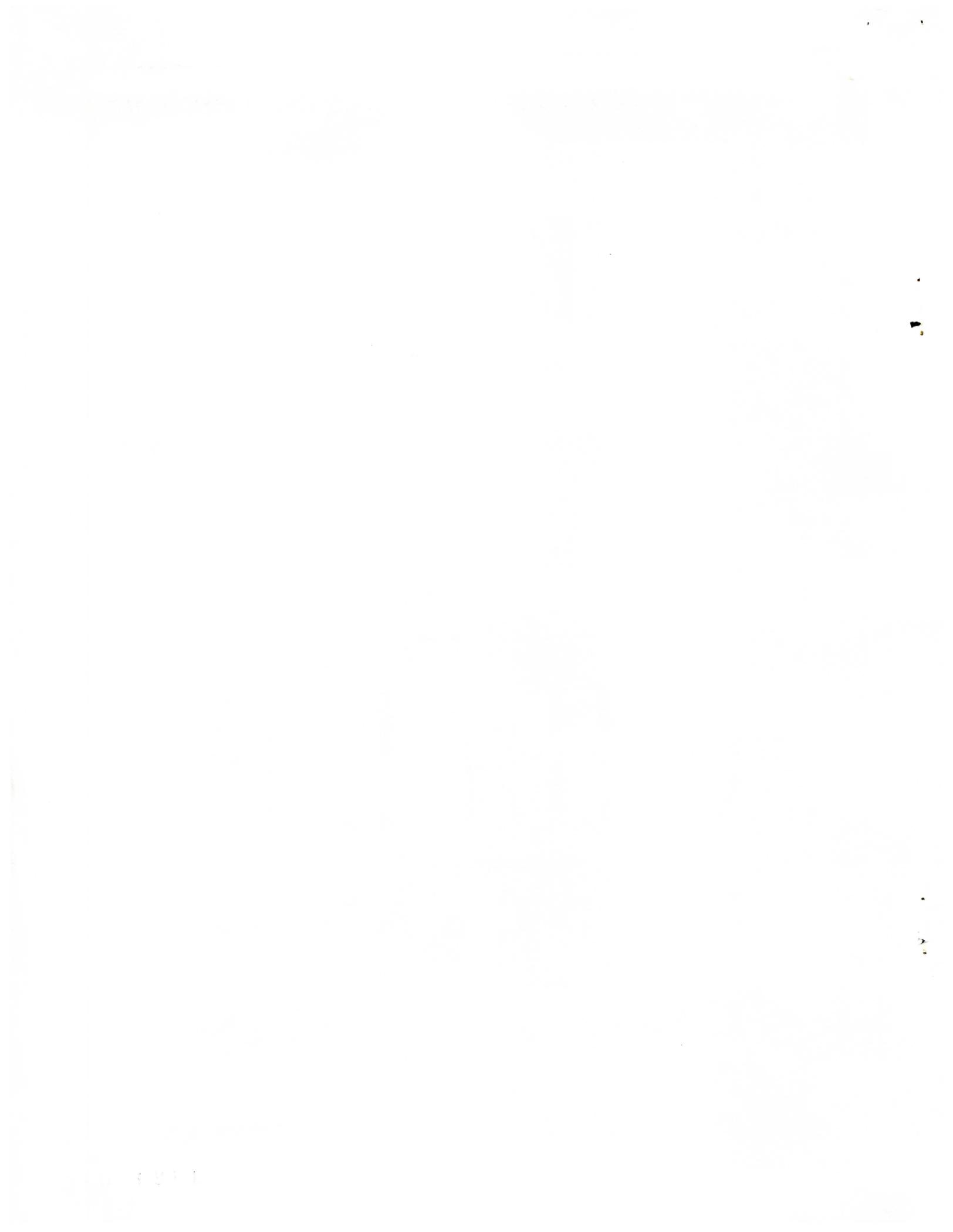

CONCERTACION POR LA DEMOCRACIA

1 9 9 0
1 9 9 4

CHILE

EL DESAFIO

ECONOMICO





C H I L E
EL DESAFIO
ECONOMICO
1990 - 1994

Este documento fue preparado para la Campaña Presidencial de Patricio Aylwin, por la Comisión Económica de la Concertación por la Democracia.

CHILE EN LA ENCRUCIJADA

Con el retorno a la democracia Chile enfrenta una oportunidad histórica de reconciliar el pluralismo político con la estabilidad económica. Varios hechos recientes han impulsado a los chilenos a estar optimistas sobre el futuro del país.

Particularmente auspiciosa es la forma en que la transición al régimen democrático se está llevando a cabo. En el plebiscito realizado el 5 de octubre la mayoría de los chilenos votó a favor de realizar elecciones presidenciales y parlamentarias libres, abiertas e informadas, a realizarse el 14 de diciembre de 1989. Al rechazar una extensión de 8 años del gobierno del general Pinochet, los chilenos pusieron término a 16 años de régimen autoritario. La naturaleza consensual de esta transición fue confirmada por los resultados de otro plebiscito, más reciente, en el que más del 85% de los chilenos votaron por reformar la Constitución, en orden a hacerla más democrática.

Esta evolución pacífica se encuentra enraizada en la historia chilena reciente. En los últimos 25 años Chile ha atravesado los más diversos experimentos políticos y sociales. Como resultado, la sociedad chilena llegó a ser polarizada, antagónica y extremadamente ideologizada. Este proceso culminó con la llegada del régimen militar que terminó con una tradición democrática centenaria, caracterizada por la vigencia de mecanismos no violentos de resolución de los conflictos sociales. El término de la democracia también representó un enfoque más ideologizado de la gestión gubernamental, a través del intento de imponer recetas rígidas para el desarrollo económico y político.

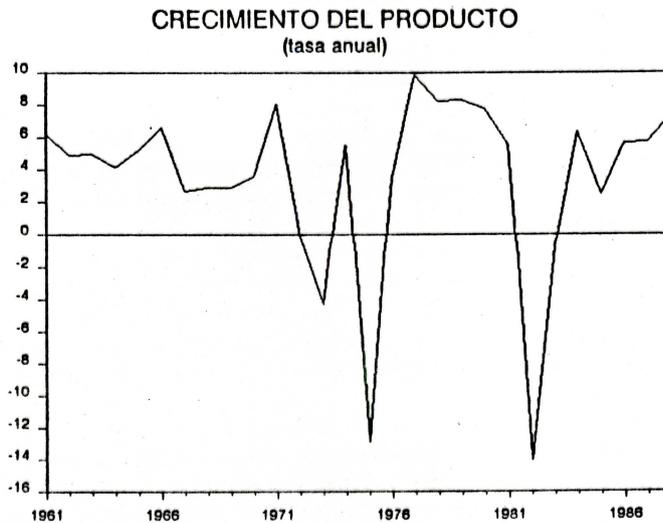
Como reacción a este traumático período de inestabilidad política y económica, los chilenos han optado por un camino de acuerdos negociados y consensuales para la transición democrática. La Concertación por la Democracia, una alianza de 17 partidos de todo el espectro político, es una expresión de este arraigado deseo de cambios pacíficos.

La economía chilena también ofrece perspectivas esperanzadoras. En contraste con la experiencia de otros países latinoamericanos la apertura política no está teniendo lugar en un momento de crisis económica. Una profunda crisis se desató, sin embargo, en 1982-83; en el primero de esos dos años el producto real cayó un 14,3%. Con un gran costo para muchos chilenos, el país se ha ajustado a los shocks sufridos a principios de los 80, y ha financiado sus cuentas fiscales y su Balanza de Pagos a pesar del enorme lastre

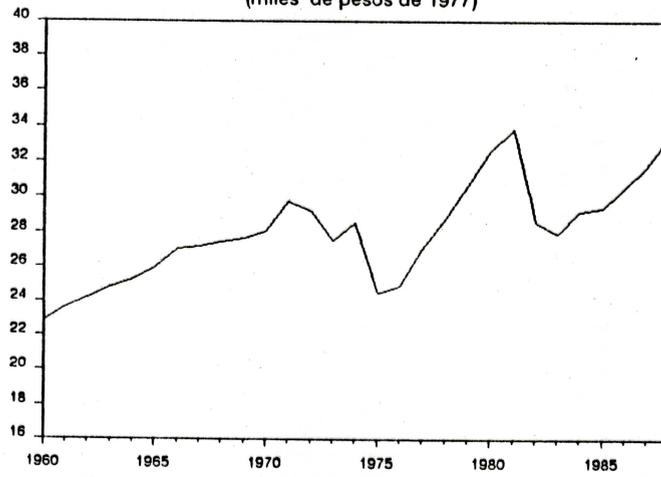
de la deuda externa. En los últimos 5 años el producto se ha recuperado de la profunda recesión de 1982-83 y la inflación se encuentra entre las más bajas de la región.

Esta bonanza, sin embargo, aadeuda una mejora en los niveles de vida de las mayorías. Por ejemplo, a fines de 1988 el salario mínimo era de 45 dólares, lo que todavía representaba una caída en términos reales respecto de 1985, a pesar de la recuperación. Sin embargo, la actual estabilidad es un logro que debe ser preservado, pues constituye un punto de partida desde el cual puede esperarse en el futuro una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo.

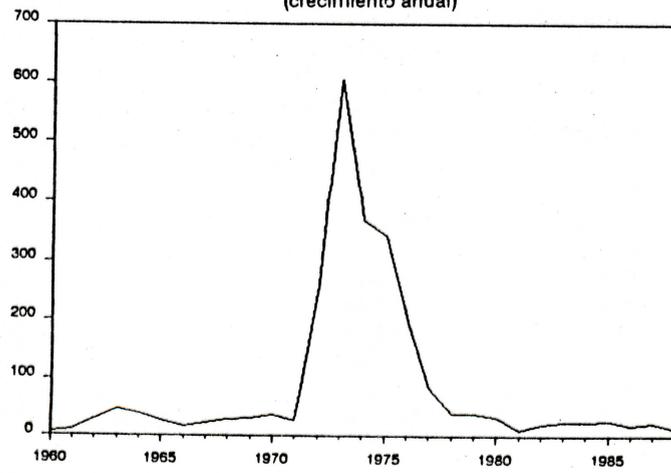
2

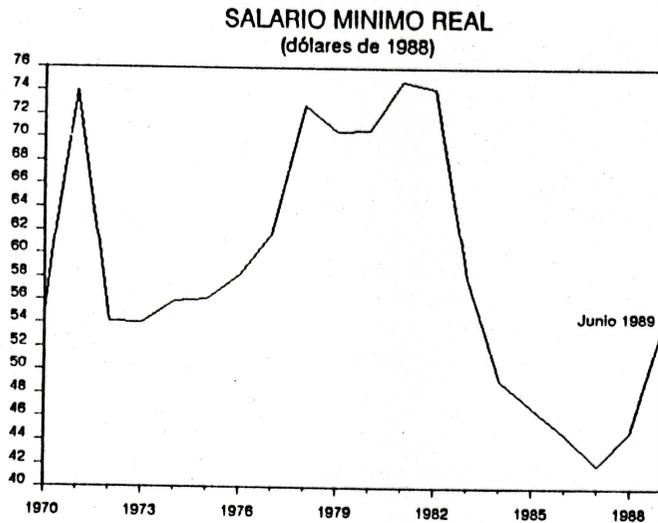


PRODUCTO POR HABITANTE
(miles de pesos de 1977)



INFLACION
(crecimiento anual)





Como producto de la inestabilidad económica de los 70 y comienzos de los 80, los chilenos tienen hoy la oportunidad de generar un consenso respecto de la estrategia de desarrollo económico que desean para el país. Como ocurrió en la Europa Central después de la Segunda Guerra Mundial, un pasado traumático, de intensas fluctuaciones, ha contribuido a hacer de la estabilidad una prioridad nacional. Hay un amplio acuerdo sobre la necesidad de mantener una baja inflación y una gestión macroeconómica prudente, así como de la importancia de promover las exportaciones y participar del vigor del comercio mundial. Al mismo tiempo, representantes de todos los sectores están de acuerdo en que el crecimiento económico futuro debe orientarse a satisfacer las necesidades básicas de los sectores menos privilegiados de la sociedad.

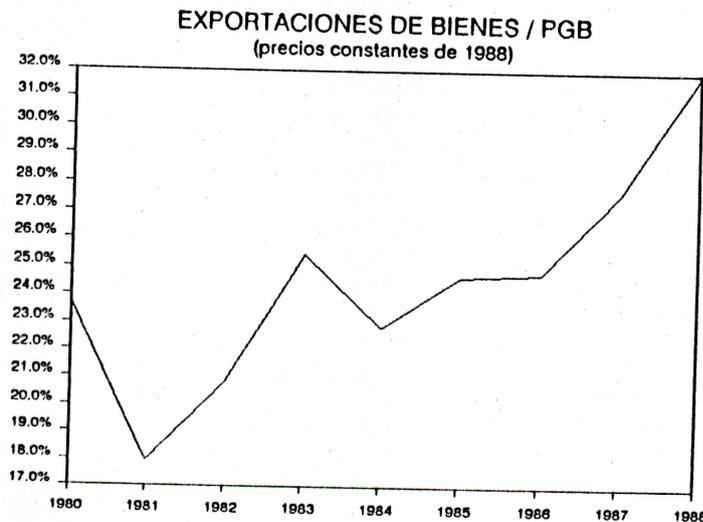
EL DESAFIO: LOGRAR UN CRECIMIENTO ESTABLE Y EQUITATIVO

La política económica chilena en 1990-94 hará del logro del crecimiento estable y equitativo una prioridad central. A su vez, esto facilitará un sostenido crecimiento del empleo y un aumento de la productividad, catalizadores naturales de los aumentos en los salarios reales.

Este enfoque contrasta con dos polos opuestos. Por un lado, difiere del crecimiento sin mejora en el bienestar de los pobres, del que nuestro país ha sido un prominente ejemplo en los últimos años. Por otro, contrasta también con políticas redistributivas apoyadas en déficits fiscales insostenibles y endeudamiento excesivo, como las que hemos visto recientemente en otros países de América Latina. A la larga esas políticas perjudican inevitablemente a aquellos sectores a los cuales se pretendía inicialmente ayudar.

Chile tiene muchos activos que pueden contribuir a alcanzar el objetivo de un crecimiento estable y equitativo. Los principales son la existencia de una fuerza de trabajo educada (la tasa de alfabetismo llega al 95%) y la abundancia de recursos naturales: minerales, forestales, pesqueros, y una agricultura moderna.

5



En otro nivel, Chile puede contar para su desarrollo futuro con el notable dinamismo recientemente exhibido por sus exportaciones. En 1970 las exportaciones representaban un 13% del Producto nacional; hoy día alcanzan prácticamente a un tercio del total de bienes y servicios producidos. Este aumento de las exportaciones, y la creciente integración del país a otras áreas de la economía mundial, continuarán en el futuro.

Un eficiente aparato estatal con una larga tradición de probidad administrativa es otro activo para esta tarea. La presencia de cuentas fiscales equilibradas distingue a Chile de otros países de la región. El futuro gobierno democrático mantendrá una política fiscal prudente, para evitar que déficits fiscales puedan convertirse en una fuente de presión inflacionaria.

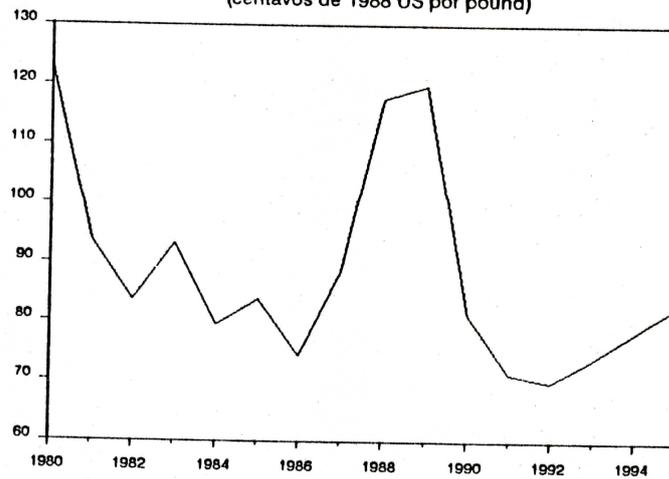
Otro activo importante es el hecho de que ciertos sectores de la actividad económica chilena se han modernizado rápidamente. Apoyados por la buena formación de sus profesionales y en la calificación de su fuerza de trabajo, y por los incentivos de una economía abierta, pequeños y medianos empresarios innovadores han desarrollado nuevas industrias y han penetrado nuevos mercados. En 1984 había 999 empresarios dedicados a exportar productos agrícolas y del mar; en 1987 su número llegaba a 1.751. En el mismo período el número de empresas exportadoras de manufacturas aumentó de 1.255 a 3.767. Estas tendencias modernizadoras también ayudarán en la tarea de alcanzar un crecimiento económico estable.

Pero, a pesar de contar con todos estos activos, hay también problemas y debilidades que deben ser resueltos si se quieren lograr la estabilidad y un desarrollo más justo a largo plazo.

La primera dificultad es la vulnerabilidad del país a los shocks económicos externos. Los términos de intercambio de Chile han sido una fuente secular de vulnerabilidad, a pesar de la diversificación de las exportaciones. El caso de las exportaciones de cobre --responsables de la mitad de los ingresos por exportaciones-- es ilustrativo. En el pasado las fluctuaciones en el precio del cobre han estado directamente relacionadas con déficits comerciales y fiscales. Hoy en día el cobre está en el punto máximo del ciclo de precios, 140 centavos de dólar por libra (el precio de largo plazo se estima en alrededor de 80 centavos) después de haber alcanzado un mínimo de 62 centavos por libra en 1986. Este cambio de precios ha significado una ganancia para la Balanza de Pagos de más de 1.000 millones de dólares anuales, magnitud equivalente a un 5 por ciento del PGB. Los

expertos coinciden, sin embargo, en que nos encontramos próximos a un nuevo descenso, el que a su vez debería revertirse a mediados de los 90. A pesar de la acumulación de reservas, el deterioro en los términos de intercambio presionará sobre la Balanza de Pagos en el momento en que se inicie la era de la democracia pluralista.

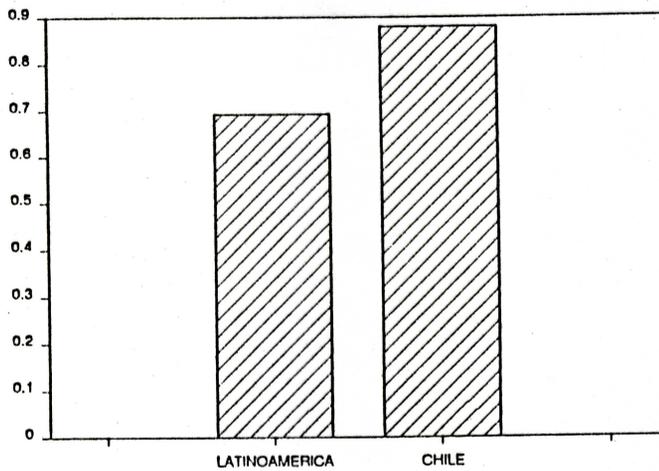
PRECIO REAL INTERNACIONAL DEL COBRE
(centavos de 1988 US por pound)



Chile comparte con otros países latinoamericanos un peso sustancial: la deuda externa. A pesar de las recientes reducciones de la deuda, a través de recompras e intercambios de pagarés, la relación deuda-PGB de Chile es aún considerablemente mayor que la del resto de América Latina.

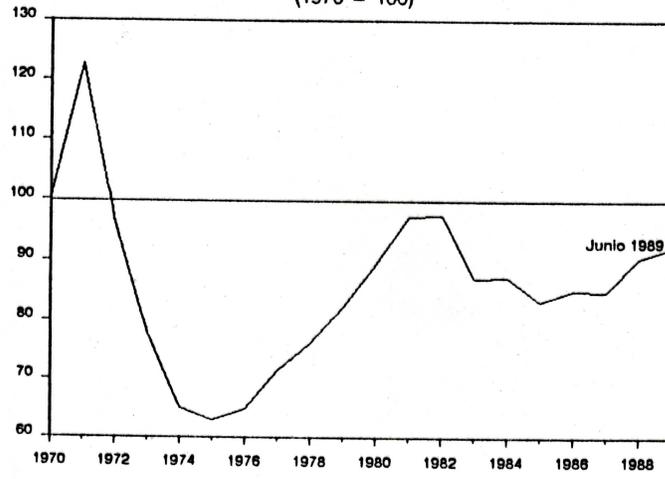
Más aún, el futuro gobierno democrático heredará una carga financiera cuyo servicio aumentará a comienzos de los 90. En ese momento, una combinación entre las amortizaciones programadas, un mayor pago de intereses y la repatriación de utilidades asociadas a recientes transacciones de pagarés, representará una renovada presión sobre la Balanza de Pagos. Junto al esperado deterioro en los términos de intercambio, esta tendencia hará particularmente necesaria la reestructuración y refinanciamiento de la deuda externa chilena.

RAZON DEUDA / PGB: CHILE Y LATINOAMERICA
1988



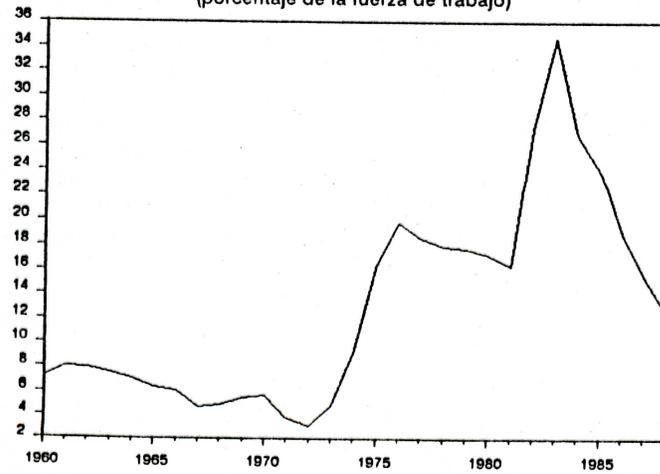
La otra deuda de Chile es para con sus propios ciudadanos, muchos de los cuales no se han beneficiado de la reciente recuperación económica. Los cambios estructurales de los años 70 y las políticas de ajuste en la crisis de 1982-83 se caracterizaron por un grave aumento en el desempleo, una caída en los salarios reales y fuertes restricciones en el gasto social. Mientras algunos de estos indicadores se han recuperado posteriormente, otros no lo han hecho. Los salarios reales y el gasto público en salud y educación se mantienen deprimidos; como resultado, existe evidencia de un incremento de la pobreza. De esta manera, otro desafío para los próximos años es el de generar una mejoría permanente en las condiciones de vida de los pobres.

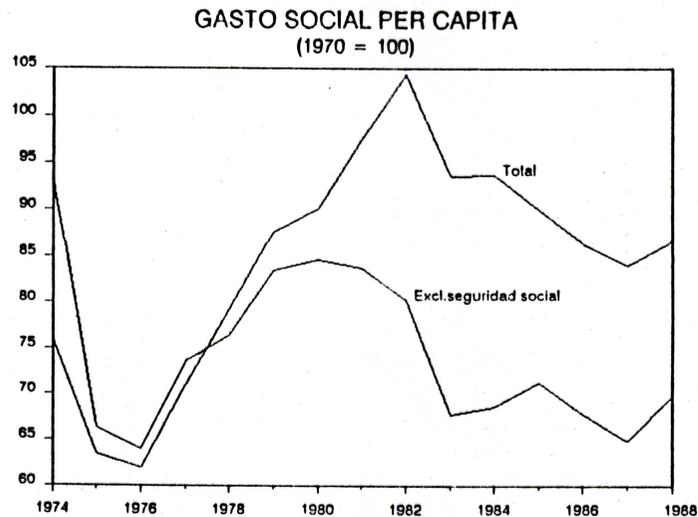
SALARIOS REALES
(1970 = 100)



9

DESEMPLEO
(porcentaje de la fuerza de trabajo)





Esta mejoría debe basarse principalmente en el crecimiento sostenido y en programas sociales eficientes. El gasto en programas sociales estará guiado por dos principios. En primer lugar, estará restringido a priori por su financiamiento. Esto significa que cualquier incremento en el gasto social debe estar apoyado por un aumento en los ingresos públicos. De este modo, el incremento en los gastos sociales no amenazará el crecimiento. La Concertación por la Democracia propone crear un Fondo de Solidaridad que canalizará recursos, de un modo descentralizado, hacia proyectos seleccionados en el área social.

Un segundo aspecto distintivo de las futuras políticas sociales será su implementación en el tiempo. La implementación de programas sociales se distribuirá a lo largo de cuatro años. Este enfoque gradualista, orientado a utilizar eficientemente los recursos disponibles, asegurará que el esfuerzo para eliminar la pobreza será sostenido a través del tiempo.

EL CRECIMIENTO EQUITATIVO DEMANDA UN ESFUERZO NACIONAL SOSTENIDO

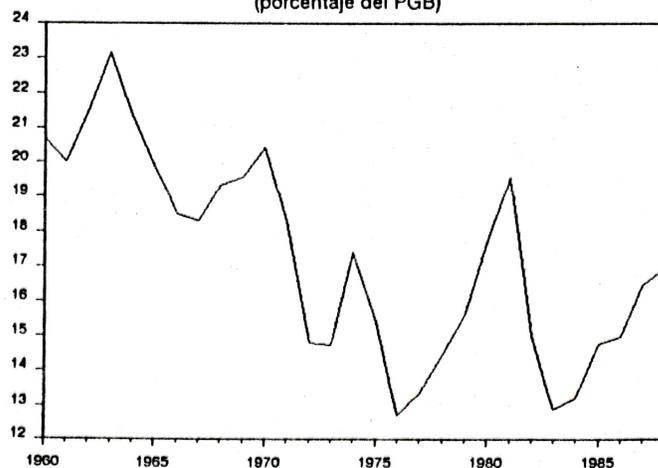
Consolidar la democracia y alcanzar un crecimiento económico estable y equitativo requerirá del esfuerzo de todos los chilenos en varias áreas. Elevar el ahorro doméstico y la inversión, y estimular la acumulación de capital humano, son componentes centrales de la estrategia del futuro gobierno democrático.

Tradicionalmente la tasa de ahorro en Chile ha sido insuficiente para el financiamiento del desarrollo de largo plazo. A este problema se ha agregado, en los últimos años, la canalización de una proporción sustancial de estos ahorros para el servicio de la deuda externa. Hoy día la tasa de ahorro alcanza al 22 por ciento del PGB, nivel que sería suficiente para financiar la inversión requerida si se eliminara la transferencia neta de recursos al exterior, en calidad de pago de amortizaciones e intereses de la deuda externa.

La recuperación de la economía chilena en los últimos años, junto a la baja inversión, habrán agotado prácticamente toda la capacidad ociosa de la economía hacia fines de 1989. Para sostener una tasa anual de crecimiento del 4 al 5%, la inversión no residencial, que representaba un 13% del PGB real en 1988, debería

11

TASA DE INVERSION ANUAL
(porcentaje del PGB)



incrementarse en 400 millones de dólares anuales. La inversión pública ya ha alcanzado un nivel adecuado, de manera que el objetivo será obtener un financiamiento suficiente para mantener su tamaño relativo. Por lo tanto, se espera que el esfuerzo de inversión adicional provenga principalmente del sector privado. La estabilidad económica y política ayudarán en este sentido.



La inversión en recursos humanos también debe incrementarse sustancialmente. Una mayor atención a la educación y la capacitación son necesarias para asegurar un crecimiento sostenido de la productividad. Esta será una prioridad básica de la futura política económica, que dirigirá programas específicos y recursos a estas áreas. Como en otras áreas, el incremento en el gasto deberá ser acompañado de aumentos en los ingresos fiscales. Así, el costo de desarrollar nuestro capital humano será asumido por todos los chilenos, como parte del esfuerzo nacional por alcanzar el crecimiento sostenido.

EL ROL DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

Reconociendo las exigencias pero también las oportunidades planteadas por la creciente interdependencia internacional, los chilenos quieren integrarse activa y creativamente al mundo en las áreas del comercio, las finanzas, el desarrollo tecnológico y la preservación del medio ambiente. Pero, para que pueda transformarse en un miembro pleno de la comunidad internacional, Chile debe consolidar la democracia, reducir la desigualdad social y alcanzar la estabilidad económica. En este proceso la cooperación internacional puede ser esencial, particularmente durante la transición.

Si el comercio internacional tiene que ser un motor del desarrollo, es esencial que las exportaciones chilenas encuentren un amplio acceso a los mercados externos. El proteccionismo es particularmente amenazante para los países pequeños, que descansan fuertemente en la dinámica de la expansión de las exportaciones. Sería una materia de gran preocupación si los actuales cambios en los mercados mundiales resultaran en mayores niveles de protección, ya sea que se reflejen en tarifas, cuotas u otras modalidades de barreras burocráticas.

Una contrapartida natural al deseo de Chile de acceder al mercado exportador es nuestro interés por atraer inversionistas extranjeros que operen dentro de nuestras fronteras. La inversión externa es un complemento necesario de la inversión local en la expansión de la capacidad productiva del país. Proyectos que contribuyan con conocimiento tecnológico, creación de empleos y generación de divisas encontrarán en Chile un medio propicio en el cual desenvolverse.

La reducción de la carga de la deuda externa es otra área para una cooperación internacional potencialmente fructífera. Revertir la transferencia neta de recursos de los países deudores al resto del mundo requiere flexibilidad para repensar las relaciones en el servicio de la deuda. Varias de las formas propuestas para aliviar la carga de la deuda --como las incluídas, por ejemplo, en el Plan Brady-- merecen ser consideradas. Estas son particularmente apropiadas para un país como el nuestro, que ya ha ajustado su economía doméstica. Al mismo tiempo, nuevos préstamos bilaterales, multilaterales y privados, serán fuentes esenciales de financiamiento para el desarrollo de Chile y de otros países de la región. En el caso de Chile estos recursos serán particularmente importantes en 1990-94, debido al esperado deterioro de los términos de intercambio y la consiguiente brecha de financiamiento resultante.

FUENTES

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO y PRODUCTO POR HABITANTE: BANCO CENTRAL DE CHILE, Cuentas Nacionales de Chile. M. MARCEL Y P. MELLER, "Empalme de las Cuentas Nacionales de Chile 1960-1985. Métodos alternativos y Resultados" *Colección Estudios CIEPLAN N° 20*.

INFLACION: CIEPLAN, IPC Corregido, Cortazar-Marshall (1970-78). INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS, Compendio Estadístico.

RAZON DEUDA/PGB: CHILE Y LATINOAMERICA: BANCO CENTRAL DE CHILE, Deuda Externa de Chile. BANCO CENTRAL DE CHILE, Boletín Mensual. CEPAL, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1988.

TASA DE INVERSION ANUAL: BANCO CENTRAL DE CHILE, Cuentas Nacionales de Chile.

SALARIOS REALES: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS, Compendio Estadístico. Deflactado por IPC Corregido.

SALARIO MINIMO REAL: SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL, Estadísticas de Seguridad Social. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS, Compendio Estadístico. Deflactado por IPC Corregido.

DESEMPLEO: ODEPLAN (1960-1980). UNIVERSIDAD DE CHILE (1980-1988).

GASTO SOCIAL PER CAPITA: INTERNATIONAL MONETARY FUND, Government Finance Statistic Yearbook. MINISTERIO DE HACIENDA. CIEPLAN.

EXPORTACIONES DE BIENES/PGB: BANCO CENTRAL DE CHILE, Proyección de Balanza de Pagos.

PRECIO REAL INTERNACIONAL DEL COBRE: BANCO CENTRAL, Informe Económico y Financiero.



