para lo cual es necesario cancelar un 3% de comisión. También se ha permitido la inversión en el exterior para empresas nacionales al amparo del Capítulo XII, haciendo uso del mercado informal de divisas. Finalmente, se ha autorizado a las AFP para invertir en el exterior hasta un 3% del fondo de pensiones, límite que debería seguir ampliándose en el tiempo.

Otro aspecto importante es la liberalización que el ejecutivo ha propuesto para la inversión extranjera a través del D.L. 600. Esta iniciativa, aún no aprobada por el Congreso, contempla la reducción del período de repatriación de capital de tres años a un año, y la reducción de la tasa de impuestos a la repatriación de utilidades.

Las medidas e iniciativas adoptadas son claramente positivas, aunque la liberalización de la inversión extranjera -tanto a través del Capítulo XIX como el D.L. 600- debería haberse hecho mucho antes. También es importante continuar avanzando en las medidas liberalizadoras. En las actuales circunstancias de la economía chilena, es de dudosa justificación continuar con la restricción de un año a la repatriación de capital por el D.L. 600. Asimismo, debe ampliarse la posibilidad de invertir fuera del país a inversionistas institucionales que están hoy restringidos, tales como bancos, compañías de seguro y fondos mutuos. A la vez, y tan pronto las condiciones macroeconómicas lo permitan, sería conveniente eliminar el encaje a los créditos externos y dar un acceso más expedito a las empresas nacionales a los mercados de créditos externos.

5. Mantención de un crecimiento elevado para superar el subdesarrollo

En 1991 la economía chilena se expandió en 6%, y en 1992 el crecimiento estará cerca del 8%. Este desempeño es indudablemente muy positivo, y tiene un efecto importante en las expectativas de Chile como país. Ya no nos conformamos con superar el promedio histórico de crecimiento de algo más de 3% anual. Tampoco nos contentamos con crecer al 5% por año, lo que hasta hace poco parecía un objetivo consensual. La vara está más alta porque Chile puede más que eso, y lo está demostrando.

Planteamos como meta hoy un crecimiento sostenido del 7%. Si Chile lograra crecer al 7% anual, por ejemplo, alcanzaría a salir del subdesarrollo a mediados de la próxima década¹². Esta es una meta ambiciosa, pero alcanzable. Las condiciones objetivas del país indican que Chile podría ser el primer país de América Latina en derrotar el subdesarrollo y en un plazo no lejano. Por supuesto, ello requiere continuidad en las políticas económicas y profundización del modelo de mercado.

Las posibilidades de crecimiento sostenido de un país dependen de muchos factores. Existe un amplio consenso sobre la necesidad de respetar los equilibrios macroeconómicos como condición necesaria para el crecimiento. La experiencia indica que ningún país se ha podido desarrollar en un entorno macroeconómico inestable. Se requiere también de alta eficiencia en la asignación de recursos, que depende de políticas microeconómicas como el fomento de la competencia externa e interna, y de mayor eficiencia en el sector público. El potencial de crecimiento en el empleo también determina las posibilidades de crecimiento del país.

Hoy en día, Chile no tiene gran potencial para aumentar el crecimiento por la vía de estabilizar; más bien, el desafío es mantener la estabilidad. Tampoco pueden conseguirse grandes beneficios por la vía de mejorar la asignación de recursos, con la excepción de un mejoramiento en la eficiencia del sector público. Sin embargo, el proceso de ajuste estructural de la economía ya se ha completado y la asignación de recursos es ya muy eficiente; las posibles ganancias adicionales por esta vía, sin ser despreciables, tampoco permitirán varios puntos de incremento en la tasa de crecimiento en forma sostenida. Por otra parte, no se avizoran tampoco grandes incrementos en el empleo, porque la tasa de desempleo se ha reducido a niveles cercanos al 5%, considerados cercanos al "pleno empleo" para nuestra economía. En esto contrasta Chile con otros países de la región, tales como Argentina o Brasil, donde pueden haber fuertes ganancias por mayor eficiencia y estabilidad.

5.1 El rol de la inversión

Dadas las condiciones descritas, la inversión se ha constituido (junto al empleo) en un cuello de botella para mantener tasas de crecimiento como la de 1992 en forma sostenible. Se necesita mantener tasas de formación bruta de capital fijo¹³ en torno al 24% del PGB para poder crecer al 7% anual sin sobrecalentar la economía. Luego de un fuerte crecimiento de la inversión en 1992, se espera que ella alcance cerca del 20% del PGB, tal como lo indican las proyecciones oficiales. De hecho, las propias autoridades económicas han dicho que "...no obstante la dinámica exhibida por la inversión el presente año, no se considera factible plantearse metas de crecimiento económico sostenibles superiores al 6% anual."¹⁴

12 Partiendo de un producto per cápita de US\$2.800 a fines de 1992, y con un crecimiento anual de 7% en términos reales, se llegaría a un producto por habitante de casi US\$7.000 en el año 2.005. De acuerdo al Banco Mundial, esto constituye la cota superior de los países de ingreso medio-alto. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta meta es móvil; hasta hace poco era de US\$5.000 anual.

13 La inversión total se descompone en formación bruta de capital fijo, que es su componente principal, y acumulación de inventarios.

14 Banco Central de Chile, "Evolución de la Economía en 1992 y Perspectivas para 1993", septiembre de 1992.

El sostener que la inversión es un cuello de botella para el crecimiento se apoya en la experiencia de los nuevos países industrializados de Asia, que han crecido entre 7% y 10% en promedio durante las últimas dos décadas. Entre ellos se encuentran Corea, Hong-Kong, Malasia, Singapur y Tailandia. Estas economías han logrado gran eficiencia en la asignación de recursos, tasas de desempleo muy bajas y fuerte estabilidad macroeconómica. Así y todo, para crecer a esas tasas han debido invertir entre 25% y 40% del PGB en promedio durante las últimas dos décadas.

La tasa incremental capital producto (ICOR) es una medida de eficiencia de la inversión, y revela cuántos puntos de inversión (en proporción al PGB) son necesarios para sostener un punto de crecimiento del PGB anual. Por supuesto, mientras más baja esta tasa, más eficiente es la inversión. En los nuevos países industrializados de Asia el ICOR no ha sido inferior a 2 como promedio de las últimas dos décadas. De hecho, las economías más eficientes (como Corea y Tailandia) han alcanzado ICORs de 2.2 y 2, respectivamente, tal como se muestra en el Cuadro 4.

En Chile el ICOR promedio del período 1985-91, que es muy favorable, es de 2.4¹⁵. Considerando una depreciación de 7% a 8% del PGB anual, se necesitaría una formación bruta de capital fijo de alrededor del 24% del PGB para crecer al 7% anual. Si suponemos que Chile alcanzara el nivel de la economía más eficiente de Asia, con un ICOR de 2, necesitaría una inversión fija cercana al 22% del PGB.

Para mantener una alta tasa de inversión es necesario sostener un crecimiento dinámico del producto, como indica una de las teorías tradicionales de la inversión¹⁶. Así, no es extraño que la inversión cayera en 1991 luego de la fuerte desaceleración del crecimiento en 1990. También se ha comprobado que tasas de interés reales moderadamente positivas apoyan el proceso de inversión, y que un aumento en estas tasas se constituye en un desincentivo a la inversión, especialmente en el sector construcción.

La estabilidad de ciertas variables económicas claves también apoya el proceso de inversión. De hecho, una de las variables que más ayuda a explicar las altas tasas de inversión privada en Asia es la estabilidad del tipo de cambio real¹⁷. En este sentido, el tipo de cambio real es una variable clave porque afecta no sólo las exportaciones e importaciones, sino también la inversión.

El contraste entre América Latina y Asia es marcado en esta materia. No es coincidencia que América Latina presente un tipo de cambio real que tiene más del doble de la inestabilidad (en promedio) de lo que se observa en Asia. En el período 1975-88, Argentina tiene el tipo de cambio real más inestable, pero Chile y México no son muy estables. Ciertamente, la estabilidad del tipo de cambio real aumentó en Chile durante la segunda mitad de los ochenta.

Las cifras macroeconómicas de inversión adquieren un sabor muy realista cuando se piensa en los problemas de infraestructura que enfrenta nuestro país. El crecimiento origina congestión vehicular en las grandes ciudades, carreteras, puertos y aeropuertos porque la inversión en infraestructura no evoluciona a la par con el crecimiento. En estas áreas resulta muy palpable la necesidad de invertir más.¹⁸

15 Considerar este período favorece a Chile puesto que incluye la recuperación de una fuerte recesión, circunstancia en que hay holguras de capacidad instalada y por tanto se puede crecer fuertemente con baja inversión.

16 De acuerdo a la teoría del acelerador de la inversión, esta variable depende de la tasa de crecimiento del producto, y no del nivel del producto.

17 Este resultado se encuentra claramente en el trabajo de Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, "Investment and Macroeconomic Performance: the Case of East Asia", Universidad Católica, Octubre de 1991.

18 Ver Juan Eduardo Errázuriz, "Infraestructura para el Desarrollo", ENADE 1992, ICARE (1992).

5.2 El ahorro que financia las altas tasas de inversión

Una de las debilidades de América Latina ha sido su exigua tasa de ahorro, y Chile no se ha sustraído a esta tendencia. Por décadas, nuestro país ha mostrado deficiencias en el ahorro. Hacia fines de los años 80, sin embargo, comenzó una fuerte recuperación en el ahorro, que en 1990 llegó al 17,4% del PGB, para crecer a niveles récord de 19% del PGB en 1991. En 1992 probablemente habrá un nuevo aumento en el ahorro nacional, hasta niveles cercanos al 20% del PGB. Con todo, estas tasas no son nada espectaculares a nivel internacional.

En una perspectiva de mediano y largo plazo, el ahorro nacional es un cuello de botella para el financiamiento de la inversión. En el corto plazo, sin embargo, un país puede llegar a financiar una parte significativa de su inversión con ahorro externo.

Ahorro externo versus ahorro interno

Una escuela de pensamiento sostiene que en una economía abierta a los movimientos de capitales, el ahorro interno tiene escasa importancia para financiar la inversión. Esto porque cualquier déficit de ahorro doméstico respecto de la inversión sería financiado por ahorro externo, dada la alta movilidad de capital en el mundo.

En la práctica, esto no es así. Se ha observado que los países que más ahorran son también los que más invierten, como lo atestigua el caso de los nuevos países industrializados de Asia. La posibilidad de captar ahorro externo, entonces, depende del ahorro interno. ¿Por qué? Porque los extranjeros aprendieron de la experiencia de los 80 y no están dispuestos a financiar un boom de consumo. Sí están dispuestos a apoyar el ahorro interno en financiar aumentos de inversión, especialmente en el sector transable. Pero no en montos ilimitados.

La experiencia indica que los países más exitosos en captar ahorro externo no han llegado más allá del 3 a 4% del PGB en períodos largos. En Corea, Malasia y Tailandia, cuya tasa de ahorro a PGB promedio en las últimas dos décadas está entre 21 y 25%, el ahorro externo captado fluctúa entre 2 y 4%. En Chile, cuya tasa de ahorro llegará cerca del 20% del PGB en 1992, es improbable que se pueda captar ahorro externo por más de 3 a 4% del PGB como promedio de mediano y largo plazo. Y 3% aparece como una cifra más tranquilizadora.

Incluso aunque fuera posible captar mayor ahorro externo, hay que tener presente que, dado el nivel de ahorro doméstico, esto se traduciría necesariamente en un deterioro del tipo de cambio real. Para no hacer peligrar el modelo de desarrollo exportador, entonces, se debería incrementar el ahorro doméstico junto con el ahorro externo.

La contribución del ahorro público

En una economía abierta y con las circunstancias de Chile, la política monetaria tiene fuertes dificultades para operar. Hay mucho mayor autonomía y efectividad, en cambio, en la política fiscal. El presupuesto fiscal es entonces determinante del rumbo de la política económica y es por tanto una gran oportunidad para el gobierno de afectar la marcha de la economía.

En Chile, tradicionalmente, el sector público contribuyó poco y nada al ahorro del país, aunque esta situación ha tendido a cambiar durante los últimos 15 años. Dado que el Banco Central tiene un déficit operativo de cerca del 1.5% del PGB, se hace aún más urgente la necesidad de que el ahorro público no financiero se incremente para contribuir en forma efectiva al ahorro nacional. En 1992, el ahorro público consolidado será de alrededor de 4% del PGB.

Esta magnitud debería incrementarse. Las altas tasas de ahorro en Asia, por ejemplo, se han basado en un ahorro privado espectacular, pero también en un fuerte apoyo del ahorro público.

En el período 1983-88, el ahorro público ha representado el 15% del PGB en Singapur, y casi el 6% en

Corea. Estas tasas son muy superiores a las tasas de ahorro público chileno, lo que ayuda a explicar por qué estos países han sido capaces de mantener alta inversión y tipos de cambio real estables frente a una fuerte abundancia de recursos externos.

Por supuesto, no es fácil aumentar el ahorro público. Existen demandas sociales acumuladas que presionan por un mayor gasto. Sin embargo, la solución de las demandas sociales sólo será permanente si el modelo económico es exitoso. Ello requiere apoyar el tipo de cambio real, que es una base fundamental de la estrategia exportadora. Por otra parte, el ajuste fiscal también ha probado producir resultados políticos positivos, como lo atestiguan los casos de Argentina y México recientemente.

A nivel global, el ahorro del país depende estrechamente del crecimiento. La evidencia indica que las economías que más crecen son también las que más ahorran. Asimismo, existe una relación muy clara entre ahorro y estabilidad macroeconómica: mientras mayor la estabilidad mayor el ahorro.

6. La administración de la nueva abundancia

Chile vive hoy un momento único en su historia. Por primera vez se puede vislumbrar con realismo la posibilidad de salir del subdesarrollo en un horizonte alcanzable, de algo más de una década. El contraste con la década anterior no puede ser más marcado. En los años 80 la economía se debatía frente a una crisis externa de proporciones. El gran desafío macroeconómico fue entonces la recuperación de la economía frente a una fuerte restricción externa, que se fue aminorando hacia fines de la década. A principios de los 90 esa restricción ha dado paso a una holgura externa. En cierto sentido puede decirse que el problema es cómo administrar nuestra abundancia de recursos externos, más que cómo paliar la escasez.

Desarrollo exportador y tipo de cambio real

En materia de exportaciones, la estrategia de desarrollo exportador se consolida en Chile. Nuestro país es, por lejos, la economía más abierta de América Latina, y la que más ha aumentado sus exportaciones en las últimas dos décadas. El coeficiente de exportaciones a producto incluso no está lejos del que presentan algunas economías asiáticas. Como se muestra en el Cuadro 1, Chile supera a Tailandia y está muy cerca de Corea. La principal interrogante para mantener el dinamismo exportador es la evolución del tipo de

Se ha repetido mucho que una experiencia exportadora exitosa trae consigo inevitablemente una apreciación significativa del tipo de cambio real. Esto no es efectivo, y de hecho la experiencia de varios países de Asia desvirtúa esta afirmación. En Corea, Singapur y Tailandia el tipo de cambio real permaneció muy estable por casi 2 décadas, tal como lo muestra la evidencia del Gráfico 1. De hecho, los gráficos muestran que el tipo de cambio no tiene tendencia en ninguno de estos países.

¿Cómo se ha logrado esta estabilidad en el tipo de cambio real, a pesar de los fuertes flujos de recursos externos que recibieron estos países? No hay secreto ni genialidad en la respuesta. Ello está basado en una política fiscal muy disciplinada, con altas tasas de ahorro público; en una política salarial austera, que ha significado no otorgar reajustes salariales mayores a los incrementos de productividad. A su vez, estos países siempre han rechazado la tentación de usar el tipo de cambio como herramienta de control inflacionario, o de ajustarlo de acuerdo a la abundancia de recursos externos.

Los efectos negativos de esta última estrategia los hemos apreciado en América Latina y también en Chile en el pasado. Ellos conducen a nefastos ciclos en que primero hay abundancia de recursos externos, luego se deteriora el tipo de cambio real, y las exportaciones pierden competitividad. Al percatarse del desequilibrio cambiario los capitales se asustan y ocurre un ataque especulativo contra la moneda. La experiencia termina en devaluación y recesión.

Consideraciones sobre política cambiaria en Chile

La experiencia acumulada indica que mucho más daño se ha hecho por tener un tipo de cambio más bajo que el equilibrio (que conduce a fugas de capitales y crisis de balanza de pagos) que por tener un tipo de cambio por sobre el equilibrio. De hecho, los países asiáticos exitosos han preferido mantener su moneda subvaluada antes que sobrevaluada.

En las actuales circunstancias, se requiere de un apoyo significativo de la política fiscal, y de tasas de interés compatibles con el equilibrio cambiario. El Banco Central, por supuesto, no puede determinar simultáneamente el tipo de cambio y la tasa de interés. Requiere del apoyo del Ministerio de Hacienda, que se da a tres niveles: manteniendo un presupuesto equilibrado, incrementando la contribución del ahorro público y moderando el crecimiento del gasto público a niveles inferiores a la proyección de crecimiento del producto.

También es conveniente pensar en una liberalización gradual de nuestras importaciones, reduciendo los niveles arancelarios en forma unilateral con el resto del mundo. Ello no sólo es compatible con el modelo de desarrollo exportador; también lo potencia directamente al disminuir el costo de los insumos importados, e indirectamente al fortalecer el tipo de cambio real.

CUADRO 1. INDICADORES ECONOMICOS

	Población		Crecimiento P.G.B. (a)		Inflación		Desempleo (b)		Ingreso per Cápita		Inversión/PGB (d) (e)		Ahorro Nacional/PGB (f)		Exportaciones/P.G.B.		Gasto Otro.P.G.B.		Recaudación Tributaria/P.G.B.	
	(Millones Habit.)								US\$ Corrientes	ICP (1990)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	
	1990	1985-1991	1991	1985-1991	1991	1985-1991	1991	1990	(c)	1985-1990	1991	1985-1991 (g)	1991 (h)	1985-1990 (i)	1990 (j)	1985-1990 (k)	1990 (l)	1985-1990 (m)	1990 (n)	
Chile	13,2	5,6%	6,0%	16,8%	18,7%	10,3%	6,5%	1.940	6.190	17,1	16,8	13,9	19,0	34,2	37,0	29,8	25,8	18,0	18,3	
Argentina	32,3	-0,7%	4,5%	476,8%	84,0%	6,4%	6,5%	2.370	4.680	11,9	9,0	10,3	11,0	14,1	14,0	20,1	15,2	20,5	19,6	
Brasil	150,4	3,0%	1,0%	552,8%	480,2%	4,1%	4,8%	2.680	4.780	21,7	21,7	21,3	21,0	9,5	7,0	28,9	34,9	21,0	16,3	
Colombia	32,3	4,7%	2,0%	25,1%	26,8%	11,6%	10,0%	1.260	4.950	19,5	18,2	22,6	19,5	17,4	20,0	14,0	14,3	11,3	11,7	
México	86,2	1,8%	4,0%	59,6%	18,8%	3,5%	2,7%	2.490	5.980	n.d.	20,0	21,9	14,3	17,3	16,0	27,3	24,0	17,5	17,0	
Perú	21,7	-0,8%	2,0%	366,9%	139,2%	7,3%	n.d.	1.160	2.720	20,4	15,9	21,9	18,9	14,5	11,0	14,0	10,2	11,5	7,1	
Venezuela	19,7	3,4%	10,4%	31,5%	31,0%	10,8%	10,9%	2.560	6.740	19,4	18,7	22,5	21,9	26,5	39,0	23,6	22,6	17,7	15,4	
Promedio América Latina (excluido Chile)	57,1	1,9%	4,0%	252,1%	130,0%	7,3%	7,0%	2.087	4.975	18,6	17,2	20,1	17,6	16,6	17,8	21,3	20,2	16,6	14,5	
Corea	42,8	9,5%	8,4%	5,6%	9,5%	3,1%	2,4%	5.400	7.190	31,3	39,1	33,9	35,6	36,6	32,0	16,0	16,6	15,4	15,7	
Hong-Kong	5,8	n.d.	n.d.	7,1%	11,0%	1,9%	1,3%	11.490	16.230	n.d.	28,0	n.d.	n.d.	n.d.	137,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Malasia	17,9	5,4%	9,8%	2,0%	4,2%	n.d.	n.d.	2.320	5.900	27,3	32,3	28,1	28,0	65,7	79,0	30,3	29,6	19,4	17,7	
Singapur	3,0	6,3%	6,7%	1,3%	2,6%	3,8%	1,7%	11.160	14.290	38,5	37,4	43,2	46,6	175,6	190,0	27,8	23,1	14,9	16,6	
Tailandia	55,8	8,8%	10,0%	3,8%	4,7%	3,8%	n.d.	1.420	4.610	27,8	36,8	25,4	30,3	31,4	36,5	18,1	15,0	16,1	17,8	
Promedio Países Asiáticos	25,1	7,5%	7,6%	3,9%	6,4%	3,1%	1,8%	6.358	9.644	31,2	34,7	32,7	35,1	77,3	94,9	23,1	21,1	16,4	16,9	
Canadá	26,5	2,6%	-1,5%	4,4%	4,1%	9,2%	10,4%	20.470	19.650	21,4	19,7	19,1	17,4	26,4	25,0	23,1	22,4	34,0	34,8	
EEUU.	250,0	2,4%	-0,7%	3,8%	3,0%	6,3%	7,1%	21.790	21.360	18,7	15,3	16,5	15,9	8,6	10,0	23,4	22,8	27,7	28,3	
Francia	56,4	2,6%	1,3%	3,4%	2,9%	9,9%	9,8%	19.490	15.200	20,7	20,8	n.d.	n.d.	22,1	23,0	43,4	42,1	41,5	41,3	
Italia	57,7	2,8%	1,6%	6,2%	6,1%	11,2%	10,7%	16.380	14.550	21,6	20,6	19,6	18,5	18,9	21,0	48,0	47,3	35,9	36,6	
Japón	123,5	4,7%	4,5%	1,6%	2,8%	2,5%	2,2%	25.430	16.950	30,0	32,2	33,0	34,2	11,3	11,0	16,8	16,8	29,0	29,9	
Reino Unido	57,4	2,4%	-2,1%	5,7%	4,1%	9,2%	9,0%	16.100	14.960	18,6	15,8	16,9	16,3	25,2	25,0	36,9	34,6	36,4	35,9	
Alemania	79,5	2,9%	3,2%	1,9%	4,0%	8,0%	6,3%	22.320	16.290	20,2	22,4	26,1	28,6	30,8	30,3	30,4	29,4	39,4	39,6	
Promedio Países Industrializados (G7)	93,0	2,9%	0,9%	3,9%	3,8%	8,0%	7,9%	20.283	16.994	21,6	21,0	21,9	21,8	20,8	20,5	31,7	30,8	34,8	35,2	

Fuentes: O.I.T., The Economist, Banco Mundial, F.M.I. y CEPAL, Instituto de Economía Universidad Católica de Chile.

(a) Excepto Japón y Alemania (P.N.B.). Para Tailandia y Malasia, los datos corresponden al período 1985-1990 y 1990 respectivamente.

(b) Excepto Perú y los países asiáticos en que los promedios corresponden al período 1985-1990 y el último dato corresponde a 1990.

(c) Corresponde al Programa de Cooperación Internacional de Naciones Unidas.

(d) Corresponde a ((Formación Bruta de Capital Fijo + Variación de Inventarios)/P.G.B.)

(e) Excepto Brasil, Colombia, Malasia y Tailandia (datos hasta 1990) y México y Hong Kong (datos sólo de 1990).

(f) Corresponde al Ahorro Nacional Bruto/P.G.B., excepto México y Perú (Ahorro Geográfico Bruto/P.G.B.).

(g) Los datos de Colombia y Argentina corresponden al promedio del período 1985-1989.

(h) Los datos de Colombia y Argentina corresponden a 1989 y los de Brasil, México, Perú, Malasia y Tailandia a 1990.

(i) Los datos de Argentina corresponden al promedio del período 1985-1990 y los de México, Perú, Malasia y Tailandia al del período 1985-1990.

(j) Excepto Argentina (1980) y México (1987).

(k) Excepto Chile (1985-1991) y Argentina (1985-1988).

(l) Excepto Chile (1991) y Argentina (1988).

(m) Excepto Chile (1985-1991), México (1985-1988) y Argentina (1985-1988).

(n) Excepto Chile (1991), México (1988) y Argentina (1988).

n.d. : no disponible.

CUADRO 2. INDICADORES SOCIALES

	EDUCACION					SALUD			
	Analfabetismo (%, 1990)	Alumnos por profesor ed. primaria 1989 (b)	Tasa de enrolamiento en educación Secundaria		Educación Obligatoria (años)	Expectativa de Vida al Nacer (años) 1990	Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)		Nacimientos atendidos por personal de salud (%, 1985)
			1965	1989			1965	1990	
Chile	7	29	34	75	8	72	98	17	97
Argentina	5	19	28	74	7	71	58	29	n.d.
Brasil	19	23	16	39	8	66	104	57	73
Colombia	13	30	17	52	5	69	86	37	51
México	13	31	17	53	6	70	82	39	n.d.
Perú	15	29	25	67	6	63	130	69	55
Venezuela	12	26	27	56	10	70	65	34	82
Promedio América Latina (excluido Chile)	13	26	22	57	7	68	88	44	65
Corea	<5	36	35	86	6	71	62	17	65
Hong-Kong	n.d.	27	29	73	9	78	27	7	n.d.
Malasia	n.d.	21	28	59	9	70	55	16	82
Singapur	n.d.	26	45	69	n.d.	74	26	7	100
Tailandia	7	20	14	28	6	66	88	27	33
Promedio Países Asiáticos	5 a 6%	26	30	63	8	72	52	15	70
Canadá	<5	16	56	105	10	77	24	7	99
EE.UU.	<5	21	n.d.	n.d.	11	76	25	9	100
Francia	<5	19	56	97	10	79	22	7	n.d.
Italia	3	12	47	78	8	77	36	9	n.d.
Japón	<5	21	82	96	9	79	18	5	100
Reino Unido	<5	20	66	82	11	77	20	8	98
Alemania	<5	18	n.d.	97	12	76	24	7	n.d.
Promedio Países Industrializados (G7)	<5	18	61	93	10	77	24	7	99

Fuentes: World Development Report 1992 (The World Bank) y UNESCO

(a) Analfabetismo menor al 5%

(b) Excepto Venezuela (1986), Corea (1990), Hong Kong (1987), Tailandia (1990) y Japón (1989).

(c) Como % del Grupo de edad correspondiente.

n.d. : no disponible.

CUADRO 3
DISTRIBUCION DEL INGRESO EN PAISES INDUSTRIALIZADOS,
ASIA Y AMERICA LATINA

Porcentaje del Ingreso Nacional

	20% más pobre (1)	20% más rico (2)	Cuociente entre (2/1)
Países Industrializados (G7)			
Alemania	6.8	38.7	5.7
Estados Unidos	4.7	41.9	8.9
Francia	6.3	40.8	6.5
Italia	6.8	41.0	6.0
Japón	8.7	37.5	4.3
Reino Unido	5.8	39.5	6.8
<i>Promedio</i>	<i>6.8</i>	<i>38.7</i>	<i>5.7</i>
Asia			
Corea	5.7	45.3	7.9
Hong Kong	5.4	47.0	8.7
Indonesia	6.6	49.4	7.5
Malasi	4.6	51.2	11.1
Singapur	6.5	49.2	7.6
Tailandia	5.6	49.8	8.9
Taiwán	8.8	37.2	4.2
<i>Promedio</i>	<i>6.2</i>	<i>47.0</i>	<i>7.6</i>
América Latina			
Argentina	4.4	50.3	11.4
Brasil	2.4	62.6	26.1
Chile	4.2	60.4	14.4
México	2.9	57.7	19.9
Perú	1.9	61.0	32.1
Venezuela	3.0	54.0	18.0
<i>Promedio</i>	<i>3.1</i>	<i>57.6</i>	<i>18.6</i>

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report 1990-92*, Washington, D.C. y fuentes específicas de países.

CUADRO 4**EFICIENCIA DE LA INVERSION**
(Tasa incremental capital producto, ICOR)
1981-88

	1971-88	1971-75	1976-80	1981-88
Corea	2.2	3.2	2.0	2.3
Malasia	2,3	1.9	1.8	2.9
Singapu	3.2	2.7	2.6	3.9
Tailandia	2.0	2.1	1.9	2.0

1985-91			
Chile			2.4

Fuente: Asia: *Larraín y Vergara* (1991)
Chile: *Cuentas Nacionales*, Banco de Chile

CUADRO 5
CHILE: REALIDADES Y DESAFIOS

	1985-91	ULTIMO AÑO	OBJETIVO
Crecimiento PGB	5,6%	8%	7% sostenido
Inflación	18,7%	13-14%	un dígito promedio
Desempleo	10,3%	5%	4-5% sostenido
Ingreso per cápita		US\$2.800	US\$7.000 (umbral del desarrollo)
Inversión/PGB (capital fijo)	17,1%	19,5%	24%
Ahorro/PGB	15,1%	19%	22%
Exportaciones/PGB	34,2%	37%	Aumento progresivo
Gasto público/PGB	29,8%	25,8%	Mayor eficiencia Proporción decreciente del PGB
Recaudación/PGB	18%	18,3%	Reducir carga tributaria
Analfabetismo		7%	5% o menos
Alumnos/profesor (educación primaria)		29	Reducir
Nº años de enseñanza obligatoria	8	8	8 y mejorar calidad
Expectativa de vida		72 años	Continuar aumentando
Tasa mortalidad infantil		17 por mil	Continuar reduciendo
Distribución del ingreso		14,4 veces	Reducir desigualdad

Nota: La columna "Ultimo Año" corresponde a la proyección 1992 (cuando está disponible) o al dato de 1991.

Gráfico 1
Evolución del Tipo de Cambio Real
 Corea: 1970-1988

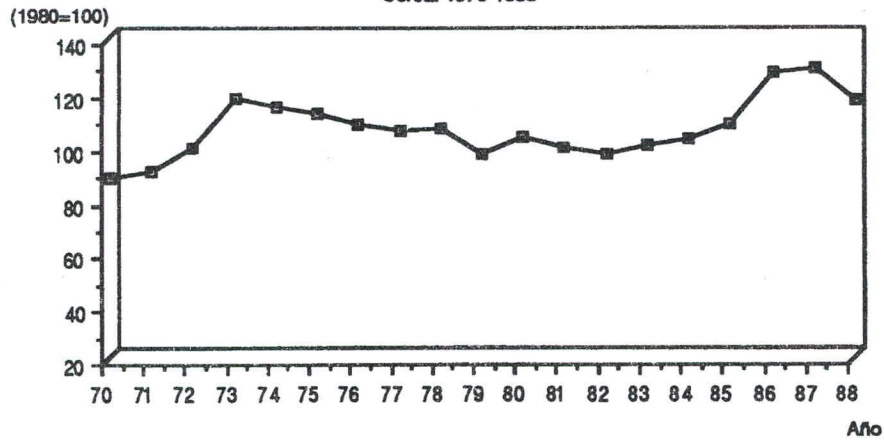


Gráfico 2
Evolución del Tipo de Cambio Real
 Singapur: 1978-1988

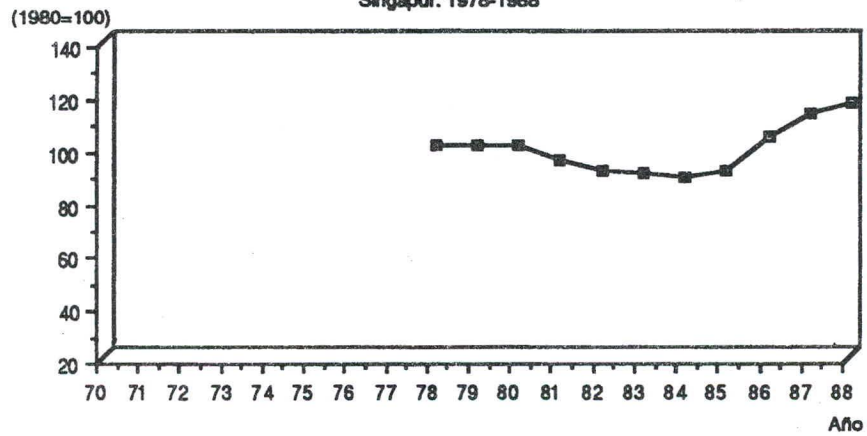


Gráfico 3
Evolución del Tipo de Cambio
 Tailandia: 1970-1988

