

ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO Y POLÍTICAS DE CRECIMIENTO*

**Michael Walker, Felipe Larraín B.,
Michael Levy y Juan Andrés Fontaine**

Con la finalidad de contribuir al análisis de las políticas de crecimiento económico y la importancia que tienen en ese contexto los acuerdos de libre comercio, el 4 de octubre de 1993 se llevó a efecto en el Centro de Estudios Públicos una mesa redonda con destacados especialistas en la materia.

Esta mesa redonda fue presidida por don Jorge Cauas, Consejero del Centro de Estudios Públicos, y contó con la participación de dos invitados extranjeros, los señores Michael Walker, Presidente de The Fraser Institute (Canadá), y Michael Levy, Vicepresidente de Nations Bank (EE. UU.), y de los economistas chilenos Felipe Larraín y Juan Andrés Fontaine, ambos profesores del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile.

En la primera parte de la reunión, dedicada a examinar los efectos de los acuerdos de libre comercio, el señor Michael Walker comentó los rasgos centrales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta) y las ventajosas consecuencias que tendría su aprobación. El señor Felipe Larraín, por su parte, analizó la significación que podría tener para la economía del país el ingreso de Chile al Nafta, así como la

* Transcripción editada de la mesa redonda que se realizó en el marco de la Conferencia Internacional "Sustentabilidad del desarrollo económico: Importancia de los impuestos y del comercio exterior", en el Centro de Estudios Públicos los días 4 y 5 de octubre de 1993. Esta conferencia fue organizada en conjunto por el Manhattan Institute y el Centro de Estudios Públicos, y contó con el patrocinio de la Fundación Tinker.

firma de otros acuerdos comerciales. En la segunda parte de la mesa redonda, los señores Juan Andrés Fontaine y Michael Levy se refirieron a la evolución que han tenido las políticas económicas aplicadas durante los últimos diez años en sus respectivos países, Chile y Estados Unidos, así como a la coyuntura económica actual y sus perspectivas hacia el futuro. Finalmente, en esta edición se recoge el comentario que hiciera el señor Jorge Cauas al término de las exposiciones de los panelistas.

LA INICIATIVA DE LAS AMÉRICAS*

Michael Walker

Es un honor para mí participar en este encuentro organizado por el Centro de Estudios Públicos, especialmente porque el tema al que voy a referirme, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta), constituye uno de los aspectos políticos más cruciales que enfrentamos hoy en nuestro hemisferio. Me alegra poder compartir con ustedes algunas conclusiones a las que hemos llegado en el Fraser Institute, después de tres años de investigación sobre esta materia. Soy un gran defensor del Nafta, y por eso quiero hablarles un poco de su importancia, de las características de la estructura económica que representa y de por qué pienso que Chile debería esforzarse por integrarlo.

En primer término, considero que este acuerdo es como un antídoto contra una de las peores enfermedades políticas de nuestro tiempo: el proteccionismo. Es muy frecuente ver a las autoridades y agrupaciones políticas presionadas por grupos de productores que buscan un resguardo especial para sus sectores a través del establecimiento de gravámenes a ciertas importaciones u otro tipo de barreras no arancelarias. Cualquiera de estas medidas, por pequeña que sea, va a favorecer siempre, enormemente, al productor, en detrimento de los consumidores que deberán pagar un mayor precio por ese producto importado. Y, si sólo se trata de pagar unos pocos dólares más, nadie

MICHAEL WALKER. Economista. Presidente de The Fraser Institute, Canadá. Miembro del International Trade Advisory Committee del Gobierno de Canadá. Anteriormente se desempeñó como profesor en las universidades de Western Ontario y Carleton, en Canadá. Es autor de numerosos artículos publicados en revistas especializadas y periódicos, como el *Canadian Journal of Economics*, *The Journal of Finance*, *The Canadian Tax Journal*, *The Wall Street Journal*, *Chicago Tribune*, *Vancouver Sun* y otros. Columnista regular en diversos periódicos canadienses (*Vancouver Province*, *The Toronto Sun* y *The Financial Post*).

* Edición y traducción al castellano del Centro de Estudios Públicos.

se tomará la molestia de protestar ante el Congreso por la aplicación de esa barrera. De esta forma, el proteccionismo se va convirtiendo en una insidiosa enfermedad política, que es cada vez más difícil de eliminar.

Un acuerdo de libre comercio, como el que ya existe entre Canadá y Estados Unidos y al que se quiere integrar México, representa la mejor forma de frenar esas tendencias proteccionistas. Pues, en efecto, este tipo de tratados restringe la capacidad de respuesta de los políticos y autoridades de gobierno frente a los grupos de presión. Un primer objetivo de todo acuerdo comercial consiste, entonces, en dar a los productores extranjeros la oportunidad de participar, de alguna forma preestablecida, en el debate político interno de los países que pretenden introducir barreras de tipo proteccionistas. Así, en vez de productores dispuestos a invertir grandes sumas en las campañas de candidatos que abogarán por medidas protectoras para sus industrias, estos tratados consiguen finalmente que se produzca una asociación de intereses entre los sectores productivos y los consumidores de un mismo país, y que se generen, a la vez, alianzas internacionales entre los sectores productivos y los consumidores de los distintos países contra las medidas proteccionistas. Porque el temor a las represalias externas que provocan esas medidas, en términos de cierres de mercados externos, hace que los mismos productores comiencen a oponerse al proteccionismo.

Por último, este tipo de acuerdos relaciona estrechamente la política comercial de un país con toda su política exterior, porque una vez que se ha suscrito un tratado internacional resulta muy difícil actuar en forma aislada. Un país no puede disociar sus políticas comerciales de sus otros intereses internacionales.

Logros del Nafta

Un acuerdo nunca es perfecto, y me parece normal que haya críticas a aspectos específicos de este Tratado. Pero quizás es más preocupante el hecho de que en Estados Unidos casi todas las quejas provienen de gente que se supone apoya el libre mercado y la expansión comercial. Un ejemplo es The Competitive Enterprise Institute, que siempre ha estado a favor de la liberalización y ahora se opone al Nafta, objetando sus acuerdos complementarios. Es evidente que la redacción del Nafta no corresponde a un texto académico ni está basado en los estudios de Milton Friedman o Friederich von Hayek. Está redactado en un lenguaje político porque se trata de un instrumento político. Y, dadas las circunstancias, es lo mejor que pudieron concebir personas de buena voluntad empeñadas en expandir el comercio dentro de nuestro hemisferio. Esto es lo que debieran comprender quienes argumentan que los acuerdos

complementarios han convertido al Nafta en un tratado imperfecto. Todo acuerdo político, irremediablemente, contará con cierto grado de deficiencias.

Lo importante son los logros, entre los que se cuenta la reducción de los aranceles entre los países que integran el acuerdo, sin alzar, a la vez, las tarifas para los países fuera de la Zona. Y si bien esto último no evitará, claro está, que se produzcan diferencias comerciales que afectarán a los países que no pertenezcan a la Zona, el Nafta también incluye una cláusula de excepción, en virtud de la cual Chile, por ejemplo, puede integrarse a él y gozar de esos beneficios.

El Tratado contempla, por otra parte, la eliminación de las barreras no arancelarias. Y en particular, desde el punto de vista de Estados Unidos y Canadá, tiene la cualidad de eliminar, entre otros, los requisitos de uso de insumos nacionales que se aplican en la industria mexicana, todo lo cual redundará en una apertura significativa de las manufacturas mexicanas a los sectores productivos canadienses y estadounidenses.

Otro de los aspectos en los que el Tratado significa un avance importante consiste en el establecimiento del "tratamiento de nación". Es decir, al interior de las fronteras de los distintos países miembros no habrá discriminación entre los ciudadanos de una y otra nación. Si una empresa canadiense opera en México, por ejemplo, no tendrá ningún obstáculo para trasladar a sus empleados canadienses a México, si considera que ello es necesario para el buen funcionamiento de su industria.

Y es muy importante, asimismo, la apertura que contempla el Tratado en el tema de las licitaciones públicas. Estados Unidos ha sido muy estricto hasta ahora respecto de quienes pueden participar en dichos procesos, pero desde que empiece a regir el Nafta los oferentes externos tendrán tantas posibilidades como los nacionales. También está la mayor apertura de los mercados financieros. En México, por ejemplo, ya no será necesario contar con socios locales para formar una empresa en este rubro. A Estados Unidos, por otra parte, el Tratado le impone una disciplina mucho más estricta en sus regulaciones financieras, incluso más exigentes que las del Acuerdo entre EE. UU. y Canadá.

Además, el Nafta facilita y potencia el comercio de energía en Norteamérica. Esto significa que, tal como lo veníamos soñando desde hace tiempo, la desregulación de este mercado podrá realizarse sobre la base de un comercio continental de energía. Por otro lado, el Nafta desalienta los subsidios. A través de un mecanismo específico, si un país subsidia la producción de cierta industria, los otros socios tendrán derecho a contrarrestar este efecto imponiendo tributos que afecten al que compite deslealmente. Creo que de esta manera la práctica de los subsidios va a desaparecer del sector productivo en

América del Norte, pues todos terminaremos dándonos cuenta de que por esa vía nunca alcanzaremos nuestros objetivos.

Otro aspecto importante del Nafta es el establecimiento de mecanismos de solución de controversias. En Estados Unidos, por ejemplo, no obstante ser una nación que cuenta con una larga historia de comercio internacional, no faltan los defensores del proteccionismo que piensan que el gobierno es un instrumento a ser empleado para resistir la competencia que proviene, en particular, de otros países. Por eso es que uno de los puntos claves de cualquier acuerdo de libre comercio es dar la posibilidad de recurrir a un órgano imparcial externo para la solución de los conflictos que se puedan suscitar entre las partes. Este objetivo ya se logró en el Acuerdo de Estados Unidos y Canadá, del cual Nafta viene a ser ahora, en este sentido, una extensión. De manera que si hubiera algún problema en la aplicación de una ley estadounidense sobre una empresa canadiense, esta última podrá recurrir a un panel imparcial para resolver la disputa. El panel se compondrá de dos estadounidenses, dos canadienses y una quinta persona elegida aleatoriamente de una lista. Si la ley fue mal aplicada, se podrá obligar al organismo gubernamental estadounidense que impuso el mecanismo de protección a que lo retire y reconsidere el caso. Esto constituye, en efecto, una suerte de seguro para el productor extranjero contra el uso indebido de la legislación, ya que obliga a una revisión adicional de las medidas políticas en los procesos comerciales. Hace quince años nadie hubiese creído posible alcanzar un acuerdo semejante, menos aún en Estados Unidos. De ingresar Chile al Nafta, también podría participar de este mecanismo de solución de controversias.

Otro elemento que no puedo dejar de mencionar es el de las cláusulas de excepción. Tal vez la mayor crítica que se ha hecho al Nafta es su abundancia de excepciones, aunque es la misma estructura del Tratado la que obliga a ello. Primero se estableció un conjunto general de principios, y se dejó espacio en los anexos para detallar los acuerdos específicos entre los firmantes. Si Chile, por ejemplo, quisiera incorporarse al Nafta, tendría que adherir primero a los principios básicos, y negociar después por separado con los otros tres países un conjunto de cláusulas que se aplicarían sólo a Chile.

Acuerdos complementarios

Respecto de los acuerdos complementarios, comentaré solamente aquél sobre medio ambiente, porque es el más relevante para Chile y el que más puede afectar su decisión de ingresar al Nafta. Además, éste es uno de los puntos que eventualmente podría causar el rechazo del Tratado por parte del Congreso de Estados Unidos.

El primer objetivo de este acuerdo complementario es insistir en que cada país cumpla su legislación interna en materia ambiental. No se pretende que Estados Unidos o Canadá le impongan sus normas a México, o viceversa, sino que cada país aplique efectivamente sus propias disposiciones legales. Un segundo objetivo se refiere a la transparencia de las leyes de medio ambiente. El Nafta se opone a que existan tribunales secretos para estos temas, y propicia que esta normativa se trate en forma abierta. Pero esto no es una obligación, sino una simple declaración de intenciones. Lo que el Tratado exige es que cada país supervise periódicamente el cumplimiento de su propia normativa ambiental. Asimismo, establece que cada miembro debe informar a los restantes socios sobre cada uno de los sucesos en este ámbito, y que todos deben desarrollar procedimientos de emergencia y promover el uso de incentivos económicos, como los derechos de emisión transables, por ejemplo, en la prosecución de sus objetivos ambientales. Creo que esta última es una consideración importante, ya que favorece la adopción de medidas preventivas antes que un enfoque basado en el control o la imposición.

Por último, el acuerdo contempla una entidad de cooperación para el medio ambiente que consta de tres instancias: un Consejo de Ministros, una Secretaría que realizará efectivamente el trabajo y un Comité Asesor Público Conjunto. Entre éstas la más importante es el Consejo de Ministros, encargado de supervisar las distintas acciones, es decir —cito textualmente el Tratado—, tiene "derecho a investigar persistentes patrones de fracaso en la efectiva ejecución de una ley ambiental que se relacione con la producción de un producto o con un servicio transado". Pero, ¿qué significa "persistentes patrones de fracaso" y "efectiva ejecución"? Temo que hay aquí elementos que se prestarán, lamentablemente, para una larga serie de discusiones de tipo legal.

El punto central es que una vez que se hayan fijado los estándares que determinen si un país ha incurrido en alguna violación, el acuerdo permite sancionarlo. Si se trata de Canadá, se le aplicará una multa al gobierno de Canadá, suma que deberá recaudar un Tribunal de Justicia de ese país. Pero para México, en cambio, las sanciones son distintas. En este caso serán de tipo comercial, como la pérdida de los beneficios otorgados por el Nafta por un monto equivalente a la multa que prescriba el Consejo. Me parece que, en este respecto, México se verá claramente perjudicado. Claro está, este fue un punto que México debió ceder en aras de alcanzar un acuerdo general.

Ahora bien, ¿cuáles serían las consecuencias de que el Nafta no se llegase a firmar? Quisiera acotar mi comentario a lo que ello significaría para las aspiraciones chilenas. Pienso que de no aprobarse el Nafta —y, por consiguiente un acuerdo con México—, sería muy difícil, por razones políticas, que Chile pudiera suscribir un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Por

ello, pienso que la aprobación del Nafta —lo cual confío va a suceder— no sólo les conviene a los países de América del Norte sino también a Chile.

CHILE FRENTE A UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO

Felipe Larraín Bascuñán

Agradezco la invitación que me ha extendido el Centro de Estudios Públicos para exponer sobre las ventajas y los potenciales problemas que pueden tener los acuerdos de libre comercio para la economía chilena. Chile está afrontando hoy una serie de desafíos interesantes, y uno de los principales es cómo profundizar su integración con la economía mundial. Esto se da en dos planos distintos. Por un lado, nos preguntamos cómo intensificar nuestra integración financiera con el exterior; por el otro, intentamos profundizar nuestros vínculos comerciales con el resto del mundo. Es en este último aspecto donde Chile enfrenta hoy la alternativa de negociar acuerdos comerciales.

La experiencia chilena de inserción comercial

La forma de profundizar la inserción de la economía chilena en el mundo es un tema complejo, pues hay gran variedad de alternativas estratégicas: multilaterales, bilaterales o unilaterales, pasando por algunas gamas de integración regional. Una breve reseña de lo que ha sido la estrategia de integración comercial chilena en las últimas décadas es un buen punto de partida para esclarecer las diferentes opciones y establecer sus ventajas y limitaciones.

A mediados de los años setenta, Chile comenzó a integrarse global y unilateralmente en la economía mundial, sin hacer distinción alguna entre países, regiones o grupos de naciones. Esta modalidad de inserción unilateral probó ser enormemente exitosa. Nuestro comercio exterior consiguió diversificarse fuertemente, tanto en términos de composición de las exporta-

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN. Ph. D. en Economía, Universidad de Harvard. Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile. Miembro del Comité Editorial de revista *Estudios Públicos*. Es autor de varios libros y numerosos artículos en revistas especializadas. Entre sus últimos artículos publicados en *Estudios Públicos* cabe mencionar "Integración comercial selectiva" e "Institucionalidad laboral y desempeño económico", en los números 46 y 41, respectivamente.

ciones como de los socios comerciales. Las exportaciones de cobre, que a principios de los años setenta representaban cerca del 80% del total de nuestras exportaciones, hoy día se han reducido a cerca del 35%. Esto ha ocurrido a pesar del importante incremento de la producción física de cobre proveniente de las minas privadas.

Y nuestro país también se ha diversificado importantemente en lo que respecta a socios comerciales. En términos gruesos, un 30% de las exportaciones chilenas va a Europa, un 30% a Asia, un 17% a Estados Unidos y Canadá, y un 17% a América Latina. Actualmente, las regiones de mayor crecimiento económico son Asia y América Latina, y son ellas las de mayor dinamismo en nuestro comercio exterior. Chile es hoy, en consecuencia, menos dependiente de productos y mercados específicos que en ningún otro momento de su historia.

Globalmente, el crecimiento de las exportaciones ha superado largamente el aumento del producto. En 1965, las exportaciones chilenas constituían cerca de un 12% del producto. Hoy día, a comienzos de los años noventa, las exportaciones superan el 35% del producto. Esto muestra un crecimiento espectacular de nuestras exportaciones, y convierte a Chile en el país más abierto de América Latina. Tanto si se mide por la proporción de exportaciones a PIB o de importaciones a PIB, nuestros niveles de apertura son similares a los de algunos países asiáticos.

En conformidad a la estrategia de apertura unilateral, nuestro país decidió retirarse a mediados de los setenta de un acuerdo de integración comercial regional: el Pacto Andino. Una decisión acertada, puesto que las restricciones que representaba el Pacto Andino en temas comerciales y de inversión extranjera eran (y son) incompatibles con el modelo de inserción internacional que Chile adoptó. Si bien fue una decisión muy criticada por algunos, el tiempo ha terminado por validarla ampliamente. El Pacto Andino languideció por muchos años y sigue languideciendo hoy día. Su única esperanza de vida está en las reformas liberalizadoras que sus miembros están intentando introducirle hoy. Y mientras el Pacto Andino languidecía, Chile se insertaba cada vez más en los mercados mundiales.

Hacia una nueva estrategia de apertura

En los últimos años, no obstante, ha habido un cambio importante de énfasis en el proceso chileno de apertura externa. Los acuerdos bilaterales han cobrado fuerza, y ya estamos implementando algunos de ellos con varios países de América Latina. Se ha firmado un Acuerdo de Libre Comercio con

México que establece una reducción bilateral de tarifas hasta llegar a 0% en 1996, con algunas partidas de excepción; últimamente se han suscrito convenios similares con Venezuela y Colombia. En forma paralela, Chile ha iniciado conversaciones —en rigor, aún no se está negociando— con Estados Unidos. Y si bien éste no ha sido un proceso expedito, pienso que se deben seguir haciendo esfuerzos en tal sentido, porque la integración con Estados Unidos, vía incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta), es algo muy positivo para Chile.

Pero esto no significa que Chile haya abandonado la meta de inserción unilateral en la economía mundial. En verdad, dos hechos muy importantes lo atestiguan. Uno de ellos es la rebaja de aranceles del 15% al 11% aplicada en forma pareja y unilateral por nuestro país en junio de 1991. La estructura arancelaria chilena es una de las más uniformes de todo el mundo, lo cual contribuye a fortalecer los nexos de la economía chilena con el mundo. Simultáneamente, Chile ha persistido en su empeño —en conjunto con otros países— por impulsar las negociaciones de la Ronda Uruguay del Gatt. Con todo, se han acentuado en nuestro país las negociaciones bilaterales, como ha sucedido también en el resto del continente.

Si la estrategia de inserción unilateral probó ser exitosa, muchos pueden preguntarse, justamente, por qué cambiar de rumbo ahora o, al menos, por qué cambiar de énfasis en la estrategia. Hay varias razones que ayudan a explicar este cambio.

En primer lugar, hay una tendencia mundial hacia la formación de grandes bloques comerciales. El más importante de ellos, hasta ahora, es el de la Comunidad Económica Europea. Existe la posibilidad de que se forme un bloque asiático, aunque no es probable que éste llegue a tener una relevancia similar al de la Comunidad Económica Europea. Esto último, simplemente, porque una parte considerable del comercio asiático se realiza con países que están fuera de la región, especialmente europeos y norteamericanos. Así y todo, hay movimientos en la dirección de bloques. La misma Iniciativa para las Américas, que el Presidente Bush diera a conocer en junio de 1990, es en parte una respuesta a esa tendencia de acuerdos regionales que ya se visualizaba en la economía mundial hacia fines de los años ochenta. La parte más importante y ambiciosa de la Iniciativa Bush es, justamente, la formación de una gran área de libre comercio en las Américas, como decía el Presidente Bush, "desde Anchorage, Alaska, hasta Tierra del Fuego". En este esquema de bloques regionales, por supuesto, los países que están fuera miran con escepticismo la retórica liberalizadora que exhiben las naciones industrializadas, las cuales mientras practican una liberalización al interior de sus fronteras, incrementan la protección hacia afuera.

La tendencia mundial a suscribir acuerdos regionales de libre comercio puede ser explicada por diversos factores. No obstante, hay economistas críticos de estos acuerdos, porque el óptimo es, en definitiva, el libre comercio. Ellos tienen razón al decir que el libre comercio es lo mejor. Y, si se lo considera así, entonces debería tenderse a privilegiar las instancias de negociación que puedan aumentar la liberalización del comercio a nivel mundial. Esa instancia es el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (Gatt). Pero si bien es cierto que en teoría eso es correcto, el Gatt tiene algunas limitaciones prácticas importantes que dificultan el proceso de negociaciones y de liberalización. Ejemplo vistoso de ello es la Ronda Uruguay, que se ha visto obstaculizada por diversas trabas y todavía no logra llegar a puerto.

Problemas y oportunidades en el Gatt

En primer lugar está el problema que los economistas llamamos del polizón *ofree rider*. Este ocurre porque en el Gatt, a través de la cláusula de nación más favorecida, un país puede beneficiarse de la liberalización de otros mercados sin tener que disminuir sus propias barreras. Esto representa un incentivo, naturalmente, para intentar obtener dicho beneficio sin conceder algo a cambio.

Un problema adicional es la decisión por consenso que se requiere en el Gatt para una serie de materias, lo cual significa que cada país tiene, de alguna manera, derecho o poder de veto. Como un analista ha dicho, esto significa que el Gatt avanza como un convoy, es decir, a la velocidad del más lento de todos sus carros.

Otra limitación del Gatt son las numerosas excepciones, especialmente en los rubros textiles y agrícolas, y la falta de cobertura del comercio de servicios. Entre los atractivos que presentan los acuerdos bilaterales se cuenta, precisamente, la posibilidad de superar esos escollos.

Por otra parte, es de una realidad elemental reconocer la poca influencia que países como Chile, individualmente, pueden ejercer en el Gatt. En rigor, Chile tiene un poder de negociación escaso o nulo en el Gatt. Puede intentar, en conjunto con otros países, formar bloques que impulsen el libre comercio, pero incluso así el efecto es reducido.

Esto no significa, por cierto, que se deba abandonar el Gatt. Al contrario, a pesar de sus limitaciones, el Gatt ha contribuido enormemente a incrementar el libre comercio en el mundo durante el período de postguerra. Prueba de ello es que el Gatt ha tenido éxito prácticamente en todas sus Rondas (aunque todavía está por verse lo que sucederá en la Ronda Uruguay)

y la proporción de comercio a producto global ha crecido en forma consistente después de la Segunda Guerra Mundial.

Por consiguiente, Chile debiera continuar realizando esfuerzos en el marco del Gatt, en conjunto con otros países con los que haya interés común en expandir el libre comercio a nivel mundial. Pero, paralelamente, se puede avanzar hacia el libre comercio con una estrategia de acuerdos bilaterales selectivos. Estos acuerdos debieran entenderse como un complemento y no un sustituto de la inserción de Chile con el mundo. También hay una consideración práctica: si Chile piensa continuar la liberalización global de su comercio de todas maneras, los acuerdos bilaterales permiten obtener algo a cambio porque el socio también debe rebajar sus barreras. La inserción unilateral permite obtener una serie de beneficios pero no se obtiene la apertura de mercados externos.

¿Qué tipo de estrategia selectiva debemos seguir?

Si aceptamos la premisa de que es razonable pensar en una estrategia bilateral o regional como complemento de la inserción unilateral o global en el mundo, potenciada a través del Gatt, el punto de partida de los acuerdos comerciales es definir esta estrategia, que necesariamente debe de ser selectiva. Hay que concentrarse en unos pocos países o grupos de naciones, porque Chile no tiene recursos humanos para coordinar ocho, diez o doce acuerdos bilaterales o regionales al mismo tiempo. Claramente, la coordinación de las negociaciones se hace cada vez más difícil a medida que aumentan los frentes de negociación. En este aspecto, la situación durante el gobierno actual ha distado mucho del óptimo. Parece haber prevalecido, más bien, una especialización por países antes que por funciones entre los distintos ministerios. El Ministerio de Hacienda se ha especializado en ciertos acuerdos, el de Economía en otros y el de Relaciones Exteriores en otros. Y el criterio que ha guiado la adopción de uno u otro acuerdo no es claro.

Más allá de los problemas prácticos mencionados, se debe tener, además, mucho cuidado en escoger los socios comerciales. En el Cuadro N° 1 podemos apreciar algunos indicadores de tamaño de mercado y apertura económica. Tal vez el indicador más importante es el de PIB total de la economía con la cual nos estamos integrando. Entre todos los socios comerciales posibles, Chile es el más chico. Ciertamente, el tamaño no es nuestra ventaja o lo que podemos ofrecer. De todos los socios posibles, Estados Unidos es el más atractivo.

La economía norteamericana, medida el año 1991 en términos de PIB, era 165 veces más grande que la economía chilena. De modo que el poder integrarse a un mercado como el norteamericano no puede ser sino muy interesante. También desde el punto de vista del tamaño de mercado, la Comunidad Económica Europea, en su conjunto, resulta extremadamente atractiva para Chile. Sin embargo, desafortunadamente se ha avanzado muy poco en esta dirección. Si con Estados Unidos estamos recién iniciando las conversaciones, con la CEE ni siquiera hemos dado los primeros pasos. Ciertamente, no parece fácil llegar a suscribir acuerdos de libre comercio con la CEE y con los Estados Unidos. Más de alguien podrá decir que pensar en esa posibilidad es utópico. Pero Israel lo ha logrado, y eso establece un precedente a pesar de sus condiciones tan especiales. Pero, si somos una economía modelo en el mundo en desarrollo, ¿por qué no podría lograrlo Chile? ¿Por qué vamos a desechar por completo la idea de tener un acuerdo de libre comercio con la CEE?

CUADRO N° 1 INDICADORES DE TAMAÑO DE MERCADO. APERTURA DE LA ECONOMÍA

	Argentina	Brasil	Chile	México	EE.UU.	Venezuela
1. TAMAÑO MERCADO						
a. PGB (millones de US\$ 1991)	91,2	445,1	33,5	254,4	5.620,1	54,1
PGB país/PGB Chile	2,7	13,3	1,0	7,6	167,8	1,6
b. Población (millones de personas, 1991)	32,7	151,4	13,4	83,3	252,7	19,8
Población país/ Población Chile	2,4	11,3	1,0	6,2	18,9	1,5
2. APERTURA ECONÓMICA						
a. Importaciones PGB % (1990)	6,6	6,8	26,0	20,0	10,0	16,0
b. Arancel (%)	0 - 22	27,4	11	13,1	5	5,5

Mercosur y las opciones en América Latina

En el ámbito latinoamericano, como puede apreciarse en el Cuadro N° 1, México aparece como un mercado interesante, aunque no es el más grande (tiene unas ocho veces el tamaño de la economía chilena). Brasil, por supuesto, es el mercado más extenso de la región (13 veces más grande que la economía de nuestro país). Si sólo se considera el tamaño de los mercados, convendría en primer lugar asociarse con Brasil. Y más interesante aún en términos de tamaño es Mercosur.

Mercosur es un acuerdo de integración comercial entre cuatro países del cono sur —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— que representa un mercado 16 a 17 veces más grande que el chileno, y eso lo hace muy interesante. Mercosur ha dejado las puertas abiertas para integrar a nuestro país, y Chile se ha hecho de rogar un poco. Pienso que la estrategia que ha seguido el gobierno chileno con respecto a Mercosur es correcta. No se le ha dado un no definitivo, a la espera de que ocurran una serie de definiciones y de cambios en los países que integran actualmente ese acuerdo.

En primer lugar, Mercosur no es simplemente un acuerdo de libre comercio, sino una unión aduanera, porque además del libre comercio de bienes y servicios, establece un arancel externo común. Este último no sólo no está plenamente definido sino que todo parece indicar que se constituirá en un arancel escalonado. Integrarse a un pacto regional que tiene un arancel externo común, con un escalonamiento con bastantes diferencias, significaría para Chile, de alguna manera, cambiar su estrategia comercial, y esto no es posible.

Pero hay otras variables muy importantes que también deben estudiarse debidamente, como es la estabilidad de los posibles socios. El Cuadro N° 2 contiene un índice resumen de inestabilidad con el fin de evaluar a nuestros potenciales socios comerciales. En términos técnicos, se calculó el coeficiente de variación para variables tales como tipo de cambio real, política monetaria, tasa de expansión promedio del dinero e inflación para el período 1985-1990. A Chile se le asignó un índice 100 en todo lo que era coeficiente de variación, y a los otros países se les dio el índice que les correspondía de acuerdo a la base 100 que es Chile.

Lo que se observa, en primer lugar, es que nuestros socios potenciales más inestables en el período 1985-1990 son Argentina y Brasil. Y México, dentro de América Latina, es el socio más estable. Por tanto, si bien México no tiene un mercado tan importante, gana puntos por la mayor estabilidad que ha mostrado su economía. Alguien podría decir que la situación de Argentina ha variado mucho. Pero la estabilidad aún es reciente en Argentina. Por ello, a mi juicio, demorar un poco más el establecimiento de una asociación comercial

más estrecha, es una idea razonable. Por cierto, el índice de estabilidad usado es un indicador parcial que reúne solamente algunos indicadores y, por tanto, puede perfeccionarse y acomodarse para ser aplicado en diferentes contextos.

CUADRO N° 2 INDICADORES DE ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

	Argentina	Brasil	Chile	México	EE.UU.	Venezuela
TIPO DE CAMBIO REAL						
Coficiente de variación (1984-1990)	275	275	100	200	—	263
DEUDA EXTERNA						
Deuda/PGB (1989)	72,7	34,5	51,6	51,7	7,1	46,0
Deuda/exportaciones (1990)	499	351	167	258	80	161
POLÍTICA MONETARIA						
Tasa de expansión promedio del dinero (1985-1990)	1.293,5	1.122,8	27,8	36,9	7,8	19,3
Coficiente de variación	880	950	100	25	170	500
INFLACIÓN						
Promedio anual (1985-1990)	1.785	1.046	21,3	73,9	3,9	34,5
Coficiente de variación	724	490	100	121	110	272
ÍNDICE RESUMEN DE INESTABILIDAD	626	572	100	149	140	345

Fuente: F. Larraín y P. Assael.

Nota: Los coeficientes de variación se presentan como índice con base Chile = 100. El índice resumen de inestabilidad es el promedio de los tres coeficientes de variación (excepto para el caso de EE.UU., donde son sólo dos).

Efectos esperados de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos

Chile tiene la oportunidad de llegar a suscribir un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Aunque ha habido al respecto períodos de mucho optimismo alternado con otros de pesimismo, y si bien es cierto que el tiempo avanza y todavía no hemos podido comenzar a negociar dicho acuerdo, estoy optimista de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta) va a llegar a buen término. Siendo así, Chile podrá incorporarse después si se prepara debidamente y no deja pasar la oportunidad cuando ella se presente.

¿Cuáles pueden ser los efectos de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos? Primero, al integrarse Chile al Nafta, aparte de las ventajas en términos de estabilidad y tamaño de mercado —según los indicadores que mencionaba recién—, estará comprando un "seguro de acceso" para afrontar eventuales brotes proteccionistas que puedan surgir posteriormente en Estados Unidos. Es más difícil que un socio comercial le diga a otro socio "la verdad es que incrementamos los aranceles externos, pero también lo pueden hacer ustedes", porque, entre otras disposiciones, los acuerdos de libre comercio contienen mecanismos expeditos de solución de controversias. Creo también que una integración con Estados Unidos acarrea ganancias importantes de imagen. Algunas de estas consecuencias son difíciles de medir, pero hay otras que sí se pueden cuantificar.

En un trabajo conjunto con mi colega Juan Eduardo Coeymans, realizado en la Universidad Católica,* evaluamos cuantitativamente, en un modelo de equilibrio general, los efectos de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Estos son, brevemente expuestos, los siguientes:

- a) Una recomposición relativamente significativa del comercio hacia Estados Unidos.
- b) Una ganancia en términos de intercambio. Ello porque, al enfrentar precios, si disminuye el arancel que se nos aplica para ingresar al mercado norteamericano, los productores chilenos podrán obtener un precio mayor. Esto constituye una ganancia en términos de intercambio que no está disponible con la inserción unilateral.
- c) Por supuesto, no todos los sectores son afectados igualmente por un acuerdo de este tipo. Los más favorecidos son aquellos que enfrentan mayores barreras iniciales, tienen mayor competitividad (medida por la razón de exportaciones a producto sectorial), y enfrentan menor competencia externa (medida por la relación de importaciones a producto sectorial).
- d) Al bajar los aranceles disminuye la recaudación por ese concepto, de modo que hay un pequeño costo fiscal en un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Sin embargo, éste es un costo de corto plazo, que se revierte en el mediano plazo.
- e) El efecto más importante cuantitativamente es la caída en la prima por riesgo país que los extranjeros exigen para invertir en Chile, y que

* J. E. Coeymans y F. Larraín, "Impacto de un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos: Un enfoque de equilibrio general", Confederación de la Producción y del Comercio, Santiago de Chile, septiembre de 1992.

nosotros estimamos en medio punto porcentual. En consecuencia, se prevé un fuerte aumento de la inversión extranjera (de hasta un 2% del PIB por año) y del stock de capital en nuestro país.

Palabras finales

Finalmente, cabe señalar que aún quedan por definir y estudiar algunas materias importantes. Como subrayaba Michael Walker en su exposición, es preciso analizar las cláusulas de acceso al Nafta. En Chile se ha hablado hasta ahora, por lo general, de una inserción bilateral con Estados Unidos. Tengo la impresión de que el gobierno chileno aún no ha decidido si va a seguir la vía bilateral con Estados Unidos o la vía del Nafta. Yo creo que Nafta puede tener beneficios importantes que se deben cuantificar y evaluar frente a la opción bilateral con Estados Unidos.

La inserción selectiva, en todo caso, debe entenderse como un complemento de la integración unilateral que debe continuar haciendo la economía chilena. Es preciso tener cuidado al escoger los socios comerciales. Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea son socios muy atractivos para Chile. En este respecto, el gobierno chileno tiene un rol fundamental que cumplir en la apertura de nuevos mercados para complementar los logros del empuje exportador que ha tenido el sector privado chileno.

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE EE. UU. EN LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA*

Michael Levy

Me es muy grato participar en este seminario y agradezco al Centro de Estudios Públicos la oportunidad que me brinda de comentar hoy la evolución que han experimentado en EE. UU. las políticas económicas en los años

MICHAEL LEVY. Economista. Vicepresidente y Economista Jefe del Nations Bank. Miembro del Shadow Open Market Committee, grupo de economistas del sector privado que analiza las políticas de gobierno en materias monetarias y económicas. Miembro del Advisory Board del Graduate School of Public Policy de la Universidad de California, Berkeley. Durante diez años realizó estudios económicos para la Oficina de Presupuesto del Congreso de EE. UU. y se desempeñó como investigador asociado del American Enterprise Institute.

* Edición y traducción al castellano del Centro de Estudios Públicos.

ochenta y noventa. En poco menos de una generación, en efecto, la orientación básica de las políticas se ha movido de un extremo al otro, pues, el actual gobierno del Presidente Clinton se ha propuesto revertir varias de las iniciativas introducidas durante los años ochenta y reimpulsar otras que fracasaron en el pasado. De la comparación entre los períodos del Presidente Reagan y de los presidentes Bush y Clinton, a mi juicio, pueden extraerse lecciones muy instructivas para Chile, tanto sobre el impacto de las distintas iniciativas como sobre la importancia del tamaño de la economía norteamericana (a lo cual se refirió también el señor Felipe Larraín en su intervención). Estados Unidos representa un gran mercado para las exportaciones chilenas, por lo que es importante analizar las causas políticas y económicas que han provocado los aludidos cambios de tendencia.

Como en los países con economías más maduras el impacto de las políticas no se percibe sino en el largo plazo —a diferencia de lo que sucede en países menos desarrollados—, tendré que remontarme, primeramente, a la década de 1970, cuando se aplicaron múltiples políticas equivocadas. En aquellos años se confiaba mucho en el control de precios (un ejemplo de ello son los controles de precios y salarios que se establecieron en 1971) y las regulaciones gubernamentales proliferaban; los impuestos eran muy altos y subían junto a la inflación; existía el impuesto sobre los sueldos, lo cual aumentaba el costo del capital, y las autoridades de gobierno no comprendían el rol de las medidas financieras en la economía. Esta combinación —política monetaria de tipo inflacionaria, estrictas regulaciones gubernamentales y altos impuestos— condenó a este período a un pobre desempeño económico. Todo avance habido entre 1950 y 1980 fue siempre descompensado por la progresiva alza que sufrían los precios.

Hacia fines de los años setenta comenzó a ser notoria la falta de confianza de la ciudadanía en estas políticas y en sus artífices. La opinión pública percibía el deterioro de la economía, reflejado en altas tasas de inflación y de interés, en preocupantes niveles de desempleo y en la pérdida de prestigio internacional de Estados Unidos. Todo ello precipitó un cambio radical en las políticas económicas a partir del primer período presidencial de Ronald Reagan que se inició en 1980.

Revolución republicana

El programa del Presidente Reagan contemplaba cuatro pilares fundamentales: reducción de los impuestos, reducción de las regulaciones gubernamentales ineficientes, disminución del crecimiento de la masa monetaria (para

frenar la inflación) y del gasto público. Las medidas impulsadas siguieron fielmente estos postulados, salvo en el caso de este último objetivo, al cual me referiré más adelante.

En 1981 se introdujo una reforma tributaria que rebajó sustancialmente las tasas marginales de los impuestos que gravaban a los ingresos y al capital; se estableció un crédito tributario del 10% sobre las inversiones y se aceleró la depreciación de varios tipos de capital. A la vez, se indexó la mayoría de los sistemas tributarios en base a la inflación y se procedió a reducir las regulaciones gubernamentales ineficientes (con el tiempo, sin embargo, veríamos que sólo se frenó la tendencia a aumentar estos controles). Estas medidas condujeron a una dramática desaceleración del crecimiento monetario, consecuente con el objetivo de reducir la inflación. Reagan, en verdad, atacó vigorosamente a la inflación. Cuando ésta llegó a dos dígitos él apoyó en forma amplia las políticas restrictivas del entonces Presidente de la Reserva Federal, Paul Waulker, aunque en el corto plazo implicaran resultados dolorosos para la población. (Se debe tener presente que la Reserva Federal es un organismo totalmente independiente del Congreso y del Presidente en los Estados Unidos.) Con todo, en lo que respecta al último de los objetivos mencionados, la disminución del gasto público, el gobierno de Reagan fracasó totalmente. Y este revés, en mi opinión, fue uno de los detonantes de nuevos cambios en la política económica.

Pero detengámonos un momento para analizar cómo las políticas del Presidente Reagan, tendientes a disminuir la inflación y los impuestos, influyeron positivamente en el desempeño del sistema. A partir de 1982 el crecimiento excedió, por varios años, el 6%. Un resultado extraordinario para una economía madura. Así, la era Reagan-Bush se convertiría en el período de expansión más largo de la historia de Estados Unidos en tiempos de paz. Otro de los grandes logros fue la disminución notable de la tasa de desocupación. En esos años los nuevos trabajos disponibles en EE. UU. superaron con creces a los de Europa y Japón sumados. Y a esto hay que agregar un ostensible incremento en la productividad. A comienzos de los años ochenta, en efecto, el costo de mano de obra sindicada en EE. UU. era mucho mayor que el de nuestros competidores; al final de la década los costos ya se habían igualado y en algunos casos eran incluso inferiores a los de la competencia. En respuesta a la reducción de los impuestos sobre el capital se generó una fuerte alza en la inversión en términos de PGI (Producto Geográfico Interno), lo que a su vez redundó en un importante potencial de crecimiento a largo plazo. También hubo una rápida expansión de la riqueza, y Estados Unidos volvió a recuperar su liderazgo en materia de políticas económicas.

Cabe preguntarse, entonces, por qué los norteamericanos quieren revertir hoy esas políticas y sus consiguientes resultados positivos. Mi impresión es que el cambio de actitud se explica, esencialmente, por el fracaso de los gobiernos anteriores en frenar el gasto público. Primero, éste continuó aumentando durante el gobierno de Reagan, especialmente en el área de defensa; luego, tras el acuerdo de desarme, siguió creciendo, esta vez para financiar los programas sociales. Me refiero a los programas de seguridad social y seguro médico, a los cuales los beneficiados pueden acceder sin importar sus niveles de ingresos. Todo esto se tradujo en un déficit fiscal record que llevó impetuosamente a elevar los impuestos. Al mismo tiempo, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos intervenía activamente con el propósito de manejar el tipo de cambio.

Hay otros factores que también pueden haber influido en el quiebre de este boyante período y sus exitosas políticas, pero el factor clave, a mi entender, fue la incapacidad del Congreso de poner freno al aumento del gasto. Esto demuestra, una vez más, que en una democracia representativa es mucho más sencillo bajar los impuestos que disminuir el gasto.

Si yo tuviera que escribir un libro acerca de la segunda mitad de los años ochenta, lo titularía "Poniendo marcha atrás". En este segundo período de la década de 1980 las políticas comenzaron a perder sus ejes centrales. Para disminuir el déficit fiscal, que en su punto más alto alcanzó al 6% del PGI, se optó por subir los impuestos. En 1989 volvió a acelerarse el gasto público aunque el de defensa disminuía. Esta vez el dinero se invirtió en el intento de desregulación de una serie de sectores, desde la seguridad laboral hasta la descontaminación. La Reserva Federal introdujo una severa restricción monetaria para reducir la inflación sin enfriar la economía. Y fue justamente la combinación de estos factores la que terminó causando la desactivación.

Hacia 1990 y 1991, Estados Unidos padecía una pequeña recesión. Para superarla el gobierno del Presidente Bush y el Congreso decidieron, inexplicablemente, subir los impuestos. Yo no conozco teoría económica alguna, de tipo keynesiano o monetarista o basada en expectativas racionales o cualquier otra, que sugiera un alza tributaria para estimular la economía. Y los impuestos se elevaron, no obstante ser el peor momento para hacerlo. Al mismo tiempo que la economía sufría una pequeña contracción, el sector privado experimentaba importantes cambios estructurales. El país comenzaba a disminuir el gasto en armamento, consecuente con la política de desarme; el mercado inmobiliario se ajustaba y el consumo descendía. Por otro lado, las exportaciones empezaban a crecer cerca de dos puntos al año.

Esta reestructuración se traduciría a la vez en un desempeño económico muy desigual entre los distintos estados federales y tipos de industrias. Mientras algunos sectores crecían fuertemente, como las exportaciones y bienes

durables, otros —que por desgracia eran más visibles, como la construcción— se veían en serias dificultades y tuvieron que introducir grandes ajustes. El Presidente Bush no comprendió las razones del pobre desempeño de la economía, ni supo cómo explicárselo al electorado. Se había llegado a un punto especialmente propicio para que se produjera un nuevo giro en las políticas económicas.

El retorno del intervencionismo

El siguiente capítulo de la historia reciente de Estados Unidos se llamaría en mi libro "Desconocimiento de las políticas basadas en incentivos". La orientación básica del programa económico del Presidente Clinton puede resumirse en mayores impuestos, más gasto público, más regulaciones y más intervención. El actual gobierno ha introducido un alza tributaria sobre los ingresos y el capital, lo cual, a mi juicio, desincentivará el ahorro y la inversión. Y, habiendo desperdiciado la oportunidad de restringir el gasto público, está enviando nuevos proyectos al Congreso sin saber cómo se financiarán. Por último, de algunas propuestas del Ejecutivo se desprenden claramente mayores regulaciones e intervención directa del Estado.

La iniciativa de nacionalización del sector salud es un buen ejemplo de lo anterior. Esta no sólo contempla una cobertura de salud universal sino que entrega a la población un generoso paquete de beneficios, similar al que ha conseguido el sindicato de trabajadores de la industria automotriz en sus negociaciones con la General Motors. En Estados Unidos, el sector salud representa el 14% del PGI (monto equivalente al 100% del PGI canadiense). Si se nacionaliza este sector, la demanda por sus servicios inevitablemente aumentará, y con ello se elevarán los costos y se generará una dependencia de regulaciones estatales para frenar los precios y mitigar el impacto económico.

¿Qué efectos ha tenido este tipo de políticas en el desempeño económico del país? Es interesante constatar que Estados Unidos sigue creciendo, y no ha sufrido cambios de importancia. Esto se explica por varias causas. En primer lugar, no hemos padecido el clásico efecto cíclico porque el Banco Central ha estado permanentemente introduciendo liquidez al sistema, aumentando la oferta de dinero y bajando las tasas de interés. Y ya conocemos la elasticidad del sector privado norteamericano para afrontar este tipo de reestructuraciones y aumentar, pese a ello, su eficiencia.

Otra de las razones por la que el fuerte aumento de impuestos no ha dañado a la economía, o no la ha sumergido en una recesión, es bastante simple. La reducción de los intereses es una forma de ajustarse a las menores

tasas esperadas de retornos sobre las inversiones, y de reflejar la continua debilidad económica. Es decir, el ajuste de variables del mercado financiero ha permitido mitigar el impacto de los altos impuestos sobre el desempeño económico.

Es preciso tener presente, además, que los efectos de estas políticas públicas —como el alza de los impuestos— no tienen por qué reflejarse en la economía de un modo inmediato. Al contrario. En la medida en que el alza de impuestos recae básicamente sobre los ahorrantes de mayores ingresos, el ahorro privado será más castigado que el consumo. Por lo tanto, las consecuencias de este paquete tributario son modestamente negativas en el corto plazo, pero nefastas para el crecimiento potencial en el largo plazo.

Consideremos la situación de otras naciones industrializadas para juzgar el caso desde una perspectiva más amplia. Estados Unidos y Canadá están creciendo a un ritmo del 2,5% real. El Reino Unido lo hace a la mitad de esa tasa, y los restantes países industrializados están sumergidos en una recesión o en algún tipo de estado recesivo. ¿Cómo están afrontando esos países la recesión? ¿Qué políticas están aplicando? Desafortunadamente, seis de las siete naciones del Grupo de los 7 han respondido alzando los impuestos (sólo Japón bajó los suyos). Es más, por presiones relativas a su futura unidad monetaria, la mayoría de los bancos centrales de los países europeos están impedidos de bajar sus tasas de interés y proveer mayor liquidez.

Este es el panorama mundial que encara Chile en estos momentos. El gobierno estadounidense introduce cambios sólo por cambiar y desconoce por completo las políticas económicas basadas en incentivos. Los objetivos de corto plazo priman sobre los de largo plazo y, finalmente, se está retomando a la ingeniería social y a una planificación estatal más centralizada.

El impacto de estas nuevas tendencias en las políticas económicas es mucho más peligroso en tanto afecta el potencial de crecimiento en el largo plazo.

Las políticas correctas

La lección para Chile, y sobre todo para Estados Unidos, es, en primer lugar, dar más atención a los factores que generan una expansión económica en el largo plazo, y no tanto a los esfuerzos por contrarrestar los efectos cíclicos de la economía. Segundo, hay que reconocer los potenciales logros y el verdadero rol de las políticas públicas, como la monetaria, fiscal y ajustes microeconómicos. Hay que comprender sus limitaciones y los efectos nocivos que pueden tener cuando se hace mal uso de ellas.

Todo esto tiene consecuencias claras para la formulación de políticas. A mi juicio, hay que reducir los impuestos sobre el ingreso, que afectan negativamente el nivel de ahorro y de inversión, y confiar más en los que gravan el consumo. La diferencia entre ambos es grande y desafortunadamente los políticos norteamericanos no la entienden: Estados Unidos es el único miembro del Grupo de los 7 que está aumentando sus impuestos sobre el ingreso y el capital.

Un segundo aspecto se relaciona con el nivel y distribución del gasto público. La política fiscal, directa o indirectamente, afecta siempre los incentivos y el desempeño económico. Los programas de gasto, entonces, tendrían que ser evaluados a partir de una comparación de sus beneficios reales con el costo de oportunidad de usar dichos recursos para otros fines. Sé que Chile cuenta con un superávit fiscal, pero en el caso de que su economía sufriera una contracción y que el presupuesto se recortara, el gasto deficitario sólo sería aceptable —e incluso deseado— si es que el valor agregado de aumentar la capacidad productiva de la nación es mayor que el costo financiero. El punto clave es que la política fiscal no debe ser utilizada como una forma de contrarrestar las fluctuaciones de corto plazo, sino como un medio para reasignar los recursos nacionales de tal forma que se asegure un crecimiento en el futuro. Es decir, la productividad debe aumentar para que pueda haber mayor empleo y mejoren los estándares de vida de la población.

Para lograr esta meta es imprescindible controlar la inflación. Ojalá las autoridades monetarias sean independientes del gobierno y, por supuesto, eviten cualquier tipo de control de precios.

Respecto del tipo de cambio, a éste se le debe permitir flotar de modo que refleje los *aspectos* económicos fundamentales y la inflación relativa. El control del tipo de cambio, por iniciativas gubernamentales o de la industria, siempre perjudica a la economía interna aumentando la inestabilidad y reduciendo la credibilidad política. Lo explicaré en forma más sencilla. Las tasas de interés y el tipo de cambio actúan como amortiguadores de shocks, como un mecanismo de equilibrio de precios que hace que los mercados de bienes y de capital sean transparentes. Si se inhibe el funcionamiento de alguno de estos dos amortiguadores, alguna variable lo delatará. Por ello es indispensable mantener tipos de cambio flexibles y tasas de interés que puedan ajustarse. Esto, junto al control de la inflación, constituye el rol clave que debe desempeñar la autoridad monetaria y constituye la única manera de lograr un crecimiento sostenido.

Finalmente, hay que estructurar un medio ambiente que permita un flujo libre de los ingresos y egresos del capital internacional, incluyendo el financiero, el físico y la inversión directa en forma de capital humano. No está

de más decir que se debe evitar la introducción de tarifas, cuotas o cualquier otro desincentivo para el comercio internacional. En ese sentido no me queda más que apoyar todo lo dicho por los defensores del Nafta y del libre comercio.

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN CHILE DURANTE
LOS PERÍODOS 1986-1989 Y 1990-1993

Juan Andrés Fontaine

Se me ha invitado a exponer en esta ocasión sobre un tema muy vasto, "Las políticas económicas durante el gobierno del presidente A. Pinochet y en los años noventa". Sin embargo, por razones de tiempo, he decidido reducir el largo período presidencial anterior y me referiré sólo a los últimos años (1986 -1989), los que compararé con las experiencias de los primeros cuatro años del actual decenio. En este análisis identificaré dos semejanzas y, por simetría simplemente, dos diferencias.

Quisiera comenzar, no obstante, haciendo una breve mención al marco general de la evolución de la economía en Chile durante los ocho años señalados. Ciertamente, en su conjunto, el período 1986 -1993 es extraordinariamente positivo. Su característica principal es un crecimiento del PGB o Producto Interno Bruto (como se llama ahora en las nuevas cuentas nacionales) de 6,8% real anual en promedio, el cual, en verdad, está muy cercano al 7% que siempre se esperó como resultado de la gran transformación económica iniciada en Chile hace 20 años. Pasados los baches derivados de la inflación del período de la Unidad Popular, el alza del precio del petróleo, el ajuste inicial a la caída del precio del cobre y las crisis internacionales, a partir del año 1986 el país ingresa en un camino de crecimiento próximo al 7% real anual, que en estos ocho años ha significado aumentar el ingreso per cápita en 50%. Buena parte de los aspectos positivos que se observan ahora, no sólo en lo económico sino también en lo social y político, están relacionados con el hecho de que el chileno medio es hoy 50% más rico que hace ocho años; y esto se nota. El crecimiento ha sido liderado (y en este respecto no hay grandes diferencias en

JUAN ANDRÉS FONTAINE. M. A. en Economía, Universidad de Chicago. Ex Director de Estudios del Banco Central de Chile. Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile. Miembro del Comité Editorial de revista *Estudios Públicos*, Entre sus últimos artículos publicados recientemente en *Estudios Públicos* cabe mencionar "Transición económica y política en Chile (1970-1990)", (Nº 50, otoño 1993).

los dos períodos a los cuales me voy a referir después) por la inversión y por las exportaciones —es decir, las dos fuerzas que siempre se indicó iban a impulsar la economía chilena—, las que han crecido en este período, respectivamente, a un 12% y un 10% promedio real anual.

Las semejanzas

Procedamos entonces a la comparación de los dos subperíodos, 1986-1989 y 1990-1993. Comenzando con las semejanzas, lo primero que salta a la vista es la ausencia de populismo, y eso es una gran noticia dada nuestra historia pasada, y también dada la historia de la Región. En Latinoamérica hemos tendido a trasladar el realismo mágico de la literatura a la economía, lo que se ha traducido en todo tipo de aventuras fiscales y monetarias que hemos terminado pagando muy caro. Es una buena noticia, además, en el sentido que buena parte de las actuales autoridades se quejaban, cuando no eran autoridades, de la adhesión excesiva a las recetas del Fondo Monetario, a un exceso de monetarismo o de "chicaguismo". En fin, todo eso, al parecer, ha quedado afortunadamente en el olvido. La política macroeconómica ha sido manejada en forma muy realista, y el mejor indicador en este respecto es, tal vez, el resultado del balance fiscal. Durante el período 1986-1989 se estuvo muy cerca del equilibrio fiscal; en el cuatrienio 1990-1993 ha habido un leve superávit de 1,4% en promedio. A su vez, la política monetaria ha estado enfocada a reducir la inflación; un objetivo, a mi juicio, al que han ayudado tanto la independencia del Banco Central como la percepción política de que al electorado le preocupa la inflación. En esta preocupación, quizás, están de alguna manera presentes el recuerdo de la Unidad Popular, por un lado, y la relación de la inflación con la UF,¹ por el otro. Puesto que la UF hace subir el valor de las deudas en función de la inflación, ella contribuye a generar una reacción adversa a cualquier alza del IPC. Pero, más importante aún, creo que estos empeños en bajar la inflación y en manejar ordenadamente la política macroeconómica están directamente asociados a la apertura y a la liberalización de la economía. Una economía libre, abierta, castiga muy fuertemente cualquier aventura populista. Y es esto, probablemente, lo que retiene las políticas dentro de una senda mucho más sensata.

¹ UF: Unidad de cuenta reajutable según el IPC, ampliamente utilizada para el reajuste de los créditos bancarios.

La segunda semejanza, tal vez la principal, es la mantención del modelo de economía de mercado. En mi opinión, el gran aporte del gobierno del Presidente Aylwin al futuro económico del país consiste en haber preservado el modelo, acentuándolo incluso en algunos aspectos, como en la rebaja de los aranceles aduaneros de 15% a 11% (aprobada por casi unanimidad en el Congreso), que acaba de mencionar Felipe Larraín en su exposición.

El ministro Boeninger ha dicho recientemente que este gobierno ha legitimado la economía de mercado. Aunque a mí no me gusta hablar de legitimación, porque la palabra tiene una connotación valórica difícil de estimar, no hay duda alguna de que este gobierno ha aumentado la popularidad de la economía de mercado y la ha consolidado.

Cabe preguntarse, entonces, por qué se produjo este cambio, esta conversión. Se pueden señalar aquí diversas hipótesis. Por cierto, entre ellas hay algo de los vientos intelectuales que hoy corren; también hay algo de la experiencia fracasada de los presidentes Alan García, en Perú, y de Raúl Alfonsín, en Argentina. Recordemos que algunas de las actuales autoridades no ocultaron su aprecio, en su momento, por las políticas de Raúl Alfonsín y de Alan García. El hecho de haberlas visto fracasar después tiene que haber tenido algún efecto. Asimismo, entre los factores que han debido contribuir a mantener las políticas en esta línea está el que una economía libre y abierta castiga el abandono del modelo generando una crisis de confianza. Finalmente, no está de más recordarlo, la actual Oposición ha desempeñado un papel importante en la consolidación del modelo económico. En una democracia gobierna no sólo el Ejecutivo sino también el Parlamento, y la Oposición en el presente gobierno, pese a sus muchas divisiones, ha logrado frenar algunas de las iniciativas más descaminadas.

Todos los factores mencionados, en verdad, han facilitado la mantención de una economía abierta. Tal vez lo más sorprendente es que ésta parece ser hoy aceptada y celebrada por el votante medio. Si el votante medio votó el año 1989 repudiando en parte las políticas económicas del gobierno de A. Pinochet, hoy no parece querer hacerlo. Y hay otras experiencias similares en Latinoamérica y en el mundo. El Presidente Menem, por ejemplo, acaba de obtener un respaldo importante después de haber propiciado un giro en las políticas económicas argentinas. El Presidente Fujimori también es muy popular en circunstancias parecidas. En ambos países ha habido una reducción ostensible de la inflación, lo que ha ayudado a incrementar la popularidad de sus respectivos mandatarios.

Mi impresión, por consiguiente, es que las transformaciones económicas en Chile se sustentan, en buena medida, por lo que mencionaba antes: por el crecimiento y por el aumento sistemático del ingreso real que se ha verifica-

do en los últimos años. En mi opinión, el modelo económico es el que trajo la alegría, y las actuales autoridades son los afortunados cosechadores. Con todo, y aquí expreso una inquietud respecto del mañana, es posible que el consenso que hoy se observa podría deteriorarse si se entrara en un período de vacas flacas. Y hay algunas insinuaciones en el mundo que podrían llevarnos hacia allá.

Las diferencias

Me referiré ahora a las diferencias. Voy a nombrar sólo dos de ellas; podríamos encontrar más, sin duda. La primera, a mi juicio, es el sesgo conservador que ha exhibido la actual conducción económica. Esto llama la atención dado el color político de sus personeros. El diagnóstico central del equipo económico del Presidente Aylwin parece a todas luces ser que la economía está bien y que se debe dejar trabajar al sector privado. Si bien esto es, sin duda, positivo, el equipo económico anterior era más "activista", percibía que había todavía demasiados escollos en la economía chilena para que realmente el crecimiento se produjera espontáneamente. Y percibía que la política económica consistía en un permanente remover escollos. Algunas de las trabas, por cierto, son heredadas, y otras van siendo introducidas por la propia dinámica del juego político. Yo echo de menos, precisamente, una línea de acción en ese sentido: una suerte de liderazgo de la política económica y de empuje hacia el sector privado.

Aunque el credo liberal tiende a rechazar las posiciones activistas de los gobiernos, pienso que son necesarias en las economías que están todavía iniciando su proceso de desarrollo. Es más, echo de menos algo de este enfoque en varios de los países latinoamericanos que están de alguna manera intentando seguir nuestro modelo, pero que lo hacen guiándose por las declaraciones de grandes principios de las autoridades del momento, sin advertir el elemento activista que tuvieron en Chile muchas de esas políticas (en determinados subsidios, en el tratamiento de la inversión extranjera, en los mecanismos de refinanciamiento de deuda, en las conversiones de deuda, etc.).

La actitud cautelosa, conservadora, del equipo económico actual puede explicarse, en parte, por un manejo de concertación social en el que muchos de los temas se discuten con representantes de los distintos sectores. Siempre he sido muy escéptico de ese método. Si bien debo reconocer que hasta ahora ha funcionado menos mal de lo que había imaginado, creo que hace más rígido el avance. Probablemente, esta misma actitud conservadora ha hecho que los grandes problemas que el actual equipo económico se había propuesto resolver

(en salud, educación, etc.), no hayan experimentado avances decisivos. De alguna manera, entonces, creo que falta la creatividad que exhibió el gobierno anterior en materia económica.

La segunda diferencia dice relación con algo que sí estaba contemplado en el programa de la Concertación y que se ha cumplido a cabalidad: el aumento del gasto público. En el período 1986-1989 el gasto público cayó un 1,1% al año, y la economía creció en el mismo período al 7,4% al año. Se trata de una combinación virtuosa. Esta permitió bajar el gasto público, como porcentaje del producto, desde más del 30% en el año 1985 a poco más del 20% en el año 1989. A contar de entonces, sin embargo, ha comenzado a acelerarse. Entre los años 1990-1993, el gasto público ha crecido a un 6,4% anual en promedio, en términos reales, tomando el año 1993 de acuerdo a las estimaciones mejores de las que se dispone para este año (eso incluye el año 1990, en el cual se ejecutó el presupuesto preparado por el gobierno anterior). Si tomamos los cuatro presupuestos que corresponden al gobierno actual, incluyendo el presupuesto del próximo año según el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, el crecimiento promedio del gasto será de un 8,1% anual. Esto significa que ha habido un quiebre muy importante en la tendencia de disminución que presentaba el gasto público en el pasado.

Esta reversión en las tendencias puede observarse también en el crecimiento del consumo público y de la inversión pública. Por ejemplo, el consumo público (que es gasto en burocracia, en el fondo) crecía al 1,1% al año en el período 1986-1989; ahora lo hace a un 3,1% al año. La inversión pública del gobierno en general, dejando fuera Codelco, por ejemplo, crecía en el período 1986-1989 en un 4,6% anual, en el período 1990-1993 crece un 9% al año. Y esto último ha hecho que la inversión privada, que aumentó entre los años 1986-1989 un 17,7% al año, un ritmo extraordinariamente fuerte, haya moderado su expansión a un 9,9%. Aún es un crecimiento alto, por cierto, pero menor que el que se venía verificando y muy semejante al ritmo de crecimiento de la inversión fiscal. De manera que sí ha aumentado la importancia del tamaño del gasto público, y ello ha generado un fuerte aumento del consumo. En los cuatro últimos años del gobierno anterior, el consumo crecía a una tasa menor que el producto. Hoy día crece igual, y en los últimos seis meses se ha elevado un poco más. Por consiguiente, lo que ha disminuido realmente es el ahorro; y esto, en presencia de un aumento fuerte de las oportunidades de inversión, ha llevado a un alza de la tasa de interés.

El Banco Central ha debido tolerar el alza de la tasa de interés para evitar un aumento de la inflación, cumpliendo en este respecto con su función de mantener la inflación estable, de acuerdo a lo que establecen las normas legales vigentes para el Banco Central. El alza de la tasa de interés, a la vez, ha

provocado una caída del tipo de cambio real y, por tanto, pérdida de competitividad.

El punto más alto del tipo de cambio real no coincide, en verdad, con el comienzo del período del gobierno actual. El índice que usa el Banco Central marca el punto más alto en el año 1988, y desde entonces a la fecha hay una caída del 19% en el tipo de cambio real. Si en vez de usar este índice del Banco Central —que se basa en el promedio de los precios de nuestros países socios—, utilizamos los precios efectivos de nuestras principales exportaciones, tomando los doce o trece productos principales, la caída resulta más acentuada. Ahí el punto máximo se da el año 1987, y la caída acumulada de 1987 a la fecha es de 47%. En esta medición del tipo de cambio real el país está levemente por debajo del año 1982 y 1981. Para esas exportaciones, el cambio real de hoy es comparable al de los peores períodos de los que se tenga memoria.

De manera que ese cambio en la composición del gasto, aunque sutil, ha significado un aumento del gasto público y es el causante, a la vez, de una mezcla macroeconómica de alta tasa de interés y bajo tipo de cambio que puede amenazar nuestra capacidad de mantener hacia adelante un crecimiento basado en las exportaciones.

Naturalmente, esa caída del tipo de cambio real incide en el crecimiento lento del producto. El producto agregado está aumentando desde hace tres trimestres a un ritmo anualizado de sólo 2-3% al año. Todavía hablamos de tasas de crecimiento mucho más altas en doce meses; pero en los últimos nueve meses, en realidad, Chile está creciendo al 2-3% anualizado. Las exportaciones, en términos físicos, se espera que crezcan durante el presente año a un 1,4%, después de haberlo estado haciendo cerca del 10% en los últimos 8 años. La minería, la agricultura y la pesca están claramente en recesión y el empleo sigue creciendo aún admirablemente rápido, pero muy basado en los sectores no transables de la construcción y los servicios financieros. En consecuencia, siete de cada diez empleos, en los últimos 12 meses, han sido creados en Santiago y no en regiones.

La agenda de los años noventa

Finalizo con una breve alusión a la agenda, ya que el título de esta reunión hace mención a los años noventa, y no estamos aún a mitad del decenio. Creo que el tema más delicado por delante es cómo conjugar un crecimiento fuerte del consumo con el necesario incremento del ahorro. Es imprescindible, por un lado, mantener un crecimiento vigoroso del consumo,

por cuanto ello significa salarios más altos, mayor empleo, superación de la pobreza. Pienso, sin embargo, que el promedio de 6,3% anual de los últimos ocho años debiera moderarse un poco, hasta llegar al 5% o 5,5% al año (pero no menos que eso). ¿Cómo conservar el ritmo del crecimiento del consumo alrededor de un 5,5% anual? La única manera de hacerlo, a mi juicio, consiste en mantener el crecimiento del producto a un 6% al año. ¿Y cómo lograr que el producto siga creciendo al 6% al año y, al mismo tiempo, que el consumo no se dispare hacia arriba, girando a cuenta de la riqueza futura, ni caiga del 5,5%? En mi opinión, la manera de acercarse a ese objetivo es, en primer lugar, hacer que el crecimiento del producto descansa fuertemente en el aumento de la inversión y eficiencia del sector privado, y esto requiere de la privatización de empresas. Todavía hay una parte muy importante del sector productivo en Chile que está en manos del Estado, y hay allí bolsones de ineficiencia que pueden ser eliminados. Asimismo, el esfuerzo masivo de inversión que se precisa en infraestructura y en capital humano debe centrarse en el sector privado. En cierto modo, hay que hacer aquí una reforma equivalente a la que ya se hizo en previsión en el anterior gobierno, ahora en los sectores de salud, educación y obras públicas. Se debe centrar el crecimiento en el sector privado y evitar que el aumento del gasto público lidere el incremento del producto. Finalmente, se debe incentivar el ahorro interno y la captación de ahorro externo; avanzar hacia una legislación de mercado de capitales más moderna y flexible, derogando los controles de cambio, entre otras medidas.

La tarea de calibrar un crecimiento acelerado de la economía con un aumento moderado del consumo es tremendamente compleja, pero es lo que nos permitirá, en definitiva, dar el salto hacia el desarrollo. La disciplina del ahorro, que es lo que Chile necesita, es probablemente la parte más difícil del proceso. Chile inició el camino del crecimiento económico veinte años atrás, y ha superado ya la etapa de la estabilización, que es el primer escalón (Brasil y Venezuela aún no lo han logrado). Se ha completado buena parte de la reforma estructural a la cual están aún abocados muchos de nuestros vecinos, y se está superando el tercer peldaño, por así decirlo, que es el del aumento fuerte de la inversión privada (lo que aún no se ve en Argentina o en México). Pero nos falta el cuarto elemento: asegurar que esta estabilidad, esta reforma estructural y esta inversión se conjuguen con un sostenido aumento del ahorro, el que no puede descansar en un recorte drástico del consumo, por las razones que señalaba antes, pero que tampoco puede dejar que el consumo se dispare. Es ese el elemento crucial que va a definir si logramos dar un salto hacia el desarrollo o nos quedamos una vez más a medio camino.

COMENTARIO

Jorge Cauas

Quisiera hacer algunas reflexiones muy breves sobre ciertos puntos relativos a la situación externa que afronta Chile hoy y a la política económica del país. Respecto de lo primero, pienso que ha sido muy interesante el enfoque con que se han analizado los atractivos que tiene para Chile un acuerdo como el Nafta. Sin embargo, estimo importante subrayar aquello que expresaba Felipe Larraín, en el sentido de que el Nafta no debe ser considerado como un sustituto sino como un complemento de la estrategia chilena de apertura comercial. Es más, a mi juicio, sería en extremo peligroso que se llegara a incurrir en una política de acuerdos bilaterales de comercio exterior en forma indiscriminada, pues con ello se introducirían fácilmente distorsiones que pueden afectar en forma muy negativa la marcha de la economía. Temo, en efecto, que por esa vía pueda haber graves retrocesos en una senda que hasta ahora ha resultado muy satisfactoria. Mi segundo comentario en esta materia se refiere a la estrategia a seguir en el caso de que Chile no ingrese al Nafta. Creo que la manera más conveniente de abordar esa eventualidad es la que sugiere el editor de *The Economist*: Presuponer que no se ingresará.

En lo que toca a la política económica chilena, quisiera destacar que el acuerdo que existe hoy en el país, en materias básicas relativas al funcionamiento de la economía, se traduce en una situación muy auspiciosa. En verdad, tras un proceso de maduración muy prolongado, en el cual Chile fue pionero en cierto sentido, se ha llegado a un punto extraordinariamente confortable. Pero esto mismo hace que las preguntas residuales sean más sutiles y también, quizás, más complejas. En particular, aquéllas sobre cómo evitar distorsiones y, especialmente, cómo impedir los desequilibrios en las relaciones entre el sector público y privado. Esto, en verdad, encierra aún más complejidad que las grandes reformas que había que realizar. Y, sin perjuicio de que todavía quedan algunas reformas pendientes, si a esto se agregan las dificultades que presenta el contexto mundial —debido a las tendencias políticas descritas recientemente por el señor Levy y por la situación de coyuntura—, surge entonces la interrogante respecto de lo que puede ocurrir si efectivamente hay

JORGE CAUAS. Ingeniero Civil. Universidad de Chile. M. A. Economía, Universidad de Columbia. Profesor Titular de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica de Chile. Ha sido Director del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile; Ministro de Hacienda y Embajador en los Estados Unidos de América. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

un contexto de escollos crecientes para la mantención del "acuerdo básico" que hoy impera. La experiencia histórica de nuestro país nos muestra, en general, que en los momentos difíciles se ha solido recurrir a políticas protectionistas y estatistas para sortear los obstáculos. Por ello, en mi opinión, se debe tener presente que las situaciones económicas adversas tienden a generar presiones negativas, y que los cambios en las políticas suscitados por esas presiones pueden no ser abruptos sino ocurrir en forma gradual. □