

PERIODO
PRESIDENCIAL
002574
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 27 DE DICIEMBRE DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO: La necesidad de un balance agresivo de la gestión gubernamental durante 1991.

Existen buenas razones para presentar al país un balance breve y agresivo de la gestión pública durante 1991 con el objetivo de capitalizar los logros alcanzados.

Entre esas razones se destacan las siguientes.

En primer lugar, la necesidad de salir al paso del "balance triste" que la derecha ha estado difundiendo a través de los medios de comunicación. La derecha suele descalificar con gran bombo las metas que el Gobierno se propone, haciendo augurios infundados acerca de la poca factibilidad de que ellas se cumplan. Sin embargo, cuando tales metas se alcanzan, la derecha logra desviar el debate público hacia otros tópicos evitando así pagar los costos que debería significarle esa estrategia de descalificación a priori de las metas gubernamentales.

El Gobierno puede y debe hacer un **balance optimista** de 1991. Tanto los indicadores macroeconómicos, como los indicadores de desempeño y las iniciativas gubernamentales en las áreas sociales, fundamentan esa afirmación. En las tres últimas décadas de la vida nacional, ningún gobierno puede mostrar **simultáneamente** un muy buen desempeño económico, expresado los más importantes índices económicos (inflación, desempleo y crecimiento), conjuntamente con la ejecución de políticas orientadas a resolver las necesidades sociales cuyos logros los hacen patentes una mejor distribución del ingreso; un aumento del gasto en salud, vivienda, previsión, educación y subsidios; y una mejor focalización de ese mismo gasto.

En segundo lugar, el Gobierno puede y debe hacer un balance optimista de 1991 porque los logros a exhibir demuestran la validez de la opción de crecimiento con equidad. Hasta ahora, esta manera de entender el desarrollo no ha sido lo suficientemente bien asimilada por la opinión pública, ya sea porque no se ha encontrado una forma convincente y simple de explicarla, o porque el cuestionamiento hecho desde la derecha y la izquierda extraparlamentaria ha logrado en parte generar confusión al respecto.

El Gobierno tiene que tener la capacidad de comunicar la idea de que su opción económica asume el desafío de lograr simultáneamente tasas considerables de crecimiento y un umbral mínimo de bienestar para el conjunto de la sociedad, y que esa opción efectivamente es viable, según lo demuestran el desempeño de la economía y la sociedad durante 1991.

En tercer lugar, el Gobierno puede y debe hacer un balance optimista de 1991 porque es un Gobierno **realizador**. Desde Marzo de 1990, pero sobre todo durante este año, se ha ido dando paulatino cumplimiento a lo prometido en el programa de la Concertación. Esto no significa que todo esté hecho; quedan tareas pendientes. Pero nadie puede, honestamente, negar los sustanciales avances consecui-

dos con la puesta en práctica de las soluciones a los desafíos más urgentes y relevantes que el Gobierno se propuso enfrentar.

Todavía más, este Gobierno ha sido capaz de poner en marcha grandes proyectos atingentes a áreas muy deprimidas de la vida social y económica del país. Por citar algunos ejemplos, se puede mencionar el programa de inversión en infraestructura; el programa "Pro-Joven" y, en especial, lo referido a la capacitación laboral de jóvenes; el esfuerzo realizado en relación al mejoramiento del medio ambiente; y el notable aumento en la inversión en seguridad pública.

Finalmente, un balance optimista de 1991 es un capital político de cara a las elecciones municipales de 1992. No se debe olvidar que el Gobierno ha sido el principal gestor de las reformas que harán posible la democratización de la vida comunal el próximo año. Por otra parte, un balance optimista que muestre los avances sociales y económicos conseguidos en los últimos doce meses es importante para hacer que los logros del Gobierno, y no sólo las expectativas que crean sus metas y la demagogia opositora, sean el tema central de la campaña electoral.

En conclusión, el Gobierno puede y debe hacer un balance optimista de 1991 porque es efectivo que la gente ha ganado y que el país tiene hoy bases sólidas que le permiten confiar en la viabilidad de un desarrollo político, social y económico estable hacia el futuro. Y porque es necesario que el Gobierno crea en sus propios logros para acallar a la crítica infundada de la derecha, rescatar la confianza del elector indeciso y confirmar el respaldo del voto concertacionista.

El hacer y difundir este balance es una tarea de todo el Gobierno. Sería aconsejable, por tanto, que ministros y autoridades regionales aprovechasen de difundirlo en sus respectivos ámbitos, no sólo con ocasión del término del año, sino en cada oportunidad que tengan a futuro (por ejemplo, al momento de dar a conocer los programas para 1992; con motivo de la celebración del tercer aniversario del Gobierno democrático, etc.).

Esta misma tarea podría ser recogida por el Presidente cuando se dirija al país a fin de año o en aquellas ocasiones futuras en que se estimen convenientes.

B. ANALISIS ECONOMICO: La inversión, clave del desarrollo

El buen desempeño de la economía chilena durante 1991, reflejado en las cifras de actividad, empleo, precios, remuneraciones y cuentas externas, es un hecho reconocido por todos los sectores políticos y técnicos relevantes. Se ha probado que un gobierno democrático puede manejar eficazmente la economía y alcanzar las metas propuestas, sin verse sobrepasado por presiones populistas ni excesivamente conservadoras.

Hasta ahora, el discurso de Crecimiento con Equidad se está materializando en las cifras. La economía muestra una tasa aceptable de crecimiento (alrededor de 5,5%), junto con una mejoría en la distribución de los ingresos. La reforma tributaria y los nuevos énfasis aplicados al gasto público (más centrado en el gasto social) permiten asegurar que los frutos del crecimiento que nuestra economía experimente durante 1992 y 1993 serán redistribuidos por el Estado de manera más activa que en el período previo a la reforma.

En cambio, el que la economía chilena siga creciendo a tasas superiores a 5% en el próximo bienio no está garantizado.

En la dinámica que una economía de mercado experimenta en su proceso de crecimiento, se enfrentan dos aspectos. Por una parte, los agentes económicos nacionales y extranjeros demandan bienes y servicios al aparato productivo (Demanda Agregada). Por su parte, el aparato productivo tiene una capacidad limitada para satisfacer esa demanda (Oferta Agregada, o lo que la economía realmente produce). A la larga, siempre la Oferta y la Demanda Agregada terminan igualándose, pues los desajustes normalmente se reflejan en presiones inflacionarias (si la Demanda es excesiva) o en desempleo de trabajo o de instalaciones (si la Demanda es insuficiente), lo cual termina aproximando las dos variables.

Como no es deseable que la economía pase por períodos de desempleo o de excesiva inflación, las autoridades económicas tratan de que los ritmos de crecimiento de la demanda y de la oferta sean relativamente parecidos. Los instrumentos que la autoridad posee para estimular la demanda son relativamente sencillos y de rápido efecto (políticas expansivas de gasto público y emisión, entre otras), pero el incremento de la capacidad productiva es un desafío que requiere esfuerzos mayores, que no se manifiestan en forma inmediata y que no pueden ser asumidos sólo por el Estado.

Considerando que la economía chilena prácticamente usa en forma plena sus recursos, **las posibilidades de crecimiento dependen casi completamente de los incrementos que pueda lograr en su capacidad productiva, lo que a su vez depende, crucialmente, del volumen de inversión que el país sea capaz de realizar.**

Por esta razón, el tema de la Inversión debe pasar a ser central en las preocupaciones del gobierno durante el próximo bienio.

La inversión , es decir, la acumulación de bienes de capital -maquinarias, equipos, edificaciones- implica mantener un stock de recursos que no se consumen en el corto plazo (se trata de bienes que duran muchos períodos), lo que hace necesario el ahorro para financiarla.

En Chile, una de las restricciones habituales para incrementar la inversión es la escasez de ahorro. La tasa de ahorro que muestran los agentes chilenos es (e históricamente ha sido) relativamente baja con respecto de otros países, incluso más pobres que el nuestro. Adicionalmente, dicha tasa es muy sensible al ciclo económico, lo cual hace que en períodos recesivos el ahorro nacional prácticamente desaparezca. En 1982, la tasa de ahorro fue 2,5% del PGB, contra 15,3% en la década del '60 y alrededor de 15% en la del '70. En 1990, el ahorro privado llegó a 17,5% del PGB, pero se espera que dicho valor disminuya a 15% en 1991.

De esos 15 puntos del PGB, alrededor de 11 son aportados por el sector privado. Se trata tanto de la reinversión que las empresas hacen en ellas mismas, como las que realizan las personas, en este último caso casi exclusivamente a través del ahorro forzoso en los fondos de pensión.

En la actualidad, la baja propensión a ahorrar que muestran los chilenos no es una restricción severa para financiar la inversión, ya que se dispone de suficientes oportunidades de endeudamiento en el exterior, también denominado "ahorro externo". A principios de la década pasada se cayó en un exceso al utilizar mayoritariamente recursos externos. En 1980, el "ahorro externo" alcanzó a 16,5% del PGB, mientras el ahorro interno sólo era 8,5% del PGB. A pesar de contar con 25% de ahorro, la inversión sólo llegó a 19,5% del PGB, dejando a la economía chilena muy expuesta a eventuales alzas en la tasa de interés internacional, como efectivamente ocurrió. Sin embargo, hoy el ahorro externo es entre 2 y 3% del PGB, cifra bastante manejable e incluso susceptible de ser incrementada a través de inversión extranjera o créditos.

Pero no basta con tener los recursos para que la inversión se realice, también se necesita la decisión de arriesgar esos recursos "inmovilizándolos" en alguna actividad productiva de mediano y largo plazo. En la década del '60, la economía chilena invirtió alrededor de 20% de su producción (PGB); 10,6% del PGB fue invertido por el sector público y 9,6% por el sector privado. En el período 1970-1974 la inversión pública mantuvo su porcentaje del PGB, pero la inversión privada se contrajo significativamente.

Desde fines de los '70, la inversión privada ha superado a la inversión pública. Hoy en día, la inversión es casi completamente privada (según el presupuesto de 1991, la inversión pública llega a 3% del PGB).

Dado que la inversión es el factor que limita el crecimiento (porque la economía ya no cuenta con recursos ociosos disponibles), que esa inversión corresponde mayoritariamente al sector privado y

que el ahorro no es el factor determinante, entonces, ¿qué se puede hacer para estimular la inversión?. Esta pregunta es relevante ya que se estima que para sostener tasas de crecimiento superiores a 5% se requiere invertir alrededor de 20% del PGB. Esa tasa se alcanzó en 1990, pero no se claro que se logre en 1991.

Por consiguiente, la identificación de las condiciones que favorecen la inversión y una política gubernamental que consolide esas condiciones son vitales para el desempeño futuro de la economía. Las condiciones que favorecen la inversión son las siguientes:

- a) Primero, la inversión privada es muy sensible a la credibilidad y estabilidad de las políticas macroeconómicas. Esto reduce la incertidumbre y promueve la adopción de riesgos. En este sentido, la mantención de un clima adecuado de expectativas y una relación fluida entre las autoridades y los agentes económicos es una condición esencial para impulsar el crecimiento de la inversión.
- b) Un segundo elemento que comúnmente se señala es la apertura de espacios que tradicionalmente permanecieron cerrados para el sector privado. En este sentido, los proyectos de asociación entre el Estado y el sector privado en Codelco y FF.CC. constituyen muy buenas señales.
- c) Un tercer aspecto que es clave es la promoción de sectores dinámicos de la economía. A este respecto, el compromiso asumido con el desarrollo exportador es un factor determinante, pues se estima que la gran mayoría de la inversión entre 1991 y 1994 se realizarán en sectores transables con el exterior. Sobre esta materia, es necesario señalar que si bien una política de tipo de cambio alto estimula la exportación, es insostenible en el largo plazo y el desarrollo del sector deberá basarse en incrementar la productividad y el valor agregado a sus productos.
- d) Algunos analistas señalan que una reducción del sector público es una condición necesaria para estimular la inversión. Sin embargo, en este punto hay que ser cuidadosos. Es verdad que la austeridad fiscal puede y debe ser un objetivo, incluso en la búsqueda de ahorro público, pero la legitimidad del actual sistema económico y político -elemento básico de certidumbre para los inversionistas- descansa en la capacidad del gobierno democrático para satisfacer de manera importante las demandas sociales que se han acumulado en los últimos años.
- e) Adicionalmente, al Estado le cabe un rol indiscutible de liderazgo en la apertura de nuevos mercados y una acción directa en la inversión en "capital humano", particularmente por medio de la focalización del gasto educacional (tanto en lo que se refiere a los sectores más necesitados, como a los contenidos pedagógicos más acordes con las necesidades del país) y en el apoyo a instituciones de difusión tecnológico de asistencia a labores productivas (Fundación Chile, Fondef, Conicyt, Serco-

tec, etc.).

A ello hay que agregar que un énfasis en la capacitación permitirá incorporar un mayor número de personas calificadas al proceso productivo. Esto es especialmente relevante considerando que la mayoría de los proyectos extractivos (mineros, forestales y pesqueros) no son muy intensivos en mano de obra. La absorción de mano de obra debe provenir no sólo de mayor capacitación sino también de posibilitar la mayor cantidad posible de nuevos proyectos a nivel de pequeña y mediana empresa.

- f) Finalmente, hay que señalar un factor cuya importancia en el corto plazo nunca se destacará lo suficiente: la mayor o menor presencia de trabas burocráticas que aumenten las dificultades para los inversionistas. En este sentido, es imprescindible en la actual coyuntura introducir, como uno de los problemas importantes dentro del esfuerzo por mejorar la gestión pública, la tarea urgente de agilizar los procedimientos y sistemas de toma de decisión que afecten a la inversión.

El desafío de la inversión, como base de sustentación para el crecimiento, debe estar en el centro de la propuesta económica del gobierno en el bienio 1992-1993, junto con el tema de la justicia social, la cual sólo podrá progresar en un contexto de crecimiento sostenido.