

de cambio de equilibrio. El efecto es incrementar las exportaciones de J, el cual vende más barato, disminuir sus importaciones: aumenta así el PNB real y el empleo en J.

11. Maquiladoras: Son aquellas plantas manufactureras establecidas en ciudades fronterizas del norte de México, con el objeto de reducir costos de producción a través de la utilización de mano de obra, cuyas características son:

- Que sean filiales de empresas estadounidenses o plantas contratadas, ya sea de capital nacional o extranjero.

- Que se dediquen al ensamble de componentes y/o procesamiento de materias primas, ya sea de productos intermedios o finales.

- Que casi la totalidad de las materias primas y/o los componentes sean im-

portados de los Estados Unidos y luego reexportados a ese país una vez terminado el proceso de maquila.

- Que utilicen labor intensiva de trabajo.

12. Desregulación: Movimiento iniciado bajo el gobierno de Reagan, tendiente a no intervenir las leyes del mercado en favor de las empresas, por mecanismos tales como fijar precios mínimos, asignar rentas, restringir el poder de los gremios sobre los consumidores en términos de restricciones. El movimiento de desregulación está íntimamente ligado a la privatización de la empresa pública y a intervenir lo menos posible en las leyes de oferta y demanda en el mercado, tratando en lo posible de retirar apoyos estatales como subsidios y preferencias.

## EL CASO CHILENO\*

HERNAN BUCHI B.

Exministro de Hacienda de la República de Chile.

### APUNTES INICIALES ACERCA DE LA INTEGRACION DE CHILE AL MUNDO

Yo creo no haber usado jamás la palabra apertura en ninguno de mis discursos públicos; la cambié por la palabra integración, porque apertura significa, desde el punto de vista de la opinión pública, que el país se abre a ser invadido; integración significa que el país se asocia al mundo. Así como recibe cosas, manda cosas y la verdad es que eso es lo que tiene que suceder.

Una de las preguntas típicas que se hacía era: ¿Nos vamos a llenar de productos y con qué los pagamos? Si nos vamos a llenar de productos, de alguna manera el país tiene que pagarlos, de alguna manera tiene que estar exportando y los empresarios tienen que estar siendo capaces de enfrentar al mundo para generar las divisas que a su vez permitan al país recibir los productos que va a importar; no se regalan los productos en el mundo. Lo que sucede es que el país se integra al mundo; no

es un país que termina destruyendo su aparato productivo, sino que es un país que empieza a aprovechar el mundo como mercado para mejorar su aparato productivo. Ese, diría, es el concepto que hay que tener en cuenta en esto y me preocupa lo que he escuchado de los industriales. Tienen más preocupación sobre cómo van a ser las reglas con respecto a los productos que van a llegar al país, pero simultáneamente deberían preocuparse también sobre cuáles van a ser las reglas que van a permitir aumentar las exportaciones y van a financiar, en el sector, esas importaciones adicionales que va a recibir el país.

#### Puntos básicos de la crisis económica chilena en 1973

La situación de crisis que sufría Chile en 1973 estaba enmarcada dentro de los siguientes parámetros:

Presentado en el Foro sobre reestructuración industrial y apertura hacia los mercados internacionales, realizados en conmemoración de los 30 años de INECOLDA. Centro de Desarrollo del Valle del Cauca.

- Importación neta de petróleo.
- Caída de los salarios reales. En el caso nuestro, en el año más crítico se acercó al 15%. La verdad es que el salario mínimo si tuvo una caída muy importante, pero el salario promedio no cayó más allá de esa cifra, lo cual no deja de ser una cifra tremendamente grave que genera conflictos sociales enormes.
- Fenómenos de la naturaleza como un terremoto, que desgraciadamente son muy comunes en mi país.
- Desorden administrativo muy fuerte.
- La situación de organización de la industria; hay análisis que muestran que

Chile tenía una industria más "diversificada", o sea, que producía más rubros e ítems que los que producía la economía inglesa en el año 73, lo cual en una economía infinitamente menor que la inglesa es bastante absurdo.

- El déficit del producto de Chile había llegado al 25%, sobre el déficit fiscal, de modo que la emisión era compatible con el ritmo de inflación de mil por ciento.

- La política cambiaria no la entendía absolutamente nadie; había cualquier cantidad de tipos de cambio y muchos de ellos desalineados completamente en relación con la realidad que vivíamos.

## PILARES BASICOS DE LA INTEGRACION CHILENA AL MUNDO

Los conceptos que se plantearon en ese momento fueron cinco:

### Restauración de los equilibrios macroeconómicos

Este fue el primer punto que requirió un esfuerzo muy grande, sobre todo en la parte fiscal y en la parte monetaria: en la parte fiscal porque requirió entrar en cada una de las instituciones, por lo que fue muy útil el tener que enfrentar esa realidad para ser capaces después de moderar el gasto fiscal cuando hubo que hacerlo. El ser capaz alguna vez de reordenar el fisco para poder tener una política fiscal razonable, permitió conocer al sector y tener un manejo a un grado tal, que posteriormente cuando fue necesario tomar una medida fiscal que significaba reducir los gastos corrientes en una magnitud determinada, ya teníamos la capacidad de hacerlo.

### Integración a los mercados mundiales

Que hubiera un mayor flujo de bienes y servicios hacia el país, pero que tam-

bién el país pudiera enviar bienes y servicios al exterior. Todo se miró en conjunto. Incluso, en los comienzos, la discusión pública era sobre qué se haría con la política arancelaria; también se centró en cómo se promovían las exportaciones y se crearon instituciones como Pro-Chile, de promoción de exportaciones.

Se tomaron, simultáneamente, medidas para facilitar la competencia entre los productos extranjeros y los productos chilenos y para facilitar la presencia de productos chilenos en el exterior, se hizo, simultáneamente, el proceso de integración; al menos en el área de bienes se manejó la política arancelaria y cambiaria de manera que si bien permitía importaciones, daba más competencia exportadora al sector productor nacional.

Lo primero que se hizo fue llevar a un cambio único la cantidad de cambios que existían.

En cuanto a lo arancelario, la primera etapa fue eliminar las licencias o prohibiciones de importación (1974). La se-

gunda etapa fue llevar los aranceles (1976) a un rango general del 0% al 35%. Cuando estaban ahí se realizó la tercera etapa que consistió en llevarlos a un arancel parejo (1979) del 10%; luego de un tiempo, debido a la crisis de 1982 y a dudas sobre la política, los aranceles subieron hasta el 30% y posteriormente bajaron hasta llegar al 15% que es la cifra vigente hoy.

La política cambiaria fue simultáneamente modificada en forma muy importante y tuvo, a mi juicio, un lapsus en el año 1981, porque entre el 80 y el 81 ocurrió el problema más crítico. Vale como experiencia para el caso mexicano. Había muchos argumentos en ese tiempo: que el tipo de cambio estaba bien, que seguía bien y que era el de largo plazo, y, sin embargo, la opinión pública empezó a ver que no estaba bien y el resultado práctico final fue que no estaba bien, a pesar de que era manejable y sostenible. Había un fenómeno de corto plazo que era la entrada de divisas al país a través de los créditos, lo que estaba permitiendo que se llegara a valores muy inferiores. Posteriormente tuvimos que corregir esa situación, con costos importantes para la economía en general.

Se modificaron los servicios públicos, sobre todo los más directamente ligados con el proceso de importación-exportación, con una doble finalidad: no imponer barreras para-arancelarias a las importaciones y no influir negativamente sobre las exportaciones con un impuesto o carga pública adicional, como lo era el trámite burocrático. Esto significó no sólo modificar los procedimientos aduaneros sino también las normas técnicas de otros Ministerios que constituían una barrera para-arancelaria, bien fuera por razones sanitarias, de seguridad o de calidad del producto. Para las exportaciones se hizo exactamente lo mismo, con el fin de simplificarlas y facilitarlas.

Chile ha buscado que el exportador no exporte impuestos, lo que requiere de un sistema tributario que devuelva los impuestos oportunamente al exporta-

dor, sin que se devalúen monetariamente. Se facilitó la integración, mejorando los medios de transporte. La primera preocupación especial fue por lo marítimo y portuario y posteriormente, por lo aéreo y lo aeroportuario. Se tenía, por ejemplo, una ley de reserva de carga la cual encarecía los costos y dificultaba fuertemente el transporte. Esta ley se modificó y quedó como una norma que permite actuar en casos especiales, en una forma relativamente discrecional. El ejemplo para no modificarla era el colombiano, porque se decía que todo el flete chileno iba a ser hecho por los buques colombianos, lo cual lo creo muy difícil, pero de todas maneras el ejemplo existía. En el caso de los puertos la situación era y es aún más difícil porque había grupos de trabajadores, muy fuertemente organizados, que tienen una capacidad de presión muy grande, y que, por lo demás, no era sólo de Chile, sino del mundo e incluso de los países desarrollados. Se han transformado los puertos en un lugar tremendamente exclusivo de los sindicatos portuarios; es su monopolio en vez de serlo del dueño o del fisco. Pero cuando el fisco pasa a ser el dueño, entonces los trabajadores portuarios, que en el caso nuestro, al igual que el de ustedes, les significa imposibilidad de trabajar en distintos turnos, imponiendo condiciones como la obligación de tener diez ó veinte especialistas distintos para la carga, aun cuando no se necesiten, todo esto debido y generado por los convenios colectivos, todo lo cual encarece fuertemente la importación y la posibilidad de exportar.

Se mejoró el sistema de comunicaciones; es difícil pensar que alguien va a importar o exportar con facilidad si la economía no le permite tener lo que hoy en día es común: una comunicación expedita con todos los países del mundo.

Lo ideal era tener un sistema financiero que permitiera una integración rápida para realizar una exportación o una importación; que diera la posibilidad de abrir una carta de crédito cuando correspondiera y que hiciera posible dar una

cierta garantía de que se va a cumplir con la exportación en los términos en que se está pidiendo. Esto exige una integración con el sistema financiero mundial, facilitando la participación de bancos extranjeros en el país, pero a su vez permitiendo a la banca chilena competir con ellos razonablemente, haciendo sociedades o manteniendo convenios.

Era preciso integrarse desde el punto de vista del capital, es decir, permitir la inversión extranjera en el país. Si participan no sólo se logra mayor tecnología, sino que se reciben capitales de una forma distinta de los créditos. En la práctica, la inversión extranjera afecta menos que la deuda, cuando hay la posibilidad de que un país pueda manejarse autónomamente. Pretender no depender y ser absolutamente independientes no es correcto y termina uno por hacer eso, dependiendo de la peor manera. Este es el resultado práctico.

Todo esto se hizo en Chile en un período largo y yo diría que no está completo. Si me preguntan si está completa la integración al mundo, yo diría que todavía no. Por ejemplo, el impuesto al valor agregado de los servicios empezó a devolverse hace diez meses, apenas, pues primero hubo que tener todo un aparataje administrativo para que no se transformara en un robo al Estado, precisamente por la gran dificultad que existe al controlar las exportaciones de servicio personal.

En cuanto al mercado de capitales todavía falta mucho. El país ha aceptado la inversión extranjera pero no es muy fácil todavía invertir. Los movimientos de capital en Chile están bastante restringidos todavía y eso probablemente deba ser así por un tiempo mediano, pero sin duda está interfiriendo en la capacidad de las empresas de integrarse con mayor facilidad al mundo.

#### **Mecanismo de precios**

El otro punto que se trabajó en forma paralela a los temas de equilibrio macroeconómico y de integración al mundo

fue el de mecanismo de precios, como el instrumento fundamental de la asignación de recursos.

Vale decir que el mercado, más que los precios, tuvo papel preponderante en la asignación de recursos; ahí está el concepto de precios libres. Incluso en el sector eléctrico son libres para determinados clientes, excepto para los sectores residenciales. Cuando se fija el precio, se ha buscado una manera de hacerlo con una norma que establezca un procedimiento técnico con el cual el mismo gobierno se amarra a manera de pacto; se amarra a cierto procedimiento para fijarlo y está obligado a mantenerlo en el tiempo; pero además está para que los mercados asignen recursos, según la regulación de los distintos sectores.

Se han hecho reformas en varias áreas (transporte, agricultura, tenencia de tierra, minería, comunicaciones) de modo que el mercado asigne efectiva y adecuadamente los recursos y no sea una norma discrecional administrativa la que lo haga; de esta manera se ha encontrado un complemento de la integración a los mercados.

Otros puntos importantes son: el mercado de capital y la política laboral. Un mercado de capitales incipiente difícilmente permite a la industria poder pensar en integrarse a los mercados mundiales. No quiero dar mi opinión sobre qué debe hacerse primero pero sí creo que un país que piensa integrarse a los mercados mundiales, tiene que pensar en modificar y reestructurar todo lo que he mencionado, incluyendo su mercado de capitales y también cambiando dentro de lo posible su política laboral de tal forma que permita la flexibilidad que necesitan las industrias para adaptarse a los cambios que suceden en la economía mundial y que, por lo demás, permita a su vez al país crecer en mayor medida.

#### **Participación creciente del sector privado**

Se buscó una participación creciente del sector privado; Chile era un país muy

estatizado; esto se hizo como complemento a la integración y a la asignación de recursos por el mercado. El impulso final fuerte a la privatización se produjo realmente después de 1984.

El programa empezó en el año 73, con la devolución de empresas que habían sido requisadas o expropiadas.

#### **Compromiso y papel del Gobierno**

Tratar de llevar al Gobierno a un papel subsidiario, entendiendo por esto que actuara fuertemente sólo en ciertas áreas en que no puede actuar el sector privado. Por ejemplo, la educación de los pobres es del Gobierno; por lo tanto, que se preocupe efectivamente por con-

centrar sus esfuerzos en el papel de educar a los más necesitados y no solamente de educarlos, sino de financiar la educación adecuada de los mismos; no tiene que hacerla con empleados públicos.

Otro ejemplo sería la recolección de basuras, no tiene por qué ser hecha por empresas estatales. Este desmantelamiento de empresas estatales permitió que aparecieran empresarios nuevos en áreas donde antes no existían y que tienen bastante más contentos a sus empleados y bastante más contenta a la población, con sus servicios. El Estado en su papel de subsidiario, efectuó reformas de los sistemas administrativos, de salud, de educación y de previsión.

## **LA CRISIS DESPUES DE LA INTEGRACION**

Ahora yo quiero hacer un pequeño análisis, con este escenario, de la época más reciente de la economía chilena, para entender lo que hemos vivido en el último tiempo.

Chile es un país de poco menos de 13 millones de habitantes. El PIB en dólares es de 23 mil millones aproximadamente, exporta bienes por 8 mil millones, comparativamente más que Colombia entiendo, para ser una economía que debe ser un poquito más de la mitad de la colombiana. Importa bienes por el orden de 6 mil millones de dólares. Ahora, si tomamos la exportación e importación de bienes y agregamos los servicios, las cifras suben en 1.500 y 1.000 millones de dólares, respectivamente.

Dentro de las exportaciones de bienes, sigue siendo el cobre muy importante; el 45% de nuestras exportaciones de bienes sigue siendo el cobre. Era más del 80% hace trece años.

La deuda externa chilena es de 17.300 millones de dólares a la fecha de hoy; era de 19.000 millones de dólares en 1985 y si la miramos como porcentaje de nuestras exportaciones, es más bajo que antes y el más bajo de los países

latinoamericanos, aunque cuatro años atrás no lo era.

En la economía ha ido aumentando la importancia del comercio internacional, como ustedes se dan cuenta y las cifras lo dicen. En promedio, del 60 al 70, las exportaciones eran un 12% del PIB; hoy en día son un 30% del mismo. Si lo hiciéramos al precio constante, la comparación sería mucho más dramática todavía porque el precio del cobre cayó fuertemente en la década del 60-70; por lo tanto, la economía chilena ha ido abriéndose y ya muestra un grado de integración con el mundo. Una economía que vivió un período de recuperación de su crisis autogenerada del 73 hasta el 80, que sufrió una crisis muy grave en 1982 con una caída del PIB del 14% y un desempleo que subió al 20%.

Al final del 79 hubo un financiamiento externo que hizo que la economía chilena recibiera, de repente, un cierto golpe de fortuna que creyó y pensó podía absorber. Esto implicó un cambio en la tendencia de largo plazo del tipo de cambio; se ajustó a una cifra totalmente distinta de la que se adaptó toda la eco-

nomía, pero cuando se enfrentó de nuevo a la realidad el shock para la economía fue muy grande.

Cuando se produjo esta situación se hicieron todo tipo de cuestionamientos; vale decir que lo que estaba equivocado eran los equilibrios macroeconómicos. Se cuestionó el déficit fiscal y también trataron de anular la integración económica al mundo.

Sin embargo, a pesar de que se tomaron algunas medidas como la de subir los aranceles en forma importante, no es tan fácil cambiar las políticas una vez que existen; no es tan fácil crear barreras para-arancelarias cuando un sistema aduanero funciona ya expeditamente. No es sencillo que los exportadores no discutan y aleguen cuando se toman medidas que significan a su vez encarecerles sus insumos; no es fácil volver a cambiar la mentalidad de los agricultores que ya habían comprendido que podrían exportar frutas.

Se produjo de nuevo estatización debido a la insolvencia de la empresa privada.

Con todo esto se puede demostrar que la crisis de la empresa privada no fue causa de la integración chilena.

Las empresas ya habían acomodado su mente a exportar, pero estaban dedicadas a otros rubros como la construcción; pero cuando se suspendieron los créditos se cayó todo, pues las deudas no eran del Gobierno sino del sector privado. No existía deuda fiscal, ni se había endeudado el Banco Central. Al suspenderse los créditos, hubo un cambio y no había capital para pagar la deuda, lo que generó la crisis de solvencia que vivió Chile, por lo cual vemos que no fue la integración la causante.

Hubo empresas que sufrieron con el programa de integración, pero en realidad los empresarios son mucho más eficientes de lo que se dice y, rápidamente, después de un corto período, el empresario empieza a pensar en forma distinta. Ya no es necesario desgastarse haciendo estudios para pedir alzas

de precios; su energía la libera estudiando la forma de hacer más competitiva su empresa.

En los casos en que ha habido más "miramientos", o sea, más preocupación del Gobierno es en el área en donde menos se han adaptado. Yo no quiero ofender a nadie pero el sector automotriz fue una excepción en Chile y yo diría que es el sector que sigue diciendo que todavía sigue necesitando la excepción y realmente se ha adaptado menos que ninguno. Uno mira las cifras y se da cuenta. Hay a veces que cerrar los ojos; el vehículo nacional es más caro que el vehículo alternativo de otra firma que podría llegar al país, si no hubiera la protección que existe, incluso, si uno mira el balance en dólares el CKD del vehículo nacional es más caro que el vehículo completo integrado que llega de otra firma; pero hay muchas razones, siempre hay muchas razones, para decir que hay otras ventajas y ninguna de las otras ventajas en la práctica, se da, desgraciadamente. Por ejemplo, la industria automotriz chilena partió en el año 60. Era la industria naciente que había que proteger durante un tiempo y que después sí se podía pensar en algo. Llevamos treinta años y desde que partió está igual, diciendo exactamente lo mismo. En ese sector sí ha sido más lento el proceso; el gobierno también ha sido más lento para tomar las medidas, y también ha sido más lenta la industria para aceptar el desafío. Es curioso, o sea, que en la medida en que se van tomando las medidas también se van entendiendo los empresarios y van cambiando su mentalidad hacia lo nuevo que tienen que enfrentar. El sector automotriz sigue siendo todavía una excepción en Chile, pero afortunadamente ya no en la forma anterior sino que por último, en este momento, es uno de los pocos sectores que tiene un subsidio especial para exportar algunas partes y piezas.

Se cambió la protección del mercado por la protección de favorecerle las exportaciones, cosa que también morirá en un tiempo.

Retomando el tema, como les decía, la crisis grande de solvencia en las empresas, a mi juicio y a juicio de cualquiera que lo analice y que vivió en Chile en el 82, no tiene nada que ver con la integración al mundo. Es una historia muy distinta y es la que les comentaba; sin duda se tuvo que hacer una readecuación de las empresas, sin duda hubo un cambio, sin duda hubo algunos que desaparecieron y otros que aparecieron, pero el resultado final de esto es una industria y en general no sólo una industria sino un sector empresarial (agropecuario, de servicio, minero) mucho más potente, mucho más dispuesto a aceptar desafíos.

### **Replanteamientos a la integración después de la crisis de 1982**

Debido a todo lo mencionado anteriormente se propuso eliminar la integración económica y volver a la política proteccionista. Afortunadamente, la decisión final fue no retroceder sino avanzar y se dijo que la crisis que vivió el país no tiene nada que ver con la integración al mundo, no tiene nada que ver con la privatización, sino que es una situación generada por una caída de términos de intercambio, por un cambio importante en nuestra disponibilidad de financiamiento externo y por errores en el manejo de esa situación. Errores bastante precisos y yo diría que el principal error fue no percibir, por parte de las autoridades económicas, que este flujo de divisas era muy fácil de desaparecer. Aceptó que la economía se adaptara a esta facilidad de divisas; lo aceptó a través de dejar caer el tipo de cambio. La economía se adaptó y después, como era algo efectivamente transitorio, hubo que retomar la línea. Lo que debía haber hecho la autoridad era tener algún grado de precaución por ser un fenómeno transitorio y tomar medidas para ello, acumulando más reservas y tomando las medidas cambiarias pertinentes o si no quería tomar medidas cambiarias, tomar las medidas fiscales pertinentes, pero no dejar de tomar alguna de las dos.

Yo entiendo que se pueda mantener un tipo de cambio fijo si se quiere no aumentar el gasto de la economía y si están llegando recursos de afuera. Significa entonces, que hay que disminuir el gasto del fisco en algún sector, para mantener una acumulación de reservas razonable; pero lo que no se puede hacer es hacer ninguna de las dos cosas. Al final creo que los cambios eran tan violentos que era necesario el manejo del tipo de cambio. Probablemente hubiera bastado el manejo de la tasa de interés de la política monetaria o de la fiscal, pero cuando hay cambios tan violentos el tipo de cambio inevitablemente tiene que ser utilizado como instrumento para adecuar la economía a lo que se está viviendo. La decisión fue reforzar los cinco principios o pilares de la integración. ¿Qué significa reforzar el manejo macroeconómico? Reconocer la realidad de que el país era más pobre y, por lo tanto, las políticas cambiaria, monetaria y fiscal tenían que enfrentar esa realidad y así se hizo.

En el caso de la integración la decisión fue no retroceder sino avanzar. ¿Qué se hizo para avanzar? Se dijo, bueno, profundicemos las medidas cambiarias, arancelarias, tributarias y administrativas que favorezcan y hagan más fácil la integración al mundo.

Sería bueno comentarles la forma como está funcionando hoy en día el manejo de aranceles en Chile. Los aranceles se habían bajado, pero un exportador todavía pagaba aranceles por los insumos y la maquinaria. Ahora, no pagarlo significaba que el productor nacional que quería producirle ese insumo o venderle esa maquinaria al exportador quedaba en desventaja; entonces, no se hacía nada, se dejaba la situación tal como estaba, por no afectar al productor interno que podía venderle esos insumos o esa maquinaria al exportador. No bajar los aranceles para ese exportador en sus insumos y en su maquinaria significaba que ese exportador no podía a su vez competir efectivamente por mucho que los aranceles fueran del 15%, como lo son hoy en día en Chile. Pue-

den suceder cosas como ésta, por ejemplo: cuando uno quiere exportar confecciones y las prendas las tiene que hacer con buena tela, pagar el 15% de arancel no es algo que permita competitividad en la exportación de la confección, pero si se elimina el 15% viene el productor de tela nacional y le propone que él podría venderle a ese exportador si no tuviera aranceles sobre sus insumos o maquinaria importada, o si no tuviera que pagar un sobreprecio en el servicio de electricidad o en el combustible, para así a su vez poderle vender más barato a ese exportador.

A raíz de estas situaciones se tomó una decisión; el país va a tener una política de aranceles del orden del 15%, por lo tanto, si queremos promover las exportaciones y facilitar la integración al mundo, tomamos como desafío el problema administrativo que significa empezar a devolver toda la cadena de aranceles y de impuestos hacia atrás, cosa que se está haciendo en Chile desde el año 1974. Un exportador ahora puede pedir la devolución hacia atrás y si, a su vez ese exportador le compra a un productor nacional, puede también pedir la devolución de los aranceles de los insumos que tiene ese producto nacional. El problema administrativo como se imaginan es bastante grande y sólo se puede enfrentar si uno tiene confianza en su aparato burocrático. En todo caso, ésta fue la decisión final a la que se llegó.

Además se reforzaron medidas de apoyo al sector incipiente, como facilitarles a los exportadores el poder participar en ferias, financiándolos a veces para que en conjunto participaran en conocer otros mercados y ver cómo podían desarrollarlos.

Se desarrolló en mayor medida la preocupación del gobierno por la consecución de grandes proyectos de exportación, haciendo convenios de explotación con la empresa privada, sobre todo en los sectores minero y petrolero.

Por último se dio un nuevo énfasis a la preocupación por los subsidios y los dumping que pudieran estar afectando

al sector nacional, y esa preocupación nueva llevó a crear mecanismos más ágiles para recibir la opinión y los planteamientos del sector privado, para saber qué estaba sucediendo y en qué estaban siendo afectados. Yo diría que similar al caso mejicano, el resultado práctico es que los casos concretos ventilados fueron pocos. Pero dio tranquilidad al sector industrial y al poco tiempo los empresarios, más que andar preocupados por el antidumping, estaban interesados en abrir nuevos mercados.

En el caso chileno, ésta política se está aplicando en el sector agrícola, dado lo que nosotros hemos percibido como una política realmente ya concertada no de un gobierno sino de todos los gobiernos de la Comunidad Europea y probablemente unidos con Estados Unidos y el Japón para productos como el trigo, la leche, el azúcar y las oleaginosas que nos afectan fuertemente. Lo que se ha buscado aquí no es una protección al sector sino brindarle estabilidad, y aquí están algunas de las excepciones al arancel general del 15%, en donde se le agrega un arancel que llegue al piso de los precios históricos normales.

Otra excepción a la regla general de aranceles son los convenios bilaterales que existen con países tales como Colombia, Argentina y Méjico.

El resultado de todas estas políticas que se replantearon a partir de 1984 nos muestra que las exportaciones pasaron de 3.600 millones de dólares en el 84, a 7.000 millones para el 88 y van a ser cerca de 8.000 millones para el 89. Y detrás de esto hay un crecimiento muy importante en volúmenes de exportación. Chile con excepción del año 81, a partir del 85 todos los años ha aumentado sus exportaciones en forma importante; el 81 está reflejando ese error de cambio que precipitó una crisis.

Para el futuro, la situación se ve muy positiva porque no sólo han aumentado las exportaciones sino que se ve la potencia de todos los empresarios preocupados por exportar, de proyectos que ya están empezando a producir, ideas

que están siendo estudiadas. En general, se ve una reacción muy grande del sector privado para lograr superar la crisis.

En el año 84 no sólo era importante integrarse al mundo para superar el problema de la deuda, sino que también era importante darle prioridad a dos aspectos como son la inversión y el ahorro, que son indispensables cuando uno se encuentra con un país que no tiene recursos de afuera para crecer con facilidad.

Si el país quiere crecer necesita desarrollar su propia inversión y su propio ahorro, cosa difícil de hacer, porque aunque el ahorro es una palabra positiva, el efecto es negativo porque se trata de consumir menos, gastar menos, tener salarios moderados, menos gasto corriente en el fisco y al político que hable de ahorro no lo eligen.

¿Qué se hizo?

Respecto de la inversión:

- Se reforzó la política de inversión del sector público.

- Se hicieron cambios tributarios para promover la inversión privada.

- Se modificaron las normas de inversión extranjera, aún más, para poder dar mayor facilidad a la participación del sector privado.

- Se creó la posibilidad de capitalizar; la capitalización de la deuda externa volvió a colocar a Chile en el mapa de los inversionistas extranjeros, lo que ha permitido retomar posteriormente la inversión extranjera como un flujo importante de recursos para el país.

Respecto del ahorro:

- Se disminuyó el déficit público.

- Se contuvo el gasto corriente del sector público, lo más difícil de hacer, porque el déficit fiscal podría disminuirse aumentando impuestos, pero liquidaría la posibilidad del sector privado de ahorrar y de invertir; lo que tiene que hacerse no debe dañar al sector privado y eso sólo se hace a través del aumento

en la capacidad de restringir los gastos del sector público. Estas políticas han permitido que la inversión pase del 12% del PIB en el año 84, a un 18% en el 89 y el ahorro pase de un 3% en el 84 a un 16% en 1988.

El ahorro geográfico por primera vez supera el ahorro nacional, desgraciadamente, porque se está haciendo el esfuerzo de transferir recursos hacia el exterior. Fue del orden del 23% para 1988.

En conclusión, si se pretende mantener un superávit comercial, también se va a tener que mantener un aumento del ahorro en forma importante; esto es fundamental en una política de integración al mundo.

Otro tema importante fue el de la deuda externa que se renegoció. Se habló con los organismos multilaterales, se inició el proceso de capitalización de la deuda, se promovió la inversión extranjera; el resultado es que de 19.500 millones de dólares en 1985 se pasó a 17.300 millones hoy en día; en esa época la deuda era más de cuatro veces las exportaciones de bienes y servicios; hoy la deuda va a ser menos de dos veces.

Otro punto importante fue la reestructuración del sector privado para el período 84-88, pues había caído no por la apertura sino por las condiciones que les indiqué. Fue una tarea muy grande. Para ello se hicieron cambios tributarios, se normalizó el sistema financiero, se promovió la participación del público y los trabajadores en el capital de las empresas, se dio facilidad a los capitalistas externos, se permitió la capitalización de la deuda, se permitió la transformación de títulos de deuda, en fin, fueron una cantidad de medidas para volver a privatizar una economía y volver a poner en pie de solvencia a los empresarios privados, quienes eran el motor que se suponía iba a permitir al país recuperarse nuevamente.

## Resultados

Todo lo anteriormente mencionado ha sido exitoso y la mejor forma de medirlo es evaluando sus resultados:

- Más posibilidad de empleo.
  - Mejor remuneración.
- El producto interno bruto (PIB) en Chile ha crecido entre el 5% y el 6% a partir del 84 hasta el 89 incluido, lo cual ya es una cifra que es posible y razonable de considerar como adecuada en el mediano plazo para resolver -dada la tasa de crecimiento de la población de Chile- los problemas de empleo y bienestar. Por ejemplo, esto permite que el PIB per cápita en 10 años crezca más de un 40%. A modo de ejemplo: en la década del 60 el PIB per cápita -les recuerdo que esta década fue especialmente favorable para Chile- sólo creció un 21%, lo que nos demuestra que la integración está permitiendo una capacidad de crecimiento mucho más fuerte que la que vivimos en períodos mucho más favorables para el país. La desocupación que tenía niveles del 20%, llegó a un 5.9% ó 6% en los últimos meses, sin empleos especiales de emergencia en el sector público y sin un sobre-empleo en ese sector. Esto último lo digo, porque Chile también tuvo tasas del 6% al iniciarse la década del 70, pero con

un empleo absolutamente más allá de lo necesario en empresas del sector público. El ferrocarril del Estado tenía 27.000 personas y hoy en día tiene 7.000, moviendo mucha más carga de la que se movía en esa época.

Todo esto lo digo para que entendamos lo que había detrás de esto; lo mismo sucedió con los empleos de aduanas e impuestos.

- En cuanto a los salarios reales, sin duda era difícil que iniciaran un crecimiento inmediatamente, pero a partir del 87, una vez que la economía absorbió el desempleo, está mostrando de un moderado a un fuerte crecimiento. El crecimiento de los salarios reales entre el 84 y 88 fue de un 10.5%, fuertemente concentrado entre el 87 y el 88, habiendo estado estancado en el 84-85-86, como es razonable, para poder absorber el desempleo, para posteriormente iniciar un crecimiento.

La inflación el año pasado fue del 12.8% y este año va a estar probablemente acercándose al 15%. Tenemos un superávit comercial todavía importante.

## PRONOSTICOS Y RIESGOS DE LA ECONOMIA CHILENA EN EL FUTURO

¿Qué se ve para los próximos años?

Se ve esta integración al mundo, esta privatización, esta participación del mercado como generador de recursos y este mayor equilibrio macroeconómico está permitiendo que el país pueda proyectar un crecimiento del 5% para los próximos años, razonablemente, con un crecimiento en los salarios reales y disminución en la tasa de desempleo.

¿Cuáles son los riesgos para los próximos años?

El más grave a mi juicio es el riesgo interno. Como les indiqué, las reformas básicas en el país están hechas; no creo que nadie quiera deshacerlas; no creo

que nadie tenga una política de desintegrar la economía. Sin embargo, creo que se puede hacer no directamente sino indirectamente.

¿Por qué puede sucederle indirectamente?

Porque el país requiere mantener un esfuerzo de inversión y ahorro importante para seguir creciendo y desgraciadamente eso significa que el crecimiento de los salarios y del gasto corriente del fisco tiene que ser moderado, pero políticamente uno quisiera que no fuera moderado. De modo que la autoridad va a tener que ser capaz de mantener tasas de crecimiento moderado y compatible con lo que está sucediendo en

el crecimiento del PIB. Si no es así, si no las mantiene, va a entrar en un desequilibrio macroeconómico que una vez que comienza el paso siguiente es probablemente cambiar las reglas de la integración. Por ejemplo, es muy fácil pasar de una crisis de balanza de pagos a una prohibición de importación que, a su vez, unida a una devaluación para tratar de fomentar las exportaciones, hace subir el dólar de las importaciones del petróleo y, por lo tanto, empieza a afectar a los asalariados. Entonces, empieza a pensarse en hacer un tipo de cambio diferenciado, un arancel diferenciado, y así por esa vía termina destruyendo el modelo.

Otro punto importante es que no sucedan o estar precavidos para que no sucedan cambios negativos en nuestro término de intercambio y eso requiere mucha atención en el manejo de la po-

lítica macroeconómica. Por ejemplo, no entusiasmarse con un precio del cobre a US\$1.20 si sabemos que volverá a US\$.080 y tener que acomodar otra vez la economía a un cobre a US\$0.80; la economía ahora está diseñada para un cobre a US\$0.80 de hoy, de modo que si el precio está por arriba se va acumulando una importante reserva y si el alza es permanente, puede la economía lentamente acomodarse a esa situación.

Eso nos permite también, que si el cobre baja a US\$0.60, tengamos más tiempo para aceptar esa nueva situación.

Otro riesgo es la situación del financiamiento externo. Aquí suceden cosas imprevistas, los bancos reaccionan por efecto vecindario. Colombia ha sufrido ese efecto, aunque nunca dejó de pagar su deuda.

## RECOMENDACIONES SOBRE LA SITUACION COLOMBIANA

Colombia tiene una oportunidad única de ser un país que tome y haga estas medidas de reforma estructural sin esperar que se le produzca la crisis para tomarlas. Creo que son medidas indispensables dentro de la modernización de la economía integral y creo que sería razonable que la discusión que hoy día viven terminara en hechos concretos y que se tomaran efectivamente las medidas para integrarse. Creo además que si bien es cierto que yo acabo de describir una cantidad muy grande de medidas que fueron tomadas simultáneamente uno no puede pedir que todas sean pre-requisito para partir con cualquiera de ellas, porque así uno no parte nunca. Creo que hay un núcleo mínimo del cual se tiene que partir, y sería preocuparse por la promoción de las exportaciones y por facilitarlas. Probablemente no incluye una reforma completa del sector aduanero y portuario previamente, pero sí incluye medidas mediante

las cuales se localicen las industrias que tienen más potencialidad exportadora.

Requiere especial preocupación el tipo de cambio. Yo en eso creo que es cierto que al final el tipo de cambio busca el equilibrio, pero eso no quiere decir que sea muy fácil para las autoridades tratar de que el tipo de cambio no sea al que se va a llegar de todas maneras y a usarlo para otras cosas. Frenar la inflación es muy atractivo a través de bajar aranceles y no cambiar el tipo de cambio. Yo recomiendo sólo hacerlo cuando se está convencido de que es factible y no cuando uno lo está haciendo por lograr el éxito político de moderar la inflación a corto plazo. Creo que si se va a hacer una política de apertura, simultáneamente debiera tenerse la preocupación por el tipo de cambio. Ojalá el riesgo que se corra sea el de sobreexcederse y no el de sobre-valorar la moneda.

Preocuparse por la solvencia de las empresas. Normalmente los que son empresarios son los mismos que van a cambiar de rubro o van a modificar sus empresas, de modo que es un proceso que requiere de inversiones nuevas, que requiere mentalidad nueva; requiere que las empresas estén en una situación de capitalización adecuada.

En Chile se cometió el error de no favorecer la capitalización de las empresas en un momento crítico; sin embargo, si uno simultáneamente toma medidas para preocuparse de la solvencia de las empresas, como medidas tributarias mediante las cuales las empresas no pagan impuestos mientras no repartan dividendos, son medidas que favorecen el proceso de capitalización, así el país requiera de un esfuerzo fiscal para poder vivir sin estos impuestos.

La autoridad en Chile también se preocupó de la tasa de interés, para eso reestructuró el mercado de capitales de modo que los créditos estuvieran disponibles a tasas razonables (8%, 9% y 10% sobre inflación) dependiendo de la empresa y de la garantía.

Yo no recomendaría entrar en un proceso de apertura si, simultáneamente, no se ha analizado qué va a suceder con la solvencia de las empresas.

Ustedes me dicen que tenemos que tener lista la reforma portuaria para empezar con esto; yo les diría que no es necesario, pero sí ojalá estar avanzando y pensar que están avanzando. Pero si me preguntan si simplemente deben hacer una reforma arancelaria que significa disminuir los aranceles, pensando en cómo queda protegido cada uno de los productores internos y no pensando en cómo van a quedar las empresas que van a poder empezar a exportar gracias a esa reforma, les recomendaría, ahí sí que se tomaran el tiempo de esperar para ver cómo quedan las empresas ex-

portadoras y hacer ambas cosas simultáneamente. Eso es lo que yo tengo que decirles y como les digo, al final, sólo incentivarlos a hacerlo. Creo que como les dije al principio, uno partió con la fe y hoy día no sólo tenemos la fe, sino el convencimiento y además las cifras y la seguridad de que el proceso finalmente es un proceso que resulta así como resultó en una forma distinta en Corea, en un tiempo en que era posible hacerlo en forma distinta. También en Chile está resultando en un período distinto y podrá Chile enfrentar muchos problemas adelante, pero ya no va a ser culpa de esto; va a ser culpa de otras situaciones.

Quiero incentivarlos a no hacer las mismas afirmaciones que escuché en Chile en los años 74-75 y las volví a escuchar en el 84, acerca de que nos vamos a llenar de productos, de que van a quebrar todas las empresas, de que van a quedar cesantes. Yo les digo, por favor, que piensen que no se trata de apertura; si nadie nos viene a regalar productos y si llegan más productos, es porque a su vez estamos exportando.

Ahora, esto exige, como les dije, un mínimo de medidas que permitan a los agentes económicos tener flexibilidad para adecuarse.

Ojalá lo hagan ustedes y lo haga el resto de Latinoamérica. Creo que si lo hacen ustedes y lo hace el resto de Latinoamérica, tenemos la posibilidad de ser de verdad el continente de la esperanza. Creo que si no lo hacemos vamos a seguir siendo el continente de la esperanza que nunca se concreta; eso es lo que vamos a ser. Vamos a ser siempre los esperanzados, pero nunca los realizados y, desgraciadamente, lo que necesitamos para nuestro pueblo, al menos en Chile y estoy seguro que acá también, son realidades y no esperanzas.

Muchas gracias.

## LA CARGA DEL HOMBRE POBRE\* (Un vistazo al Tercer Mundo)

AFAN BUITRAGO VALENCIA  
(Traductor)

Jefe División Formación Avanzada del ICES. Exfuncionario de "The Economist", y del Banco Mundial. Master en Economía, London School of Economics.

### UNA TELARAÑA DE PROBLEMAS (Caso Peruano)

La experiencia peruana demuestra que un país puede caer en la más extrema inestabilidad macroeconómica de la noche a la mañana. Por mucho que los gobiernos (como el del señor García) pretendan tener la rienda y dirigir la economía en una dirección determinada, pueden perder el control en un abrir y cerrar de ojos.

Esto puede explicarse, parcialmente, por la forma como actúan las expectativas de la gente sobre cómo van a salir las cosas. Apenas la economía empieza a ir visiblemente mal, como en el Perú de 1987, el capital se fuga al extranjero, sumergiendo al país en una crisis de divisas. Esto lleva a la gente a esperar una gran devaluación, lo cual hace que el capital se fugue aún más rápidamente, por lo cual se produce una inflación más acelerada. Esos temores resultan

profecías autocumplidas: los trabajadores exigen aumentos de sueldos, para compensar la inminente inflación y las empresas los conceden porque esperan recuperar los costos a través de los aumentos de precios.

La severa inestabilidad consiguiente imposibilita la vida normal de los negocios. Una inflación alta e inestable determina que todo contrato entre empleadores y trabajadores tenga que ser frecuentemente roto y negociado a veces día por día, como ha ocurrido en el Perú. Los abastecedores tienen que insistir en que se les pague contra entrega. La idea de invertir para el futuro, guiándose por algún cálculo de costos y rendimientos se vuelve risible. El único imperativo es salir de la moneda local tan pronto como se recibe y todavía mejor, simplemente no aceptarla. Como era de esperarse,

\* Reproducción parcial del artículo "La carga del hombre pobre", con autorización del Instituto de Ciencia Política y Fundación Santa Helena, quienes adquirieron los derechos de edición para Colombia, publicado en "The Economist", en septiembre de 1989.