

EL MODELO ECONOMICO CHILENO*

ANIBAL PALMA FOURCADE

*Abogado. Universidad de Chile. Profesor universitario. Consultor Externo. Investigador.
Docente-Autor. Embajador de Chile en Colombia.*

Un análisis de la situación actual de la economía chilena, requiere efectuar un examen de su desarrollo y evolución para comprender mejor las políticas aplicadas y hacer una evaluación objetiva de sus logros, como también de sus limitaciones.

Las profundas transformaciones experimentadas en la economía chilena en las últimas dos décadas, le han permitido al país avanzar en un proceso de crecimiento y desarrollo sostenido. No ha sido sin embargo un proceso uniforme. Es necesario distinguir las diversas etapas por las que ha atravesado el modelo de economía social de mercado vigente hoy en Chile.

La primera se implementó a mediados de los años setenta y estaba basada en la apertura unilateral de la

economía, con un fuerte énfasis en las importaciones y un tipo de cambio fijo. La segunda, luego de que en 1982 se produjera una de las crisis más graves que ha experimentado la economía chilena en su historia, la que obligó a un «ajuste» del modelo, marcadamente ortodoxo, introduciendo una buena dosis de pragmatismo. En 1990, con el restablecimiento de la democracia, se introducen diversas modificaciones con el objeto de superar las consecuencias sociales negativas heredadas de las políticas económicas aplicadas por el gobierno militar, dando así paso a una tercera etapa. Podríamos añadir, una nueva situación que se genera a partir de los lineamientos trazados por el Presidente Frei en su mensaje al Congreso de mayo de 1996, y en el plan

* Conferencia en la Universidad Icesi, Departamento de Economía y Negocios Internacionales.

2000 que resume las prioridades y objetivos del gobierno para el resto de su mandato.

A partir de 1974, con la instauración del régimen militar, Chile fue objeto de la aplicación de una serie de medidas que implicaron una transformación global del sistema económico. Entre otras, la liberación de precios y tarifas, baja de aranceles, un tipo de cambio fijo y privatización de empresas. De esta manera, se pasó de un Estado proteccionista a otro orientado a abrir sus fronteras para competir según las leyes del mercado internacional, lo cual traía aparejados profundos cambios en el ordenamiento empresarial del país, el sistema tributario y el régimen laboral. Esta fue la época del denominado «boom económico», con un dólar barato y un fuerte endeudamiento de las empresas y las personas, el período de la llamada «plata dulce», que se pensaba duraría indefinidamente.

Esta bonanza, sin embargo, no estaba apoyada en fundamentos sólidos. El panorama de un país con sobreabundancia de divisas y favorecedor de las importaciones, cambió a partir de los años ochenta con el comienzo de una recesión mundial, la crisis del petróleo y el cese del ingreso masivo de capitales a la economía chilena, capitales que en los años anteriores se habían orientado más a la especulación financiera y al consumo que a las actividades productivas. La entrada indiscriminada de mercancías importadas y la escasa reactivación de las exportaciones pueden ser mencionadas como algunas de las causas internas, que sumadas a las externas ya indicadas, condujeron en junio de 1982 a la devaluación del

peso y a una crisis cuyas consecuencias perduran hasta el día de hoy.

El Estado debió intervenir la banca –privatizada en 1974– y el sistema financiero, para evitar su colapso, haciéndose cargo de la enorme deuda que éstos mantenían. Este es el origen de la llamada «deuda subordinada», cuyo pago, en elevada proporción, continúa pendiente. A lo anterior se suma la quiebra de numerosas empresas, una cesantía que llegó a superar el 25%, fuertes caídas del Producto Interno Bruto, caída que alcanzó a un 14.1% en 1982 y a un 0.7% en 1983, y un fuerte retroceso de los términos de intercambio.

Luego de un reordenamiento del esquema económico y del sistema bancario, se aplicaron una serie de medidas tendientes a restablecer el equilibrio macroeconómico, lo cual condujo a una fuerte contención del gasto público, teniendo como objetivo que éste tuviese un crecimiento menor que el del Producto Geográfico Bruto.

Estas reformas permitieron crear en el país las condiciones, tanto productivas como institucionales, compatibles con una economía abierta. Uno de sus principales objetivos era elevar la competitividad de los bienes transables en los mercados externos para aumentar las exportaciones. Este cambio de rumbo implicó además una reducción de aranceles al 11% parejo –luego de que en 1984 estos fueran elevados hasta el 35%, el tope máximo permitido por el GATT– y a la eliminación de barreras paraarancelarias. Con esto, se buscaba mejorar la eficiencia del sistema productivo interno y de la industria nacional.

Desde este esquema, el Estado constituía a la empresa privada como el motor de la economía, con un modelo de desarrollo orientado hacia una actividad exportadora.

Así mismo, se amplió considerablemente el campo de acción para el sector privado, reduciéndose cada vez más la producción y comercialización de bienes y servicios del área estatal. Esto se tradujo en un Estado que asume un rol cada vez más subsidiario, restringido a las regulaciones básicas necesarias para asegurar la estabilidad y un entorno macroeconómico equilibrado que permitan un mejor desarrollo de las actividades productivas.

Los resultados no fueron inmediatos, manteniéndose altas tasas de cesantía, pérdida del poder adquisitivo de sueldos y salarios y aumento generalizado de la pobreza. No obstante, a partir de 1986 comienza la recuperación.

En 1990, el restablecimiento de la democracia coincidió con un período de estabilidad y desarrollo económico, iniciándose una nueva etapa en la historia contemporánea de Chile,

Entre 1986 y 1990, el Producto Geográfico Bruto creció a una tasa de promedio anual de 5.8%. Entre 1990 y 1997, ese promedio anual de crecimiento fue superior al 7%.

Sin embargo, las cifras de 1998 y la proyección para 1999 muestran los efectos de las crisis económicas que han afectado la región asiática y Rusia, como también a Brasil. En este último caso, sus consecuencias han impactado fuertemente a otras naciones de América Latina. En efecto, la tasa de crecimiento en 1998 se redu-

jo a un 3.6% y la proyección para el presente año es de un 2.4%. Estas bajas se deben a la aplicación de políticas monetarias restrictivas destinadas a compensar los desequilibrios externos y sus efectos sobre la economía, especialmente el riesgo de inflación. Debe tenerse en cuenta también que un tercio de las exportaciones chilenas tienen como destino mercados de Asia. A esto cabe agregar la baja del precio del cobre, principal producto de exportación chileno, que registra la cotización más baja en los últimos 50 años, con el consiguiente menor ingreso de divisas.

A pesar de la significativa disminución de la tasa de crecimiento en 1998 y de su proyección para este año, la economía chilena continuará creciendo a una tasa superior al promedio estimado para América Latina y el que se considera a nivel mundial. En ambos casos inferior al 2% anual.

En otro plano, la solidez de la economía chilena, no obstante los efectos de las crisis señaladas se refleja, entre otros factores, en que Chile mantiene su clasificación de riesgo país continuando a la cabeza de los países latinoamericanos, de acuerdo con recientes estudios de empresas especializadas.

Por otra parte, cabe señalar que a pesar del fuerte aumento del gasto social a partir de 1990, Chile registró en 1995 un superávit fiscal equivalente al 1.6% del Producto Interno Bruto. En 1996 este superávit aumentó al 2.2% del mencionado Producto y se han mantenido saldos favorables en 1997 y 1998.

El desempleo, si bien subsiste el trabajo informal, tiene un nivel equi-

parable e incluso menor al de muchos países desarrollados. En 1996 la tasa de cesantía alcanzó a un 6.3%, en 1997 bajó a un 6.1%, registrándose en 1998 un leve aumento al 6.2%. Sin embargo, se considera para este año un aumento entre 1 y 2 puntos como consecuencia directa de las medidas que se han debido adoptar para enfrentar el impacto que en la economía chilena provocan las mencionadas crisis en Asia, Rusia y Brasil y sus repercusiones en otras áreas del mundo.

La inflación anual es moderada y presenta una continuada tendencia hacia la baja. En 1996 fue de un 6.6%. En 1997 de un 6.0% y en 1998 de un 4.7% proyectándose que este año no exceda de un 4.3%. Este nivel de inflación de un dígito se ha logrado sin introducir desequilibrios en otras áreas de la economía, ni poniendo en riesgo los demás objetivos de la política económica, teniendo como horizonte alcanzar cifras parecidas a las de los países desarrollados.

En la actualidad, los chilenos tienen una expectativa de vida de 74 años y un ingreso per cápita que en 1997 superó los US\$5.600, esperándose que para el 2000 se eleve por sobre los US\$6.000. De acuerdo con el Banco Mundial, Chile tiene el ingreso per cápita real más alto de América Latina. La alfabetización es de un 95% y el porcentaje de escolaridad de más de un 70%, en tanto que la tasa de inversión de capital fijo supera el 30% y la tasa de ahorro nacional se sitúa en torno al 22% del Producto Interno, niveles estos últimos comparables con los países «ricos en ahorro», como Alemania y Japón.

La balanza comercial arrojó resultados favorables para Chile en forma ininterrumpida desde 1986 hasta 1995. Este último año, el saldo positivo fue del orden de los US\$1.400 millones, lo que representó más del 2% del PIB. En los años siguientes esta tendencia se revierte: en 1996 este saldo fue negativo en US\$1.957 millones, en 1997, continuó siendo deficitario aunque disminuyó a US\$1.275 millones, mientras que en 1998 se elevó a US\$2.600 millones.

Estos saldos negativos en la balanza comercial de los últimos años, que se explican en gran medida por una caída del 11.5% en los términos de intercambio, afectan pero no colocan en situación crítica a la economía chilena que sigue registrando, como se ha señalado, un crecimiento positivo, mientras que la inversión extranjera sigue fluyendo aunque en menor volumen.

La balanza de pagos por su parte, registró en 1996 un superávit de US\$1.181 millones y de US\$3.209 en 1997. En 1998 en cambio arrojó un déficit de US\$1.420 millones, lo que se explica por la menor inversión extranjera, que bajó de US\$5.800 millones en 1997 a US\$1.300 en 1998 y al aumento del déficit en la balanza comercial.

La deuda externa es de un volumen perfectamente manejable. Alcanza actualmente a US\$30.855 millones, habiéndose anticipado su servicio en varias oportunidades. Si consideramos que las reservas internacionales de Chile son a septiembre de este año de US\$15.991 millones y que el total de las exportaciones superaron en 1998 los US\$15.000 millones, es fácil

entender que esta deuda no constituye un problema mayor.

La inversión extranjera se ha mantenido, incluso en 1990, en que el cambio de gobierno y de régimen político generó una natural inquietud entre los inversionistas y en 1998, a pesar de la difícil coyuntura económica internacional, a la que nos referimos anteriormente.

Para lograr lo anterior, que constituye uno de los factores que inciden en el crecimiento sostenido de un país, Chile, sobre la base de una regulación clara, simple y no discriminatoria, ha atraído flujos de inversión extranjera directa dentro de un marco de importantes reformas económicas, cuyo origen se encuentra en la Constitución Política de la República. Este marco permite, tanto a chilenos como a extranjeros, desarrollar libremente y en igualdad de condiciones cualquier actividad de acuerdo con las normas legales existentes.

Chile, asimismo, se ha convertido en un polo de expansión, con elevadas inversiones en otros países. Entre 1990 y 1998, las inversiones chilenas en el exterior alcanzan una cifra cercana a los 20.000 millones de dólares. Chile invierte en el extranjero más del 2.5% del PIB, porcentualmente más que Japón y Estados Unidos.

En Colombia, los capitales chilenos superan los US\$3.000 millones, radicados principalmente en el campo de la generación de energía eléctrica. Esto ubica a este país en tercer lugar como destino de las inversiones chilenas en el exterior.

Otra de las características de la economía chilena es su alto grado de in-

tegración a los mercados internacionales, con una proporción comparable a la de países de larga tradición exportadora, como Suecia y Dinamarca en Escandinavia, o Singapur, Taiwán, y Corea del Sur en Asia. En la actualidad, 5.839 empresas exportadoras chilenas venden 3.890 productos a 195 países, convirtiendo al sector exportador en el más dinámico de la economía. Más importante aún, las exportaciones chilenas no dependen fundamentalmente de un solo producto ni de un solo mercado. La minería, que en el pasado llegó a representar más del 80% de su total, hoy representa menos de un 50%.

La comercialización de los volúmenes exportados se distribuye proporcionalmente entre Asia, Europa y América. La variedad de productos y la diversificación equilibrada de sus destinos, protege a las exportaciones chilenas de las fluctuaciones de precios de un determinado producto o de las variaciones que se produzcan en un determinado mercado. Un ejemplo concreto y actual lo ofrece la crisis asiática y la baja del precio del cobre, que indudablemente afectan nuestra economía pero no provoca, como se ha dicho, una situación crítica o recesiva.

Un análisis de las exportaciones totales hasta noviembre de 1998, muestra un claro redireccionamiento de éstas, producto de la crisis asiática. El año pasado, el 42.2% de los embarques se destinaron a América, el 29.2% a Europa y el 26.6% a Asia: a diferencia de 1997 en que estas cifras fueron de 37.3%, 25.7% y 34.6% respectivamente.

El gobierno del presidente Eduardo Frei, ha sostenido con fuerza su deci-

sión de fortalecer la inserción del país en la economía internacional y particularmente en América Latina. Consecuente con esta posición, Chile ha suscrito acuerdos de complementación económica con Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Venezuela y Perú. Tiene además avanzadas negociaciones con Panamá y Centroamérica. Se ha suscrito asimismo un acuerdo de asociación con Mercosur, que integran Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, el cual constituye para Chile el socio comercial más relevante en el ámbito regional.

En el contexto americano, en noviembre de 1996, fue suscrito un Tratado de Libre Comercio con Canadá. De esta manera, si bien está pendiente la incorporación al Nafta, al que Chile fue formalmente invitado en la cumbre de Miami, existirían ya acuerdos con dos de sus integrantes, México y Canadá. La negociación con Estados Unidos está pendiente de la aprobación por el Congreso de ese país del *fast track* solicitado en dos oportunidades por el Presidente Clinton sin lograr, por razones de política interna, la mayoría necesaria para su aprobación.

La incorporación al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), como miembro número décimo octavo y segundo país latinoamericano después de México, así como la reciente suscripción de un Acuerdo Marco con la Unión Europea, forman parte también de esta estrategia de inserción internacional.

Existe conciencia de que la posibilidad de mantener y aumentar las exportaciones requiere mejorar la productividad y elevar el porcentaje de productos manufacturados y semi-

manufacturados que se exporten. Esto exige prestar mayor atención a la capacitación y dar mayor impulso a una política de investigación científica y de innovación tecnológica. Ambos son factores que refuerzan la competitividad de las empresas y garantizan el crecimiento futuro. Así lo han entendido países como Corea del Sur y Taiwán, que al igual que Chile forman parte de APEC y que sobresalen por su inversión en el campo de la investigación científica y tecnológica. En 1993, estos países invirtieron en esta área 5.000 y 2.500 millones de dólares, respectivamente.

Chile destinó ese mismo año para estos efectos, poco más de 300 millones de dólares, cifra muy por debajo de las mencionadas anteriormente. Con el propósito de subsanar lo anterior, el gobierno del Presidente Frei ha anunciado un fuerte impulso en estas áreas a través de una política nacional de innovación tecnológica que destinará nuevos y mayores recursos hasta el año 2000 para mejorar la infraestructura y reforzar la inversión en recursos humanos.

No todo, sin embargo, ha sido éxitos. En la última década, la modernización y los avances económicos del país no fueron de la mano con un proceso equivalente en el plano de la equidad social.

De acuerdo con un informe de la Cepal, en 1987 el 38% de los hogares chilenos eran pobres, vale decir no podían satisfacer sus necesidades básicas. En 1990, este porcentaje había aumentado a un 44%, lo que significó iniciar la etapa democrática con una cifra de más de cinco millones de pobres afectados por la disminución del gasto social y los costos de la política económica aplicada.

Las tensiones que esta injusta situación generaba hacían peligrar el proceso de restauración democrática, por lo que se introdujeron diversas modificaciones. La nueva política económica se denominó de «crecimiento con equidad» y tenía como principal objetivo el combate a la pobreza. Se señalaba, y con mucha razón, que el modelo social de mercado se había implementado con mucho de mercado y poco de social.

Con el propósito de solucionar este grave problema, los gobiernos de los presidentes Patricio Aylwin y Eduardo Frei, se han empeñado en redoblar los esfuerzos para que los más pobres se beneficien también del crecimiento económico. Los resultados han sido auspiciosos. Entre 1990 y 1994 salieron de la pobreza más de 1.300.000 personas, mientras que la extrema pobreza se redujo a menos de 700.000.

A partir de 1995, el gasto social ha venido alcanzando su nivel histórico más alto, con un 70% del presupuesto nacional (equivalente al 14% del PIB), canalizado fundamentalmente como inversión en la gente a través del gasto en educación, salud, previsión e infraestructura social. De igual modo, hoy en día todas las regiones cuentan con Planes de Superación de la Pobreza, los cuales incorporan al sector privado a través de una acción coordinada con el sector público.

De esta manera, la pobreza se ha reducido sustancialmente. Actualmente el porcentaje de pobres es inferior al 22% y el número de personas que se ubican en este nivel es menor a los tres millones. Es decir, en ocho años la pobreza ha disminuido a más de la mitad de la que se registraba en 1990. Sin embargo, no podemos sentirnos

satisfechos, nuestras cifras macroeconómicas no se compadecen con estos porcentajes, y es por esto que superar la pobreza continúa siendo objetivo prioritario del gobierno.

No es este nuestro único problema. No obstante el crecimiento sostenido del país, aún subsisten grandes desigualdades sociales que se reflejan en la distribución del ingreso. Este fenómeno, si bien es común a la dinámica de crecimiento de los países en proceso de desarrollo, obliga a enfrentarlo y encontrar soluciones.

A comienzos de 1997, un diario de Costa Rica, país en el que en esta época me desempeñaba como Embajador, publicó un artículo titulado «Fracasó Plan Antipobreza en Chile» que recogía la información de una agencia noticiosa internacional que hacía referencia a este problema.

En este artículo se señalaba que «en Chile, el 20% más desposeído recibe el 5.2% del ingreso total del país, mientras que el 20% más rico concentra el 55%». Se agregaba que «el 10% más pobre de los chilenos disminuyó su participación en el ingreso total desde un 2.2% en 1993 a un 2% en 1995». Estas cifras son exactas, pero lo que no es exacto es decir que hayan fracasado los esfuerzos del gobierno en su combate contra la pobreza. No existen datos que indiquen un aumento de los pobres, que como hemos señalado anteriormente, ha disminuido en forma sustancial. El verdadero problema que no deja de ser grave y preocupante, es que la brecha entre los sectores de mayores y menores ingresos en lugar de disminuir o mantenerse ha aumentado. Un senador chileno, militante de un partido de gobierno, graficaba esta situa-

ción diciendo que Chile exhibe cifras de crecimiento a un nivel de los llamados «tigres asiáticos», (Singapur, Taiwán y Corea del Sur), —esto antes de la crisis financiera que actualmente los afecta— pero porcentajes de distribución a nivel de los países más atrasados de África y otras regiones.

Es cierto que hoy en Chile los pobres reciben más y hay menos pobres, pero también es cierto que el mayor beneficio lo han recibido los ricos y por ello la brecha que los separa se ha hecho más grande. Un estudio reciente señala que entre 1987 y 1994, los más ricos aumentaron en un 50% sus ingresos, mientras que los pobres lo hicieron en un 33%.

No es fácil entender que con una distribución del ingreso tan injusta, el número de pobres en lugar de aumentar disminuya. La tendencia es asimilar una distribución injusta con un aumento de la pobreza.

En Chile esto no ha ocurrido y la explicación es que, como ya se ha dicho, los pobres también han mejorado su nivel de ingreso aumentando significativamente el poder adquisitivo de sus sueldos y salarios. Lo que ha ocurrido es que los sectores más ricos registran un aumento mayor. Esta situación preocupa al gobierno, encontrándose en estudio un conjunto de medidas para resolverla. En todo caso, es más factible mejorar la distribución de lo que se tiene que no tener qué distribuir.

Pero la tarea no es fácil. Para superar este problema concurren una serie de factores no solamente económicos. Después del crecimiento, las políticas sociales constituyen el elemento más importante para mejorar

la distribución del ingreso, en especial las que dicen relación con el perfeccionamiento de la educación y la capacitación. En las economías en desarrollo acelerado, se da una demanda creciente de trabajo calificado en desmedro del no calificado, por lo que invertir en educación tiene un doble efecto: por un lado se contribuye a resolver el tema de la pobreza y por otra se mejora la productividad.

Asumiendo esta realidad, el Presidente Frei anunció en mayo de 1996 una reforma educacional de gran envergadura, que se puede calificar como una de las más trascendentes de las últimas décadas.

Se pretende alcanzar en un plazo de seis años «la universalización de la jornada completa en todas las escuelas y liceos subvencionados de Chile». Esta medida significa intensificar el esfuerzo que se ha venido realizando desde 1990, por mejorar la calidad y la equidad de la educación.

La ampliación de la jornada escolar no sólo significa un aumento de las horas de clase, sino también de recreos y actividades extraprogramáticas. Esto conlleva un cambio profundo, tanto para los alumnos como para los profesores y sus familias, con implicaciones educativas y sociales de la mayor trascendencia.

La universalización de la jornada completa, se acompaña con un programa especial para el mejoramiento y renovación de la formación docente y de reconocimiento a la tarea que cumplen los profesores en ejercicio. Por otra parte, se considera además la creación de los llamados «liceos de anticipación o de excelencia», de los cuales se espera que en un pla-

zo de cinco años puedan ofrecer una calidad educativa y oportunidades de desarrollo a las que se aspira también llegue el conjunto de los liceos subvencionados.

Esta reforma implica un fuerte aumento en el presupuesto para educación en los próximos cuatro años. Este aumento alcanza a US\$1.400 millones, que se espera financiar con un mayor ahorro fiscal, exoneraciones tributarias para aportes del sector privado a la educación y la mantención del impuesto al valor agregado en un 18%.

Lo anterior requiere de un esfuerzo de la sociedad en su conjunto, postergando satisfacciones inmediatas de consumo en beneficio de logros a mediano y corto plazo, como los que ofrece la educación. Logros estos últimos, que aunque no siempre visibles en lo inmediato, constituyen la base principal para ofrecer igualdad de oportunidades, alcanzar mayores ingresos, un mejoramiento estable de la calidad de vida y superar la pobreza.

Podríamos extendernos en otras consideraciones sobre la economía chilena, pero constituiría un abuso a la paciencia de ustedes y a la deferencia que se ha tenido al invitarme.

No se nos escapa que los tópicos que hemos abordado nos colocan en el centro de una polémica que se desarrolla en muchos países de América latina y de otras áreas del mundo, en torno a distintos modelos económicos, por lo que es del caso reiterar lo que expresara recientemente el Presidente Eduardo Frei, en orden a que «Chile no pretende ser ejemplo de nada ni dar lecciones a nadie». «Expone-mos, agregó, lo que ha sido nuestro proceso de desarrollo en la historia reciente, con sus aciertos y equivocaciones, para que otros, si lo estiman a bien, aprovechen de las experiencias positivas y eviten los costos de los errores cometidos». Se trata, me permito agregar por mi parte, de aportar a la tarea colectiva de avanzar a un futuro de crecimiento y bienestar con grados cada vez mayores de justicia social. ☀