

## La Transformación Económica de Chile

A propósito del libro de Felipe Larraín, Rodrigo Vergara y otros

**SERGIO DE CASTRO**

- "El CEP ha publicado una encuesta que indica que el 66% de la población apoya al gobierno de don Ricardo Lagos y sólo un 17% se declara contrario. Creo que el clima político ha cambiado notoriamente en Chile a raíz de la última campaña presidencial. La oposición se ha declarado partidaria de apoyar al gobierno. La opinión pública reconoce en el Presidente a un líder capaz de mirar hacia el futuro y avanzar con decisión. El mundo empresarial apoya a su gobierno y al excelente equipo económico que ha conformado. Es imposible desear mejores condiciones que las que se están dando. Ojalá podamos aprovecharlas, pues lo hecho hasta hoy hecho está y lo que no se hizo o se hizo mal, es un dato del problema actual. La realidad es que aún tenemos enormes desafíos. La pobreza y el desempleo son, sin duda, los más urgentes pues, aun cuando aquella ha caído en forma importante, todavía acosa a un 20% de la población. El desarrollo económico alto y sostenido es un ingrediente crucial en su solución".
- "A comienzos de los 90 se produce una novedosa "privatización" que permitió empezar a resolver el grave problema de infraestructura (...) que el Ministerio de Obras Públicas no podía enfrentar con su escuálido presupuesto (...). (...)La solución fue el sistema de concesiones de obras de infraestructura en que el sector privado construye, opera y mantiene la obra durante un lapso negociado de tiempo, cobrando por los servicios que otorga, y luego devuelve la obra al Estado para que sea nuevamente licitada. Con esto, son los beneficiarios del proyecto los que lo pagan y no todos los contribuyentes como era anteriormente. La evaluación que se hace de la experiencia chilena en este campo, es positiva."
- "En estricto rigor, sólo hemos dominado a la inflación en 1999 (2,3%) pero con una recesión de por medio. Todo hace prever que durante el año 2000 la inflación se mantendrá en el rango presupuestado por el Banco Central."
- "(...) hay un hecho que merece destacarse por ser una imaginativa aplicación de la competencia como mecanismo de regulación. En 1994 la entidad reguladora de telecomunicaciones permitió -contra la creencia universal en otros países- que se integraran verticalmente el segmento local y el de larga distancia; pero hizo, al mismo tiempo, dos cosas: 1) obligó a que fuera el usuario el que eligiera al portador en sus llamados nacionales e internacionales a través del multicarrier y 2) exigió que los portadores importantes traspasaran, a los más pequeños, sus economías de escala obligándolos a hacer ellos la cobranza a nombre del portador competidor. Esto, sumado a las exigencias de las leyes de 1978 y 1982 que obligan a las concesiones gratuitas; a aceptar la interconexión; a no discriminar en los cobros entre filiales y terceros independientes, ha llevado a que las líneas en servicio hayan subido de 550.000 el año 80 a 2.700.000 el 98 y a que las listas de espera (232.000 el 87) hayan desaparecido el 98. (...) Después de la ley de 1994 las tarifas de larga distancia han bajado en 50%."
- El debate interno en el nuevo gobierno de las FF.AA. y de Orden fue intenso; pero afortunadamente breve. Se decidió abandonar el modelo de sustitución de importaciones (...) aceptar que el mejor asignador de los recursos productivos es el mercado operando en la forma más libre posible y en la apertura del comercio internacional para acicatear la eficiencia y poner coto a los monopolios. (...) El 73 y el 74 se sacó el aire de las cañerías y se redujo en forma importante la dispersión de los aranceles. A partir de 1975 empezó la reducción hacia un rango de 10% a 35% (...) Las barreras no arancelarias, incluyendo las prohibiciones de importar, fueron desmanteladas muy rápidamente.

**SERGIO DE CASTRO.** Consejero del CEP. Pronunció este discurso en la sede del Centro de Estudios Públicos, el jueves 11 de mayo con motivo del lanzamiento del libro del CEP *La Transformación Económica de Chile*.

- 1) Libro informativo y ameno, escrito en tono analítico. Describe y analiza –apoyado en amplia información estadística– los fenómenos económicos ocurridos desde inicios de la década de los 70 hasta nuestros días. Ello incluye, por cierto, las medidas implementadas durante dicho lapso y que constituyen lo que los editores han llamado “La Transformación Económica de Chile”. El libro consta de 15 capítulos escritos, a veces por más de un autor, por profesionales ampliamente conocidos y respetados en el medio académico y especialistas en los temas sobre los que opinan.
- 2) El cuadro que emerge de la lectura de varios capítulos es el de un país que fue gravemente afectado por la crisis mundial de 1929 y que, producto de ello, fue adentrándose en un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones con una fuerte intervención del Estado que, además, tomó el rol de empresario. Las bases del modelo fueron el cierre de la economía al comercio internacional a través de prohibiciones de importación y la fijación de elevados y desiguales aranceles aduaneros. También surgieron los tipos de cambio múltiples y las fijaciones de precios para controlar la inflación. La lógica interna del sistema llevó a que los precios internos de los bienes suntuarios y prescindibles fueran relativamente elevados y los de los bienes de primera necesidad, relativamente bajos. Los recursos productivos, siguiendo las indicaciones de los precios, se dedicaron a producir bienes prescindibles y a evitar la producción de bienes de primera necesidad. Esto explica nuestra industrialización de calidad en general baja y de altos costos y la lenta agonía de la agricultura. Nuestros estrechos mercados domésticos no permitían la obtención de economías de escala y, por tanto, nuestra producción industrial era inexportable. El período 1971-1973 extremó las características descritas y el sistema entró en crisis.
- 3) El debate interno en el nuevo gobierno de las FF.AA. y de Orden fue intenso; pero afortunadamente breve. Se decidió abandonar el modelo de sustitución de importaciones y reemplazarlo por uno basado en la libertad para emprender; en aceptar que el mejor asignador de los recursos productivos es el mercado operando en la forma más libre posible y en la apertura del comercio internacional para acicatear la eficiencia y poner coto a los monopolios. Así fue como, en septiembre de 1973, se decretó la libertad de precios dejando una reducida lista de bienes, producidos en condiciones monopólicas, cuyos precios continuarían siendo fijados por Dirinco. En el mes de octubre se procedió a unificar los tipos de cambio múltiples existentes con una devaluación importante respecto del más alto valor vigente. Esta devaluación significó un cambio enorme (de varias veces) para los bienes de primera necesidad y una devaluación porcentual para los bienes suntuarios y prescindibles. El cambio de precios relativos fue, pues, fuertísimo. Con el fin de producir competencia en los sectores monopólicos y conectar nuestros pequeños mercados internos con los enormes mercados externos se diseñó una rebaja gradual de los aranceles aduaneros. La finalidad era develar nuestras verdades

ras ventajas comparativas y producir los incentivos para que ellas fueran aprovechadas. El 73 y el 74 se sacó el aire de las cañerías y se redujo en forma importante la dispersión de los aranceles. A partir de 1975 empezó la reducción hacia un rango de 10% a 35% pero dado que a fines del 76 Chile se retiró del Pacto Andino, se decidió bajar linealmente todos los aranceles hasta el 10% general que se alcanzaría en junio de 1979. Las barreras no arancelarias, incluyendo las prohibiciones de importar, fueron dismanteladas muy rápidamente.

El capítulo referido a la reforma comercial muestra los resultados de un estudio realizado en 1967, sobre la protección efectiva de que gozaban distintos bienes en esa época. De mayor a menor protección efectiva, los valores son:

| BIENES                          | TASA % |
|---------------------------------|--------|
| Petróleo y productos del carbón | 1.140  |
| Textiles                        | 492    |
| Maquinaria eléctrica            | 449    |
| Productos de goma               | 304    |
| Maquinaria no eléctrica         | 76     |
| Madera y corcho                 | - 4    |
| Agricultura y forestal          | - 7    |
| Impresos y publicidad           | -15    |
| Bebidas                         | -23    |

- 4) Una constante en la economía chilena han sido las fuertes fluctuaciones del producto que suelen producir las turbulencias que vienen del exterior. Tradicionalmente lo más impactante ha sido la caída del precio del cobre. En el período en análisis se sumaron a dicha caída fuertes aumentos en los precios del petróleo y, en al menos una ocasión, en 1981-1982, un alza de gran

magnitud en la tasa de interés imperante en los mercados financieros mundiales. Con todo, las crisis han dejado importantes enseñanzas que han sido aprendidas y han ayudado a enfrentarlas mejor.

Hacia fines de 1974 el precio del cobre se derrumba y el precio del petróleo tiene una fuerte alza. Los términos de intercambio caen casi un 50% (46,3%) y el país entra en crisis. Las medidas que se habían tomado para disminuir el déficit que ascendía a 30,5 % del PIB en 1973, tuvieron que ser aceleradas. El presupuesto que se había aprobado para 1975 fue drásticamente reducido: Se recortaron los gastos en moneda nacional en un 15% y los en moneda extranjera en un 25%; los recortes fueron parejos y obligatorios para todos los ministerios y reparticiones públicas. Esta reducción sentó las bases del superávit fiscal de 1976, el que se mantuvo hasta la crisis 82-83 para retomarse a partir de 1988 y hasta 1998. La enseñanza de la crisis del 75 fue que los desequilibrios fiscales son muy peligrosos ante las turbulencias externas. El superávit fiscal es un gran aporte al desarrollo del país pues aumenta el ahorro y, por ende, la inversión en la economía, lo que permite enfrentar mejor las caídas de precios de nuestras exportaciones.

El año 1981 vuelve a caer el precio del cobre y a subir el precio del petróleo; como si esto fuera poco, las políticas antiinflacionarias del gobierno de Reagan provocan un fuerte aumento en las tasas de interés que llegan a niveles históricamente desconocidos bordeando el 20%. En ese momento Chile, como lo indican los capítulos que tratan la lucha contra la inflación y las

reformas financieras, tenía un tipo de cambio fijo y la “ley del piso” que fijaba las remuneraciones en términos reales. Además, la supervisión de las entidades financieras dejaba mucho que desear por lo que se había generado una burbuja especulativa financiada con créditos muy débiles. La enseñanza fue que el sector financiero necesita una supervisión muy profesional y estricta y que la política salarial no puede estar en contradicción con la cambiaria. La nueva ley de Bancos e Instituciones Financieras introdujo normas y controles severos que impiden la concesión irresponsable de créditos. Cambios posteriores, a partir de 1990, nos han llevado de una supervisión muy débil a una que es, seguramente, de las mejores del mundo. Ella nos ha permitido sortear el tequilazo del 95 en forma impecable, y la crisis 98-99 sin grandes problemas en el sector financiero y con una pequeña baja del PIB en 1999.

- 5) Desfilan por el libro la reforma fiscal de 1975 con la introducción del IVA; la reforma laboral de 1979 que establece la negociación colectiva a nivel de la empresa y la posibilidad de reemplazo si la huelga se prolonga en exceso. La ley provee de la flexibilidad que necesita el mercado del trabajo en una economía tan abierta como la nuestra, en un mundo globalizado. Si bien no se puede importar trabajadores, se puede importar los bienes que ellos producen y así generar desempleo en sectores que tengan éxito en exagerar sus demandas salariales. Aparece también la reforma previsional de 1981 que transformó el sistema de reparto en uno de capitaliza-

ción individual. Los ahorros así generados ascienden a más de 46.000 millones de dólares en 1998.

También se analiza la lucha contra la pobreza que se basó en el Mapa de la Pobreza de 1975 cuya información llevó a la focalización del gasto social para atender directamente a los más débiles.

Las reformas a la salud empezaron en 1981 con el proceso de municipalización de los Centros de Atención Primaria. Entre 1981 y 1988 se traspasaron el 70% de dichos establecimientos. En 1981 se crean las Isapres que conviven con el Fonasa que también opera como un seguro de salud; pero basado en el sistema de reparto pues los beneficios son los mismos independientemente del monto de la prima y del tamaño del grupo familiar. Como el sector público cobra precios artificialmente bajos, ello incentiva a los cotizantes de las Isapres a usar sus servicios. El autor propone que Fonasa cobre precios reales y que el Estado subsidie a los pobres.

A pesar de todos los problemas en el sector salud y, apoyado por los subsidios que atacan a la pobreza, Chile presenta excelentes resultados a nivel de indicadores de salud. Los niveles de mortalidad infantil y de esperanza de vida corresponden hoy a los de los países desarrollados.

Al igual que en Salud, las reformas en Educación perseguían la descentralización de dicha actividad. Perseguía también permitir que los padres eligieran los colegios a los que enviarían a sus hijos. En 1980 el gobierno inició el traspaso de los colegios fiscales a las municipalidades en que estos operaban. El personal así traspasado, debía regirse por el Código del Trabajo con

lo que los profesores pasaban a depender del municipio. Otra reforma importante fue que los recursos se empezaron a entregar de acuerdo al número de niños que sus padres enviaran a cada colegio para lo cual se controló la asistencia efectiva. Se permitió también que escuelas privadas gratuitas recibieran una subvención por alumno. La idea era generar competencia para inducir mejoras en la calidad de la enseñanza. El año 1988 se crea la prueba de calidad denominada SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) que sólo desde 1995 ha sido hecha pública para que los padres la usen al decidir a qué colegio enviar a sus hijos. Desgraciadamente, la reforma se frenó porque la recesión 82-83 obligó a disminuir las subvenciones. El año 83 se suspenden los trasposos de los establecimientos fiscales a las municipalidades. A ese momento se había traspasado el 87% de los establecimientos, el 78% de los profesores y un 83% de los alumnos.

Una reforma importante es la recientemente aprobada de la extensión de la jornada escolar. Su costo es significativo y tomará hasta el 2005 completarla.

Lamentablemente el Estatuto Docente nació durante el primer gobierno de la Concertación, lo que le quitó autonomía a las municipalidades y al rigidizar la administración de los colegios, impide imponer exigencias que mejoren el rendimiento de los profesores.

- 6) A comienzos de los 90 se produce una novedosa "privatización" que permitió empezar a resolver el grave problema de infraestructura (carreteras, autopistas urbanas

e interurbanas, tratamiento de aguas, suministro de agua potable, etc.) que el Ministerio de Obras Públicas no podía enfrentar con su escuálido presupuesto de 800 millones de dólares anuales. Las necesidades de financiamiento para el período 1995-2000 ascendían a más de 11.000 millones de dólares. La solución fue el sistema de concesiones de obras de infraestructura en que el sector privado construye, opera y mantiene la obra durante un lapso negociado de tiempo, cobrando por los servicios que otorga, y luego devuelve la obra al Estado para que sea nuevamente licitada. Con esto, son los beneficiarios del proyecto los que lo pagan y no todos los contribuyentes como era anteriormente. La evaluación que se hace de la experiencia chilena en este campo es positiva. A fines de 1998 se habían adjudicado, se estaban construyendo o estaban funcionando 15 carreteras interurbanas en las que se invertirán 3.300 millones de dólares.

- 7) Las privatizaciones empezaron el año 74 con la devolución a sus dueños de 325 empresas confiscadas. Entre el 75 y el 83 se traspasan onerosamente, al mejor postor, 207 empresas. Entre el 85 y el 89 se privatizó buena parte de las grandes empresas estatales a través del capitalismo popular y laboral y de la venta directa a los mejores postores, incluyendo inversionistas extranjeros. 18 empresas fueron privatizadas 100% y 9 parcialmente. Se incluyó a las AFP entre los posibles compradores de acciones.

Hubo gran difusión de la propiedad accionaria. 150.000 accionistas (a 1989) eran dueños directos de empresas estatales pri-

vatizadas; el 77% de las acciones de las AFP pertenecen a empresas privatizadas con lo que, al menos indirectamente, hay 3 millones de nuevos accionistas. Los índices de inversiones, crecimiento de la producción, empleo y utilidades indican que todas estas privatizaciones fueron exitosas y beneficiosas para el país.

- 8) El Banco Central autónomo ha sido, según el autor de este capítulo, importante en el éxito de la lucha contra la inflación. Si éxito en la lucha contra este flagelo es definido como un nivel menor a 20%, entonces sólo a partir de 1991 se logra dicho éxito —18,7% de inflación— para mantenerse en poco más de 12% el 92 y 93 y recién en el 94 obtener una cifra de un dígito: 8,9%. En estricto rigor, sólo hemos dominado a la inflación en 1999 (2,3%) pero con una recesión de por medio. Todo hace prever que durante el año 2000 la inflación se mantendrá en el rango presupuestado por el Banco Central.

El autor expresa inquietud porque en especial, desde 1995, el Banco Central ha descansado en la apreciación del peso en términos reales para reducir la inflación.

- 9) En el capítulo sobre Regulación Económica hay un hecho que merece destacarse por ser una imaginativa aplicación de la competencia como mecanismo de regulación. En 1994 la entidad reguladora de telecomunicaciones permitió —contra la creencia universal en otros países— que se integraran verticalmente el segmento local y el de larga distancia; pero hizo, al mismo tiempo, dos cosas: 1) obligó a que fuera el usuario el que eligiera al portador

en sus llamados nacionales e internacionales a través del multicarrier y 2) exigió que los portadores importantes traspasaran, a los más pequeños, sus economías de escala obligándolos a hacer ellos la cobranza a nombre del portador competidor. Esto, sumado a las exigencias de las leyes de 1978 y 1982 que obligan a las concesiones gratuitas; a aceptar la interconexión; a no discriminar en los cobros entre filiales y terceros independientes, ha llevado a que las líneas en servicio hayan subido de 550.000 el año 80 a 2.700.000 el 98 y a que las listas de espera (232.000 el 87) hayan desaparecido el 98. También sucede que, en Santiago, cada familia tiene la oportunidad de elegir al menos entre 2 compañías de telefonía local, por la superposición de concesiones que ha traído la regulación que incentiva la competencia. Después de la ley de 1994 las tarifas de larga distancia han bajado en 50%.

Este ejemplo hace pensar en la necesidad de que todas las agencias reguladoras cuenten con profesionales del más alto nivel técnico posible. Ello requerirá pagarles remuneraciones más cercanas al mercado que las que actualmente perciben, pero sería una gran inversión social.

- 10) En gestión ambiental vale la pena citar un estudio realizado por uno de los autores que demuestra que reducir del aire 1 kg. de material particulado de diámetro de 2,5 micrones cuesta:

0,5 dólares pavimentando una calle;  
32 dólares cambiando el motor de un bus;

500 dólares instalando un lavador de gases en una industria.

El mismo autor señala que otros estudios en curso entregan evidencia preliminar de que, quizás, el aspirado y limpieza de calles pavimentadas podría ser también una alternativa interesante de bajo costo.

¿ Dónde está la ley que crea la compra y venta de derechos de contaminación? Con ella podríamos tener importantes empresas del sector privado que contaminan, encargando la pavimentación de calles en las poblaciones de Santiago; mientras que otras encargarían el regado y limpieza de las calles ya pavimentadas. El costo final sería el mínimo necesario y la sociedad ganaría.

11) Quisiera felicitar calurosamente a los 19 autores y a los 2 editores —Felipe Larraín y Rodrigo Vergara— por este excelente libro. No sólo lo encuentro entretenido sino que, además, he aprendido mucho con los análisis y proposiciones para el futuro que hacen en cada capítulo. Estimo que esta segunda parte —la propositiva— es muy importante por el aporte que puede hacer a la discusión seria y analítica de los principales problemas que enfrenta nuestra economía hacia el nuevo milenio.

12) Conclusiones: Las principales conclusiones que yo saco de este estudio son:

a) La ciencia económica, en las últimas décadas, ha hecho grandes progresos en entender los procesos de crecimiento económico y la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos y la coherencia

microeconómica para garantizar el desarrollo alto y sostenido de nuestro país.

b) Producto de este avance es que entre economistas, aún de orientación política muy diferente, haya un enorme campo de consenso técnico que permite desideologizar la discusión de medios para obtener determinados objetivos.

c) La mejor demostración de ello fue la decisión del nuevo gobierno, en 1990, de mantener las líneas gruesas del modelo económico del gobierno anterior. No tengo la menor duda de que esta validación democrática del modelo abrió las puertas a inversiones extranjeras cuantiosas y al crédito internacional. Estos factores han ayudado, sin duda, a que Chile entre 1991 y 1998 haya crecido a una tasa promedio de 7,725% y se haya mantenido durante 15 años (1984-1998) un crecimiento económico de más de 7% anual. Hecho inédito en toda la historia de Chile tanto por monto como por plazo. En estos 15 años el PIB se ha multiplicado por 2,8 veces.

d) El CEP ha publicado una encuesta que indica que el 66% de la población apoya al gobierno de don Ricardo Lagos y sólo un 17% se declara contrario. Creo que el clima político ha cambiado notoriamente en Chile a raíz de la última campaña presidencial. La oposición se ha declarado partidaria de apoyar al gobierno. La opinión pública reconoce en el Presidente a un líder capaz de mirar hacia el futuro y avanzar con decisión. El mundo empresarial apoya a su gobierno y al excelente equipo económico que ha conformado. Es

imposible desear mejores condiciones que las que se están dando. Ojalá podamos aprovecharlas, pues lo hecho hasta hoy hecho está y lo que no se hizo o se hizo mal es un dato del problema actual. La realidad es que aún tenemos enormes de-

safios. La pobreza y el desempleo son, sin duda, los más urgentes pues, aun cuando aquella ha caído en forma importante, todavía acosa a un 20% de la población. El desarrollo económico alto y sostenido es un ingrediente crucial en su solución. **PR**