



Chile: Reflexiones sobre un desarrollo posible

Una perspectiva respecto de lo que debiera considerar Chile para regresar a un camino de desarrollo, reducción de la pobreza y combate a las desigualdades, expresada en discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Sociales Políticas y Morales, 18 de diciembre 2024. Se presentan acá algunos de sus párrafos.*

José Pablo Arellano Marín

Economista, académico, ex Director de Presupuesto y ex ministro de Estado

☺ Quiero iniciar estas palabras recordando a Óscar Godoy, destacado cientista político, quien ocupó esta silla a la cual hoy se me invita.

Recuerdo una actividad realizada en el otoño de 1987 por la Comisión Justicia y Paz, de la Conferencia Episcopal, comisión que en esa época yo presidía. La convocatoria era para reflexionar sobre la ética de la transición a la democracia. Junto a don José Manuel Santos, arzobispo de Concepción, Óscar Godoy expuso con gran claridad sobre los dilemas de la época. Cito uno de sus mensajes: «Las experiencias pasadas, tanto nacionales como internacionales, nos enseñan que la vida democrática es inestable cuando los partidos políticos transforman la lucha electoral en una guerra total. Aquí, en este punto, las exigencias éticas son severas. Si pretendemos crear una democracia sólida,

debemos disminuir la intensidad de nuestras discrepancias ideológicas y partidistas. Esta exigencia incluye un llamado especial a quienes sostienen ideologías totalizantes o concepciones globales del hombre, el mundo y la historia, y que se proponen cambios radicales, con el pretexto de alumbrar una nueva sociedad. Una ética de la tolerancia debe moderar no solamente el ejercicio del poder, sino la concurrencia para alcanzarlo y excluir evidentemente cualquier medio violento».

Cuánta razón tenían sus palabras... Cuando han prevalecido la tolerancia y el respeto hemos podido avanzar y, en cambio, la polarización y el debilitamiento de esa ética han empobrecido nuestra convivencia.

Este ánimo de encontrar puntos de acuerdo y condiciones que favorecen la buena convivencia animan mis reflexiones de hoy.

Consciente de que estamos atravesando por un periodo de relativo pesimismo sobre nuestra situación y las perspectivas económicas, quiero invitar a una reflexión sobre nuestras posibilidades de desarrollo.

Después de más de tres décadas de rápido crecimiento y progreso, que nos situaron a la cabeza de los países de América Latina y que rompieron con el bajo ritmo de expansión de la mayor parte del siglo XX, hemos tenido nuevamente una década de pobre desempeño. Entre 1990 y 2013 el PIB creció anualmente un 5,2% y, en cambio, en los últimos once años lo hemos hecho apenas al 2%. ¿Quiere decir esto que volverá a ser cierto eso de que somos un caso de desarrollo frustrado? O, por el contrario, como quiero proponer, ¿tenemos condiciones para hablar de un desarrollo posible? ¿Cuáles son esas condiciones?

Políticas monetaria y fiscal

Voy a concentrarme en tres condiciones para un desarrollo posible. Parto por nuestra capacidad para evitar las crisis económicas. Lo primero que se requiere para avanzar de manera sostenida es no retroceder, porque, aparte de la pérdida que significa el retroceso, toma tiempo volver al punto en el cual estábamos.

La alta propensión a experimentar crisis económicas fue una de nuestras características durante la mayor parte del siglo XX. Entre 1922 y 1987, las crisis externas se amplificaban y además generábamos nuestras

* Los subtítulos fueron incorporados por Edición de Mensaje.

propias crisis. [...] Muy distinto al periodo desde 1987 al 2019, en que solo en dos años cayó levemente el producto por habitante. [...]

¿Qué explica esta nueva estabilidad macroeconómica, requisito indispensable para un desarrollo sostenido? Ciertamente, no es fruto del azar. Ella obedece a cambios en nuestro funcionamiento e institucionalidad macroeconómica, referidos a la institucionalidad fiscal, el manejo del Banco Central, nuestra mayor integración a la economía internacional y a una adecuada regulación y funcionamiento del sistema financiero. Todo ello, apoyado en una mayor conciencia de la importancia de preservar los equilibrios macroeconómicos.

En el caso de la política monetaria, no cabe duda de que el profesionalismo de nuestro Banco Central, que celebrará su primer centenario el próximo año, y su autonomía, que acaba de cumplir treinta y cinco años, han sido fundamentales. En la solidez del sistema financiero han sido claves la regulación bancaria introducida después de la grave crisis financiera de 1982-1983, así como su rigurosa aplicación y perfeccionamientos posteriores.

Me interesa examinar aquí en mayor detalle la política fiscal porque es la más política de las políticas económicas. En ella se manifiesta la capacidad para disciplinarse ante necesidades y demandas múltiples, y a grupos de interés que disputan recursos limitados. La política fiscal es tal vez la mejor expresión de la capacidad de gobernabilidad del sistema económico social. Por ello, solo con muy buenas instituciones y reglas del juego la política fiscal se convierte en un instrumento de política macroeconómica. De lo contrario, no es posible contar con ella como instrumento macro y, en cambio, con mucha frecuencia es causante de los desequilibrios. [...]

Esa fue nuestra experiencia histórica durante la mayor parte del siglo xx: permanentes déficit presupuestarios y, como contrapartida, una mayor deuda externa y endeudamiento con el Banco Central. Muy distinta ha sido la situación de las últimas décadas, en las que el país ha mostrado una importante solidez fiscal. Hasta 2012 se registró, casi sin excepción, un equilibrio o superávit presupuestario. Esto permitió mejorar la clasificación de riesgo, consiguiendo el grado de inversión en 1992 y niveles bastante

superiores en los años siguientes. Gracias a ello bajó el costo del crédito para el Estado y, como consecuencia, para empresas y personas. Esta misma confianza hizo posible a la Tesorería, al Banco Central y a las empresas emitir bonos a largo plazo en pesos y en UF. Emitir deuda en la propia moneda era un privilegio impensable en la época de alta inflación e inestabilidad.

El logro de una meta fiscal

Esta capacidad para contar con una política fiscal efectiva ha descansado desde la vuelta a la democracia en una norma fundamental de la que las autoridades económicas carecieron durante la mayor parte del siglo xx. En efecto, a partir de 1970 el Poder Ejecutivo cuenta con la iniciativa exclusiva en materia de gastos, ingresos, endeudamiento y seguridad social. Costó décadas aprobar estas reformas a la Constitución, ya que era el propio Congreso el que tenía que renunciar a parte de sus atribuciones para procurar una mayor disciplina fiscal. El que se hayan aprobado refleja el convencimiento de las negativas consecuencias que producía la iniciativa de los parlamentarios en estas materias. Dichas normas se han ampliado y perfeccionado en la institucionalidad vigente.

A la iniciativa exclusiva se suman otras disposiciones complementarias, como la unidad e integralidad presupuestaria, la posibilidad de controlar estrictamente el endeudamiento público, la prohibición del Banco Central para realizar préstamos a organismos estatales, la existencia de un sistema tributario que se rige con normas permanentes y que está completamente indexado, y donde los impuestos no tienen destinos predefinidos en la ley.

La capacidad de lograr una determinada meta fiscal constituye un «bien público» que beneficia a todos los actores. Cuando cada actor político por su cuenta puede aumentar gastos y otorgar beneficios, se produce la conocida «tragedia de los comunes». Cada uno va tomando decisiones sin tener suficientemente en cuenta la «externalidad» que está generando al ir agotando el espacio fiscal, incrementando así el desequilibrio y la inestabilidad. Esta externalidad se busca corregir con normas que centralizan ciertas atribuciones en quien es responsable de la gestión bajo un régimen presidencial.

El populismo económico es un riesgo que se aprovecha de la debilidad de las instituciones y termina acentuándolas.

Los costos que representaba la ausencia de estas disposiciones están detalladamente expuestos por el presidente Frei Montalva, quien impulsó durante todo su gobierno estas reformas hasta lograr su aprobación.

Quisiera destacar como promotor de tales reformas al académico Sergio Molina Silva, su Ministro de Hacienda, quien, habiendo ejercido durante diez años como director nacional de Presupuestos, conocía muy bien las dificultades del sistema vigente.

Con la vuelta a la democracia y gracias a esta institucionalidad, se han podido introducir mecanismos que independizan el presupuesto fiscal de las fluctuaciones cíclicas que históricamente han afectado sus ingresos.

Desde 1990 se ha insistido incansablemente en que los gastos deben definirse en función de ingresos permanentes. Para ello primero se creó, en 1987, un fondo de estabilización de ingresos del cobre, y durante los años noventa en cada presupuesto se definía un precio de referencia para el cobre y por sobre ese nivel los ingresos adicionales se ahorraban y a la inversa si el precio caía. A partir del 2001 se amplió y perfeccionó este mecanismo agregando las variaciones de ingresos resultantes de las brechas del PIB con respecto a su tendencia a largo plazo.



Este mecanismo se utiliza hasta hoy para orientar la política fiscal.

Amenazas

A la luz de estos importantes avances, conviene advertir de un riesgo que se ha ido acentuando. En los últimos diez años se observa un deterioro en la disciplina legislativa, aceptándose indicaciones parlamentarias dudosas o claramente inadmisibles. Esto ha sido resultado en buena medida de un cambio en la Ley Orgánica del Congreso, que en 2010 dejó la autoridad para definir la admisibilidad de las indicaciones en manos de la sala en vez de la mesa de la Cámara. Ello lleva a que los parlamentarios voten por el fondo del contenido de la indicación propuesta y no por su constitucionalidad.

Este cambio reafirma la importancia de las reglas y de cómo pequeñas modificaciones pueden generar dinámicas que producen efectos mayores.

El populismo económico es un riesgo que se aprovecha de la debilidad de las instituciones y termina acentuándolas. La actual fragmentación política, resultante de la desmedida cantidad de partidos y de parlamentarios independientes, representa una seria amenaza para la gobernabilidad. La fragmentación dificulta los acuerdos para lograr políticas de largo plazo y coaliciones capaces de resistir ofertas populares pero insostenibles en el mediano plazo.

La estabilidad económica no es garantía, pero sí es requisito para un desarrollo sostenido. Es indispensable cuidar los avances que el país ha hecho en esa dirección.

Integrarse a la economía mundial

Un segundo aspecto muy relevante para nuestro desarrollo es la forma de relación con la economía mundial. Actualmente existe un amplio acuerdo en los estudiosos del desarrollo económico en que el camino para un país pequeño es su integración a la economía mundial y la promoción de sus exportaciones. No era esa la visión prevalente hasta los años setenta del siglo pasado. [...] En 1958 Jorge Ahumada en su conocido libro *En vez de la miseria* escribe: «La situación chilena se asemeja en eso a la de Inglaterra, de la cual Churchill dijo en una oportunidad en la posguerra que “exportaba o moría”. No hay palabras que

puedan exagerar la necesidad que tiene Chile de abrirse al exterior».

Casi veinte años después, se realizó una apertura unilateral con baja de aranceles desde más de 200% en 1974 a 10% en 1979, la que fue ampliada con los tratados de libre comercio a partir de la vuelta a la democracia. De esta forma el país está entre los que tienen el mayor número de acuerdos y un arancel efectivo prácticamente igual a cero. Como resultado de ello nuestro comercio exterior ha tenido un crecimiento extraordinario. Aporto un solo dato: el número de empresas exportadoras pasó desde menos de 200 a más de 8.200.

Una dimensión menos conocida, pero de gran relevancia, tiene que ver con la internacionalización de empresas basadas en Chile por medio de sus inversiones directas en otros países. Ya no se trata solo de la exportación sino de la instalación de filiales en otros países. Más de 1.200 empresas chilenas invirtieron 135 mil millones de dólares entre 1990 y 2020. Son empresas que, a partir de la experiencia y capacidades desarrolladas en nuestro país y en busca de aprovechar economías de escala, de ampliar y diversificar mercados, se han expandido a otros países. Sus actividades incluyen variados sectores e industrias. [...]

En los próximos años el país enfrentará nuevas realidades en su inserción internacional. Una conflictividad geopolítica que estuvo ausente desde la caída del muro de Berlín está lamentablemente agudizando las tensiones entre nuestros principales socios comerciales, China y EE.UU. En esta nueva situación las exportaciones, inversiones y relaciones comerciales pueden ser vistas como materias sensibles para la seguridad nacional. Es un escenario muy distinto al de la Guerra Fría, cuando existía una mucho menor interdependencia económica y nuestro comercio se concentraba en EE.UU. y Europa. [...]

Perseverar en este camino de integración a la economía mundial, aprendiendo a enfrentar los nuevos desafíos y oportunidades, es otra base que hace posible nuestro desarrollo.

Un buen Estado

El tercer aspecto que quiero mencionar es el Estado. Un buen Estado es indispensable

Para hacer posible el desarrollo, necesitamos un enfoque que reconozca los puntos sobre los que se puede construir y los déficits que obligan a reformar.

para hacer posible el desarrollo. Lamentablemente, en la actualidad experimentamos su dificultad para imponer el monopolio en el uso de la violencia y garantizar la seguridad cotidiana, que es una de sus primeras responsabilidades. Asimismo, estamos en un momento de débil confianza en nuestras instituciones públicas, originada en situaciones de abierta corrupción o de abuso de la autoridad.

Con todo y sin disminuir la gravedad de lo anterior y la necesidad de actuar con urgencia y perseverancia para abordar estas situaciones, quiero destacar los aspectos en los que considero que nuestro Estado está en mejores condiciones para contribuir al desarrollo de lo que estuvo en el siglo pasado.

Lo primero que destaca, como ya mencioné, es su mayor solvencia económica. La recaudación tributaria es superior a la de fines de los ochenta y principios de los noventa, y bastante superior a lo que se recaudaba hasta los años sesenta. Al mismo tiempo, estos ingresos son menos dependientes de los ingresos del cobre y están menos comprometidos en pagos de intereses por la deuda pública. Son cambios importantes, porque reflejan una mayor diversificación de los ingresos y una menor carga financiera.

En la estructura de gastos destaco tres aspectos. En primer lugar, la importan-



José Pablo Arellano,
 en la Academia
 Chilena de Ciencias
 Sociales, Políticas
 y Morales (Instituto
 de Chile).

cia del gasto social y de las transferencias y subsidios a personas y organizaciones de la sociedad civil. Ellas constituyen la partida más importante del presupuesto y la que más ha crecido desde la vuelta a la democracia. Estas transferencias son la base de la política social y dan cuenta de diversos subsidios a las familias de menores recursos, así como los aportes a numerosos programas que financia el Estado, pero son entregados por proveedores privados. Esto configura la base para la prestación mixta de la política social con una activa participación de organizaciones de la sociedad civil. En segundo lugar, destaca la menor necesidad de inversión

pública directa, ya que la mayor parte de inversión en infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria, energética, sanitaria y de comunicaciones es realizada por empresas concesionarias e inversionistas privados. Ello libera al Estado del financiamiento y la administración que hacía en el pasado y, en cambio, lo obliga a una regulación moderna y efectiva para asegurar su buen funcionamiento. Un tercer aspecto destacable es el importante crecimiento de los recursos que administran las municipalidades. Se trata de la instancia de gobierno más cercana a los ciudadanos y de administración descentralizada, lo que tiene el potencial de dar una mejor respuesta a las necesidades locales.

Junto a lo anterior quiero destacar dos reformas modernizadoras. El cambio de gobernanza de algunas entidades de la administración del Estado y empresas públicas que quedan bajo un consejo o directorio plural, al cual se entrega autonomía, procurando así su continuidad y mayor independencia

del ciclo electoral. Aparte del Banco Central (1989), destacan el Servicio electoral (2015), el Consejo para la transparencia (2008), la Comisión del Mercado Financiero (2019), el Consejo Nacional de Educación (1990 y 2009), la Comisión Nacional de Acreditación (2006), la Agencia de Calidad de la Educación (2011), Codelco (2009) y TVN (1972).

El otro ámbito en que se han logrado avances es en el nombramiento de directivos del Estado a través de la Alta Dirección Pública (2003). Se trata de orientaciones que a mi juicio habría que profundizar y extender para mejorar el funcionamiento del aparato público.

Junto a estos avances y aspectos positivos, hay otros en que el Estado está lejos de facilitar el desarrollo y, en cambio, muchas veces lo frena. Tal como ha sido ampliamente diagnosticado, el exceso normativo, con múltiples permisos y autorizaciones que se sobreponen y demoran en resolverse, se ha convertido en una traba al desarrollo.



Detrás de ello, se divisa una tendencia a sobrerregular y normar.

Esta inflación normativa que complejiza la gestión del aparato estatal es, en cierta medida, resultado del fraccionamiento del sistema político que deriva en múltiples demandas particulares que es necesario acoger para conseguir los votos requeridos para aprobar las normas. Ese mismo fraccionamiento hace muy difícil concordar reformas más ambiciosas que corrijan problemas que tienen diagnósticos compartidos pero que afectan intereses particulares o que requieren pagar costos de corto plazo para conseguir la modernización del Estado. En las tres dimensiones que he mencionado, se puede observar un proceso de perfeccionamiento institucional. [...]

La gran diferencia que hacen las instituciones en un desarrollo exitoso o frustrado, como he buscado subrayar en estos comentarios, ha sido reconocida este año con el otorgamiento del premio Nobel de economía a Acemoglu, Johnson y Robinson (2004), continuadores de Douglas North (1970), otro premiado hace treinta años por sus estudios sobre la importancia de las instituciones para el desarrollo.

La educación

Al elegir tres dimensiones de nuestra base económica social —capacidad para evitar crisis macroeconómicas, inserción internacional y funcionamiento del Estado—, estoy omitiendo varios factores muy importantes. Hay uno de ellos que no puedo dejar de mencionar: la educación.

La educación, como sabemos, es clave para el desarrollo personal y la calidad de la vida en sociedad y, por cierto, posibilita el crecimiento económico. En las últimas décadas hemos conseguido varios avances, pero sin duda el más relevante es el notable aumento de su cobertura. [...] La cobertura escolar y superior se universalizaron y masificaron, dejando de ser la preocupación de nuestra política educacional. Hoy día el foco es su calidad y los aprendizajes de nuestros estudiantes. Desafortunadamente, los debates y la política educacional en los últimos años se concentraron en temas referidos a su estructura, su organización y su financiamiento, bastante lejos de las palancas que afectan el proceso de enseñanza-aprendizaje en la sala de clases.

Peor aún, estas reformas se han hecho sin un diagnóstico compartido ni acuerdos amplios en las soluciones que se impulsaron. Como resultado de esto, no solo no se ha avanzado, sino que en algunas materias se ha retrocedido.

Mirar el vaso medio lleno

De los temas tratados, podría hacerse una lectura pesimista —el vaso medio vacío—, destacando la falta de progreso o incluso el estancamiento que se observa en los últimos diez años, o, por el contrario, tal como proponemos aquí, mirar el vaso medio lleno, que reconoce las bases para lograr un ritmo de mayor progreso económico social.

Como existen equilibrios múltiples (o trayectorias múltiples), la pregunta es cómo pasar del actual equilibrio de relativo estancamiento y frustración a uno de progreso. Necesitamos identificar las palancas que, a partir de nuestra realidad, puedan hacernos cambiar de trayectoria.

Se requiere, en primer lugar, creer que es posible lograrlo, confiar colectivamente en que el desarrollo del país es posible o, al menos, conseguir que esa confianza se vaya alimentando al dar pasos que, con sus resultados positivos, la vayan confirmando.

Junto a la confianza, es necesario que se vaya instalando un relato compartido. Cuando hemos compartido ciertos objetivos que nos movilizan, hemos avanzado y, por el contrario, nos hemos estancado o retrocedido cuando predomina la polarización que enfatiza las diferencias en vez de los puntos de acuerdo.

Para hacer posible el desarrollo, necesitamos un enfoque que reconozca los puntos sobre los que se puede construir y los déficits que obligan a reformar. Para hacerlo, considero preferible pensar en procesos y caminos más que en modelos de desarrollo que invitan a proyectos totalizantes o ajenos a nuestra historia y contexto. [...]

La invitación es a que sigamos reflexionando sobre la forma de hacer posible el desarrollo para nuestro país. Un desarrollo que ofrezca más oportunidades a todos quienes viven en nuestra patria, particularmente a quienes tienen mayores carencias. Un desarrollo que ofrezca oportunidades de crecimiento a las personas, a sus comunidades y a las organizaciones que las sustentan. M

Cuando hemos compartido ciertos objetivos que nos movilizan, hemos avanzado y, por el contrario, nos hemos estancado o retrocedido cuando predomina la polarización que enfatiza las diferencias en vez de los puntos de acuerdo.