

CHILE DE LA ECONOMÍA SEMI-CERRADA A LA ECONOMÍA GLOBALIZADA

Si el golpe de 1973 desplaza la estrategia de crecimiento basada en la industrialización e instala la apertura económica como eje, los años noventa establecen nuevos desafíos. Es preciso atender los problemas que surgen de la desigualdad social y a la vez evitar el aislamiento. Las políticas públicas y los tratados de libre comercio juegan un rol determinante en este escenario.

por PATRICIO MELLER economista, profesor de la Universidad de Chile

¿Cómo salir del subdesarrollo?, ¿cómo eliminar la pobreza?, ¿cómo cerrar la brecha existente con los países desarrollados? Éstos han sido los interrogantes básicos de las diversas estrategias de crecimiento aplicadas a la economía chilena, y el modo de comprender estas cuestiones ha determinado propuestas diametralmente opuestas.

El golpe militar de 1973 introduce un quiebre en la perspectiva desde la cual se pensaba hasta entonces el desempeño de la economía chilena y la orientación de los cambios más necesarios. El rol del Estado y el grado de apertura de la economía constituyen los ejes clave para especificar las características de las dos concepciones en juego. En pocas palabras, la estrategia pre-1973 ha sido denominada "estrategia de desarrollo hacia adentro" o "ISI" ("industrialización basada en la sustitución de importaciones"), y sus premisas eran las siguientes: (a) el Estado cumplía un papel predominante y muy activo, es decir, era considerado el principal agente para resolver los problemas del subdesarrollo; (b) la industria representaba el sector líder; (c) el mercado interno constituía la base del crecimiento; y (d) los problemas macroeconómicos tenían (conceptualmente) una prioridad secundaria, al suponer que el aumento del crecimiento eventualmente resolvería variables conflictivas como la inflación y el desempleo.

Por su parte, el modelo post-1973 –conocido como "estrategia de desarrollo hacia afuera", neoliberal o "Consenso de Washington", y que aquí llamaremos "estrategia de una economía globalizada"– presenta los siguientes rasgos centrales: (a) el Estado es considerado el principal problema del subdesarrollo; en consecuencia, hay que minimizar su rol, y el sector privado se erige en el motor del crecimiento; (b) los mercados libres constituyen el mecanismo de determinación de los precios; (c) se implementa la apertura de la economía al exterior; y (d) los equilibrios macroeconómicos son un requerimiento básico para lograr crecimiento.

En síntesis, si antes de 1973 el Estado debía ocuparse de todo, a partir de entonces el mercado es la respuesta para todo. Veamos a continuación, brevemente, la lógica que subyace a cada una de estas visiones.

La estrategia de desarrollo hacia adentro

La premisa básica de la estrategia ISI puede enunciarse en estos términos: la industrialización es la vía para el desarrollo. En Chile (y América Latina) se genera una especie de idolatría por la industrialización, cuya racionalidad es la siguiente: es un proceso que se autosustenta, es decir, que se reproduce a sí mismo automáticamente, y que atraviesa dos etapas. La primera, la más fácil, consiste en la producción de bienes de uso final; la segunda, de concreción más ardua, incorpora la producción de insumos industriales –a través de los eslabonamientos o

linkages hacia atrás- para finalizar con la fabricación de maquinaria y bienes de capital.

Para indagar los resultados reales de este proyecto, hay que puntualizar dos cuestiones. Por un lado, la promoción de la industria manufacturera chilena fue indiscriminada, es decir, no hubo ningún intento de orientar los incentivos hacia aquellas ramas que pudieran poseer ventajas comparativas potenciales. Se pensaba que cualquier producción interna que reemplazara importaciones incrementaría el bienestar nacional. Este esquema produjo "la ISI a cualquier costo"; los beneficios llegarían después. Por otro lado, la política comercial constituyó el principal instrumento de este programa, y se tradujo en elevadas tarifas a las importaciones y en el establecimiento de barreras no arancelarias (limitaciones cuantitativas, cuotas, listas de importaciones permitidas y prohibidas, acceso restringido a las divisas, etcétera). En otras palabras, la política industrial fue fundamentalmente política comercial.

La elevada protección a la industria nacional generó sus propios costos, que a comienzos de la década del sesenta suscitaban críticas en todo el espectro político, tanto en los sectores de izquierda como de derecha. Los primeros aducían que se había producido un incremento del poder monopólico de las grandes empresas nacionales y extranjeras, que habían aumentado su nivel de "rentas" sin reinvertir en el país; y adjudicaban a la ISI el efecto paradójico de haber acentuado la dependencia de la economía local respecto de las importaciones, en lugar de reducirla. Por su parte, la derecha cuestionaba la ineficiente asignación de recursos, la proliferación de regulaciones y trabas administrativas, y la generación de severas distorsiones.

Después de casi treinta años de programa industrializador, la tasa de crecimiento de la economía estaba todavía crucialmente ligada al volumen de las exportaciones, necesarias ahora para quebrar el "cuello de botella" constituido por las divisas. Además, cada crisis de la balanza de pagos generaba nuevas reglamentaciones proteccionistas. Los problemas externos se resolvían aumentando en forma aislada las barreras, que sólo aportaban soluciones parciales. Así, el cuadro completo del régimen de comercio exterior presentaba una situación cada vez más incoherente.

En resumen, la estrategia ISI generó una marcada ineficiencia, no promovió una industria chilena competitiva y no logró sacar a Chile del subdesarrollo.

La estrategia de una economía globalizada

El gobierno de la Unidad Popular finaliza abruptamente con un grave caos económico. El equipo ortodoxo de la dictadura militar que se establece en 1973 (los Chicago boys) argumenta que esa situación es consecuencia de la errónea estrategia de desarrollo basada en el papel predominante del Estado. El gobierno de la Unidad Popular quería estatizar casi todos los sectores económicos y particularmente las grandes empresas. Por el contrario, la dictadura militar se propuso explícitamente "sacar al Estado" de la esfera económica, sobre la base de un diagnóstico muy preciso: el Estado ha sido la causa principal del subdesarrollo, es una estructura ineficiente por definición y genera serias distorsiones con sus políticas económicas. Esto les permite introducir una serie de drásticas y profundas reformas estructurales.

La trilogía básica del nuevo modelo -privatización, mercados libres y apertura externa- está orientada a minimizar el rol del Estado. En efecto, la privatización responde al objetivo de eliminar su papel de productor de bienes; los mercados libres y la apertura externa evitan que interfiera en la determinación de los precios (relativos), que son los mecanismos clave para la asignación de los factores

productivos. Estas reformas buscan establecer los fundamentos económicos para el crecimiento de largo plazo.

Por otro lado, se define como objetivo el logro de la estabilidad macroeconómica, cuya condición es el presupuesto fiscal equilibrado, es decir, un gobierno responsable no puede gastar más recursos que los que le permite la recaudación tributaria. Así, durante la dictadura militar, el gasto social constituye la variable de ajuste. Para asegurar el cumplimiento de esta regla, en 1990 se establece el carácter institucional autónomo del Banco Central, que opera con total independencia del Ministerio de Hacienda y responde al imperativo de garantizar la estabilidad de precios (esto es, mantener la inflación bajo control). De esta forma, el Banco Central no puede financiar el déficit fiscal.

En contraste con la estrategia ISI, este modelo evita aplicar políticas que favorezcan a un sector específico, con el objetivo deliberado de no "seleccionar sectores ganadores" (picking winners). Dos ejemplos puntuales de este principio serían la política comercial con aranceles parejos para todos los bienes y el régimen de tipo de cambio libre, que evita su uso para estimular las exportaciones. El establecimiento de reglas parejas, horizontales o neutrales tiene un par de virtudes que conviene destacar: la homogeneidad de los aranceles para las importaciones elimina los incentivos a la corrupción (los controladores de aduana no tienen estímulos para "confundir" un auto de lujo que paga altos aranceles con un tractor que posee un arancel nulo); además, es un poderoso argumento para resistir las presiones corporativas.

No obstante, conviene subrayar la presencia de importantes excepciones a los principios descritos previamente. El Estado chileno es el dueño de CODELCO (la mayor empresa cuprífera del mundo) y también de ENAP (empresa monopólica en la importación y refinación de petróleo), el Banco Estado, Televisión Nacional y otras empresas de menor relevancia económica. Además, hay bandas de precios y barreras no arancelarias (que generan un nivel de protección sustancialmente superior al establecido por la tarifa pareja del 6%) que benefician en particular a productos agrícolas como el trigo, el azúcar, la leche y el aceite.

A partir de 1990, los gobiernos de la Concertación privilegian el problema distributivo, al comprobar que el libre mercado deteriora la situación de inequidad. Por esta razón, se ha decidido aumentar el gasto social y tornar más eficiente la política en el área. Otro objetivo importante consiste en maximizar la conexión de la economía chilena al mundo global. Para lograrlo, se han privilegiado dos vías: la inversión extranjera y los TLC (Tratado de Libre Comercio). Veamos brevemente en qué consiste cada uno.

Con el propósito de atraer al país el máximo de inversión extranjera posible, la política minera chilena de la década del noventa ha sido claramente aceleracionista, lo que se tradujo en la máxima explotación de los recursos naturales existentes. Gran parte de la inversión extranjera se concentró en la minería del cobre (alrededor de US\$15.000 millones en diez años). Dado que Chile posee cerca del 35% de las reservas mundiales de cobre, es esperable que su participación en la producción mundial sea más o menos equivalente. En efecto, esta participación aumentó del 18% (en 1990) al 35% (en el 2003). La acelerada expansión de la producción cuprífera chilena ha desincentivado (crowding out) la expansión de la inversión y de la producción en otros países.

Veamos ahora el otro mecanismo, los TLC. Actualmente, las exportaciones constituyen el motor de crecimiento de la economía chilena, y para facilitar su funcionamiento el gobierno ha implementado numerosos TLC, que de esta manera constituyen el componente central de la política comercial. Éste es un cambio

notorio con respecto a la estrategia comercial vigente antes de 1990. Según el enfoque ortodoxo, para conectar la economía local a la economía mundial hay que aplicar un proceso de apertura comercial unilateral, lo que implica reducir aranceles (a las importaciones) independientemente de lo que haga el resto del mundo. Hay una ganancia de eficiencia y de bienestar al asignar los recursos productivos según las ventajas comparativas. Un rasgo positivo de este procedimiento es que un país no tiene que negociar con otros para la ejecución de su política. Los economistas ortodoxos cuestionaron los TLC desde el comienzo: desde su perspectiva, si la estrategia de apertura comercial unilateral había dado buenos resultados y contribuido a generar un crecimiento del 7% anual, ¿por qué cambiarla?

Es evidente que el incremento sostenido de las exportaciones requiere acceso a los mercados externos. En este sentido, mantener el proceso de reducción unilateral de las tarifas a las importaciones es una medida inadecuada para disminuir las barreras que enfrentan las exportaciones chilenas en los mercados externos. La estrategia de los TLC constituye el mecanismo idóneo para lograr este propósito. Dicho con otras palabras, para que nuestras exportaciones puedan ingresar a otros mercados nacionales es preciso negociar la rebaja de barreras e incluso su eliminación. Un TLC constituye una especie de club comercial en el que los miembros se otorgan mutuamente un acceso preferencial; esto significa que las exportaciones de los países socios ingresan al mercado de los miembros del club con barreras (aranceles) menores que las que enfrentan quienes no son miembros del tratado.

Chile es uno de los países que ha firmado más TLC, y llama en particular la atención el modo en que negoció acuerdos simultáneamente con Estados Unidos y la Unión Europea. La lógica económica sugería abocarse a un tratado por vez, dada la existencia de recursos limitados, en este caso el capital humano de negociación. Esto le planteé al equipo negociador, solicitándole que hiciera un ranking para determinar cuál de los dos tratados era el más importante. La respuesta fue que ambos "son importantes", en abierta oposición a la noción básica del costo de oportunidad que recomienda una evaluación previa.

Ahora bien, el resultado concreto fue que la negociación en paralelo contribuyó a la aprobación de ambos tratados. El equipo negociador de Estados Unidos o de la Unión Europea hubiera quedado como incompetente ante el otro si fracasaba en su misión. Se generó así un círculo virtuoso. Un país del montón es incapaz de suscribir estos dos TLC, y el hecho de que Chile haya podido hacerlo lo sitúa en una posición de privilegio. En suma, la estrategia comercial chilena ha estado orientada a maximizar los TLC, ingresando al mayor número posible de clubes comerciales. Hay consenso en que lo peor que le puede pasar a un país en un mundo tan competitivo es quedar excluido de un club comercial, situación que abre un panorama más bien sombrío.

Más de cien países con características similares compiten por atraer a los inversionistas extranjeros, pero muy pocos tienen TLC con las dos mayores economías del mundo. Precisamente por esto Chile cuenta con más posibilidades de ser elegido para diversos proyectos de inversión extranjera. En breve, los TLC no sólo han convertido a Chile en un país fuera del montón sino que, además, proporcionan una brújula para la evolución futura de la economía.

Cuestiones pendientes

Si bien la pobreza ha disminuido sustancialmente en Chile, como resultado del crecimiento económico y del importante incremento del gasto social y la focalización de las políticas sociales, la situación distributiva sigue siendo muy inequitativa. Una consecuencia grave de este cuadro es la inexistencia de la igualdad de oportunidades.

La analogía del tren con vagones de distintas clases permite visualizar por qué razón un crecimiento acelerado no ha afectado la situación distributiva. El tren va a mayor velocidad, pero los pasajeros permanecen en sus vagones; muy pocos de tercera clase pasan a segunda, y lo mismo sucede con los pasajeros de segunda en relación con la primera clase.

Las reglas del mercado y la presencia del sector privado en los ámbitos de la salud y la educación están generando graves diferencias entre las prestaciones privadas y públicas en estas áreas tan determinantes. Por último, ni el mercado ni el sector privado satisfacen los requerimientos de innovación técnica e incorporación de tecnología moderna que son necesarios para mantener la competitividad internacional y el crecimiento. •

www.revistatodavia.com.ar

todaVÍA # 8 | Agosto de 2004

© 2004 Fundación Osde. Todos los derechos reservados. Registro de la Propiedad Intelectual N° 275.468 / ISSN 1666-5872