

## LA SITUACION MACROECONOMICA DURANTE LA UNIDAD POPULAR

### *Políticas populistas*

Se ha argumentado que el gobierno de la U.P. aplicó un conjunto de políticas macroeconómicas de corte netamente populista cuyo propósito habría sido conseguir una rápida reactivación con una acelerada redistribución<sup>81</sup>. De acuerdo a este paradigma populista, las políticas expansivas generan inicialmente un elevado crecimiento con aumento de remuneraciones reales en el que los controles de precios reprimen las presiones inflacionarias; la primera etapa de un programa populista exhibe resultados muy exitosos, en los que se observa simultáneamente un gran crecimiento con menor inflación y un mayor poder adquisitivo por parte de los trabajadores. Pero, en la segunda etapa, la fuerte expansión de la demanda genera desequilibrios crecientes: los inventarios se agotan, el sector externo actúa como válvula de escape pero las divisas comienzan a escasear; todo esto estimula el proceso inflacionario, la fuga de capitales y la desmonetización de la economía. El sector público experimenta elevados déficits al utilizar subsidios para los bienes de consumo masivo y para el tipo de cambio; al mismo tiempo cae (en términos reales) la recaudación, y el déficit público aumenta considerablemente. La tercera etapa finaliza con los intentos del gobierno de aplicar una política de ajuste antiinflacionario, reduciendo los subsidios y disminuyendo los salarios reales. Posteriormente, otro gobierno con mayor credibilidad aplicará un duro programa estabilizador ortodoxo cuyas consecuencias son el desempleo y la pérdida de poder adquisitivo de los grupos de bajos ingresos. En síntesis, este paradigma populista inflige “un costo terrible a aquellos mismos grupos a quienes se intentaba favorecer”<sup>82</sup>.

América Latina ha vivido numerosas experiencias populistas; sistemáticamente, todas ellas han terminado en un rotundo fracaso<sup>83</sup>. Entonces, ¿por qué siguen surgiendo estos experimentos y por qué no modifican su curso de acción cuando están fracasando? Sachs (1990) sugiere que los economistas populistas no comprenden la envergadura de los riesgos envueltos en el tipo

de medidas que adoptan; como la experiencia populista es exitosa al comienzo y aumenta la popularidad del gobierno, los cuestionamientos relativos a los crecientes desequilibrios son desechados como meras (y molestas) observaciones técnicas. Algo surgirá para resolver dichos problemas (esto es lo que Sachs denomina "solución mágica" o del tipo *deus ex machina*) o, también, los problemas futuros serán resueltos por las transformaciones estructurales que se están realizando en el presente. Sin embargo, es preciso entender que los desequilibrios crecientes que finalmente conducen al colapso son consecuencia del éxito excesivo de la fase inicial.

No obstante, y a pesar de que la prescripción de las políticas macroeconómicas de la U.P. coincide totalmente con las de un gobierno populista típico, Bitar (1979) y Larraín y Meller (1990) sostienen que estas políticas expansivas eran realmente un mecanismo para obtener una fuerte base de apoyo político que permitiera posteriormente llevar a cabo cambios radicales en la economía y en la sociedad chilenas<sup>84</sup>. "Está fuera de dudas que la meta fundamental de todo el experimento era esta transformación radical y no simplemente un mejoramiento de la distribución del ingreso y una tasa más alta de crecimiento. Lo que planteaba la U.P. era nada menos que la sustitución de un sistema capitalista por un modelo socialista y su intención real era conseguirlo"<sup>85</sup>.

### *La evolución de la macroeconomía*

#### *Un comienzo auspicioso: 1971*

La economía chilena vivió un auge sin precedentes en 1971, como resultado de políticas económicas altamente expansivas. Se experimentó un mejoramiento generalizado en el nivel de vida de la población, y una sensación de éxito total entre los líderes de la U.P.<sup>86</sup> Con todo, un análisis frío de la situación económica permitía percibir desequilibrios crecientes, como veremos.

Según las variables macroeconómicas tradicionales, el primer año del gobierno de la U.P. alcanzó resultados relativamente espectaculares para la economía chilena (cuadro 2.11): 1) La tasa anual de crecimiento del PGB llegó al 8,0%, mucho más alta que

CUADRO 2.11. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES  
MACROECONÓMICAS, 1970-73 (PORCENTAJES)

|   | 1970 | 1971 | 1972  | 1973   |
|---|------|------|-------|--------|
| Tasa de crecimiento económico (PGB)     | 3,6  | 8,0  | -0,1  | -4,3   |
| Tasa de inflación anual (IPC)           | 36,1 | 22,1 | 260,5 | 605,1  |
| Tasa nacional de desempleo              | 5,7  | 3,8  | 3,1   | 4,8    |
| Incremento anual de los salarios reales | 8,5  | 22,3 | -16,6 | -25,3* |

Fuente: Banco Central, CIEPLAN, ODEPLAN.

\* Corresponde a los tres primeros trimestres de 1973.

el 3,6% del año anterior y la más alta desde 1950<sup>87</sup>. 2) La inflación disminuyó de 36,1% en 1970 a 22,1% en 1971. Es interesante notar que, durante el primer trimestre de 1971 (había elecciones municipales en marzo), la tasa de aumentos de precios se había reducido a niveles muy bajos respecto de las cifras normales en Chile: la inflación fue de 3,4% como tasa acumulada anual, en comparación con 16,2% en el período equivalente de 1970. 3) El desempleo nacional registró una importante caída, de 5,7% en 1970 a 3,8% en 1971; esta última cifra era la más baja registrada en las estadísticas chilenas<sup>88</sup>. Los datos trimestrales de desempleo en el Gran Santiago muestran una reducción de los desocupados de 8,3% en el cuarto trimestre de 1970 a 3,8% en el cuarto trimestre de 1971. 4) Los salarios medios reales aumentaron en 22,3%.

Otro resultado interesante corresponde al mejoramiento de la distribución del ingreso en forma global y específicamente entre los trabajadores: los trabajadores de bajos salarios tuvieron incrementos del salario real mayores que los trabajadores con salarios relativamente altos (cuadro 2.12). Los salarios mínimos reales para obreros aumentaron en 39% durante 1971, en tanto que los salarios mínimos reales para empleados se incrementaron "sólo" en 10% en el mismo período. De este modo, el diferencial entre los salarios mínimos para obreros y empleados disminuyó de 49% (1970) a 35% (1971). La reducción de la brecha entre obreros y empleados fue bastante menos pronunciada en términos de la evolución de los salarios medios reales: mientras el salario medio real para obreros aumentó en 20%, el de los empleados lo hizo en 19%. Es así como la participación

CUADRO 2.12. INDICES DE SALARIOS REALES MÍNIMO Y MEDIO PARA OBREROS Y EMPLEADOS. 1970-73

|       | <i>Salarios mínimos reales (1970 = 100)</i> |                  | <i>Salarios medios reales (Abril 1970 = 100)</i> |                  | <i>Remuneraciones Promedio</i> |
|-------|---|------------------|--|------------------|--------------------------------|
|       | <i>Obreros</i>                              | <i>Empleados</i> | <i>Obreros</i>                                   | <i>Empleados</i> |                                |
| 1970  | 100   | 100              | 100  | 100              | 100                            |
| 1971  | 139   | 110              | 120  | 119              | 123                            |
| 1972  | 123   | 86               | 108  | 99               | 103                            |
| 1973* | 76  | 48               | 80   | 78               | 77                             |

Fuente: Banco Mundial y CIEPLAN.

\* Corresponde a los 3 primeros trimestres.

del trabajo en el PGB subió de 52,2% (1970) a 61,7% (1971), siendo el valor promedio de esta variable durante el período 1960-69 de 48,4%.

Estos resultados se obtuvieron por una combinación de políticas orientadas principalmente a obtener un aumento de la demanda agregada. La política salarial implicaba, como ya se vio, incrementos del promedio de los salarios anuales reales de 22,3%, obviamente muy superiores a incrementos de la productividad. Los gastos del gobierno central crecieron en 36% en términos reales, aumentando la participación del gasto fiscal en el PGB de 21% (1970) a 27% (1971). Como parte de esta expansión, el sector público se embarcó en un gigantesco programa de vivienda, comenzando la construcción de 76.000 casas en 1971, en comparación con 24.000 en 1970. Finalmente, la política monetaria fue acomodaticia, para no afectar la expansión de la demanda y de la producción:  $M_1$  aumentó en 119% durante 1971<sup>89</sup>.

Tales medidas económicas se apoyaron en controles generalizados de precios. Con reajustes nominales de salarios sobre 50%, los gastos nominales del gobierno aumentando en más de 60% y la oferta monetaria subiendo en más de 100%, la tasa anual de inflación de 1971 (22,1%) parece sorprendentemente baja. El fenómeno se explica por los controles de precios en el sector privado y la congelación de tarifas y precios en el sector público<sup>90</sup>.

Dos razones explican el éxito relativo de los controles de precios<sup>91</sup>. Primero, el gobierno obtuvo el control directo e indi-

recto de los diferentes eslabones de la cadena entre la producción y el consumo, a través de numerosos cambios institucionales. Se ampliaron las funciones fiscalizadoras de las agencias públicas de comercialización y control que ya existían y se crearon otras nuevas; también se estatizaron las principales firmas privadas mayoristas y distribuidoras. Además, a través de la intervención del gobierno las facilidades de líneas de crédito bancarias se conectaron a acuerdos de fijación de precios. Finalmente, se crearon comités de vigilancia de los consumidores en los vecindarios (las JAP, Juntas de Abastecimientos y Precios), que debían velar por que las tiendas locales acataran los precios oficiales y mantuvieran la existencia de mercaderías. En segundo lugar, el ambiente global de reformas estructurales, y el que muchas firmas hubieran sido expropiadas o intervenidas por el gobierno, inducía a los empresarios a seguir las directivas oficiales de precios. Era muy arriesgado no hacerlo: "los empresarios debían pensarlo dos veces antes de violar los precios oficiales porque este gobierno no era como los anteriores"<sup>92</sup>.

En consecuencia, la sobreexpansión de los salarios reales en 1971 estuvo relacionada en forma significativa con la efectividad de los controles de precios. Sin embargo, los reajustes salariales de los trabajadores sobrepasaron los límites establecidos por el gobierno de la U.P. con la CUT (Central Unica de Trabajadores), a pesar de que ésta estaba controlada por los partidos políticos de la U.P. La larga tradición de los sindicatos de maximizar los reajustes salariales, y la competencia de los líderes sindicales demócratacristianos, que procuraban mejorar la oferta de sus rivales de la U.P. para ganar popularidad entre los trabajadores, explican este comportamiento<sup>93</sup>.

### *Primeras señales de desequilibrios*

A pesar del deslumbrante cuadro global, varios indicadores sugerían la presencia de un desequilibrio creciente a lo largo del año.

El déficit presupuestario general del gobierno aumentó de 3,5% del PGB (1970) a 9,8% (1971). A un nivel más amplio, el déficit público consolidado no financiero aumentó de 6,7% a 15,3%. El crédito, sólo al sector público, creció en 124%; más del

90% del crédito proporcionado por el Banco Central al sector público tenía la forma de dinero primario. Esta era una de las causas del crecimiento de 119% de  $M_1$ . En resumen, la política monetaria estaba totalmente fuera de control. Por su parte, el nivel de las reservas internacionales sufrió una reducción de 59%. La pérdida de reservas podría haber sido mayor, pero en noviembre el gobierno suspendió el servicio de la deuda externa y entró en negociaciones de reprogramación.

La balanza comercial varió de un superávit de US\$ 95 millones (1970) a un déficit de US\$ 90 millones (1971), siendo la abrupta caída del precio mundial del cobre el principal factor de tal deterioro. Drásticos controles de las importaciones, en presencia de una apreciación del tipo de cambio, evitaron un mayor déficit comercial externo ese año. Además de los controles cambiarios, la principal herramienta para este control de las importaciones fue el requerimiento de un depósito previo de 10.000%, una disposición existente que el gobierno de la U.P. utilizó intensivamente, aumentando en forma significativa el número de productos contemplados en ella.

En tanto que el nivel de consumo global creció en 12,4% durante 1971, la inversión bruta total cayó en 2,3%: mientras la inversión pública aumentaba un 10,3%, la inversión privada se reducía en -16,8%<sup>94</sup>.

Dado el abrupto incremento de los salarios reales y los estrictos controles de precios, se produjo necesariamente una contracción de las utilidades del sector productivo.

Las primeras señales de escasez empezaron a aparecer durante el segundo semestre de 1971. No fue considerada como un problema serio por los economistas de la U.P., sino más bien como el resultado natural de las políticas de redistribución del ingreso y como un síntoma de un desequilibrio del pasado. El importante aumento del consumo de carne (18%), por ejemplo, fue relacionado con la redistribución. En el pasado, una familia de alto ingreso consumía 180 kg/año, mientras que una familia de bajo ingreso consumía sólo 20 kg/año. Por lo tanto, una redistribución del ingreso hacia las familias de bajos ingresos tenía necesariamente que aumentar el consumo global de carne, sobre todo si se consideraba que los grupos de menores ingresos tienen una mayor propensión al consumo que los de mayores ingresos<sup>95</sup>.

En respuesta a la crítica de que la economía se estaba recalentando, algunos economistas de la U.P. argumentaron que "... si la política de redistribución del ingreso hubiera fracasado, si la política antiinflacionaria hubiera fracasado, no hay duda de que habría habido suficiente capacidad no utilizada, reservas internacionales y existencias de mercaderías, porque eso habría sido una repetición del mecanismo tradicional de ajuste de años anteriores. El éxito de la política económica (de la U.P.) está justamente relacionado con la desaparición de las variables restrictivas"<sup>96</sup>.

A fines de año ya había demasiadas señales que apuntaban hacia una aceleración significativa de la inflación en 1972: el gran incremento de la oferta de dinero, el alto déficit fiscal, el nuevo reajuste de salarios de enero de 1972, la imposibilidad práctica de una contracción adicional de las utilidades del sector productivo, el agotamiento de los abastecimientos y existencias, la fuerte contracción de las reservas internacionales y la aparición de mercado negro para muchas mercaderías. Sin embargo, la reacción de las autoridades fue prácticamente nula. Mientras en los discursos oficiales de 1970 se consideraba a la inflación como una variable clave, en la exposición al país del ministro de Hacienda (noviembre de 1971) no se dijo gran cosa al respecto. La única mención fue para señalar que se mantendría durante 1972 la misma política antiinflacionaria de 1971.

### *Declinación y colapso total: 1972-73*

Como sucede con todos los gobiernos populistas, la declinación y el colapso total del experimento de la U.P. son una clara consecuencia de las "exitosas" políticas sobre-expansivas. El favorable resultado inicial aumentó la popularidad del gobierno de Allende, y las críticas por la presencia de diversos desequilibrios se descartaron como meras observaciones técnicas. Por otra parte, el gobierno de la U.P. se hallaba frente a un difícil dilema: una reducción de los salarios reales era una condición necesaria para atenuar los desequilibrios existentes, pero esa solución perjudicaría su imagen progresista y revolucionaria<sup>97</sup>.

Varios economistas y sectores del gobierno de la U.P. "estimaron imposible proseguir la política expansiva-redistributiva", su-

giriendo plantear que 1971 había sido el “año de la redistribución”, pero que 1972 tendría que ser el “año de la acumulación”<sup>98</sup>. Sin embargo, nada se hizo, ni ajuste ni modificaciones en la política económica. En la discusión respecto a qué medidas tomar, varios grupos de la coalición gobernante plantearon una serie de condiciones que resultaban incompatibles con la solución del problema: la mantención de la situación distributiva lograda y de las condiciones para seguir avanzando en los cambios estructurales. Lo anterior ilustra la incapacidad del gobierno de la U.P. para tomar decisiones frente a los obstáculos surgidos; las múltiples interpretaciones y soluciones planteadas por distintos grupos y las exigencias de los diferentes partidos de la coalición paralizaban la toma de decisiones. Paradójicamente, esta inacción del gobierno de la U.P. conducía al *laissez-faire*. Una interpretación alternativa sugiere que prevaleció la ideología, es decir, se le dio más importancia al mantenimiento de la imagen progresista y revolucionaria que a la reducción de los desequilibrios. Probablemente, cuando hay desgobierno predominan las posturas más ideologizadas y radicalizadas.

Hasta el año 1972, los reajustes nominales de salarios se otorgaban a comienzos de año. La política de reajustes salariales de 1972 siguió el patrón del año anterior, esto es, aumentos de los salarios nominales con indización total respecto al IPC de 1971 (22,1%), pero con un aumento mayor (32%) para los salarios mínimos nominales. Pero, nuevamente, durante el primer trimestre de 1972 los salarios aumentaron más de lo que especificaba la política oficial. Ni siquiera el gobierno aplicó su propia política salarial, y los salarios medios (ponderados según el empleo) del sector público aumentaron en 48%<sup>99</sup>. Obviamente, ésta no era una manera eficiente de reducir el déficit público, que había alcanzado a 15,3% del PGB en 1971.

El incremento de las remuneraciones del sector público, la gran expansión de los subsidios a las empresas de propiedad estatal (4,6% y 9,5% del PGB en 1972 y 1973, respectivamente) y el deterioro de la recaudación tributaria (los ingresos cayeron en 3% del PGB en 1972 y un 3% adicional en 1973) generaron un déficit público de impresionante magnitud: 24,5% en 1972 y 30,5% en 1973. Dadas las características rudimentarias del mercado de capitales, una porción significativa del déficit del sector



público (60% en 1972 y 73% en 1973) se financió mediante emisiones monetarias del Banco Central. El resultado final fue un incremento de la cantidad de dinero de 173% en 1972 y 413% en 1973; en tres años la cantidad de dinero aumentó casi 30 veces.

El gran incremento de la cantidad de dinero tuvo claros efectos desestabilizadores sobre la inflación reprimida, la escasez y los desequilibrios externos. Los mercados negros se propagaron para la mayor parte de los bienes, y aumentó la brecha entre los precios oficiales y los del mercado negro. En el frente externo, la gran apreciación del tipo de cambio condujo al contrabando de exportaciones de todo tipo de bienes transables.

El cuadro 2.11 y los gráficos 2.6 y 2.7 presentan una perspectiva de los años 1972-73 dentro del período global. Pueden observarse los siguientes elementos: (1) La caída del PGB no fue tan espectacular en términos relativos, respecto del entorno de paralización de la economía<sup>100</sup>. (2) Una explosión inflacionaria (medida por el IPC) registró los niveles más altos en la larga historia de la inflación chilena: 260,5% (1972) y 605,1% (1973). Sin embargo, el IPM indica una cifra de inflación superior a 1.000% para 1973. (3) La tasa nacional de desempleo tuvo un incremento moderado<sup>101</sup>. (4) El nivel de inversión bruta total cae -20% en 1972 y vuelve a reducirse en -6% en 1973; el nivel de inversión de 1973 es un 26,7% inferior al de 1970. (5) Los salarios reales cayeron espectacularmente, pero ello no fue percibido entonces empíricamente, porque había dos tipos de precios distintos y con evoluciones muy diferentes: el sistema de precios oficiales y el sistema de precios del mercado negro<sup>102</sup>.

En definitiva, la aplicación de reajustes exagerados de los salarios nominales para aumentar los salarios reales y mejorar la distribución del ingreso fracasó completamente: la política macroeconómica de la U.P. redujo en un 23% el poder adquisitivo de los trabajadores. Transcurrieron ocho años antes que las remuneraciones reales de los trabajadores recuperaran el nivel que tenían en 1970.

Supuestamente, cuando se generalizan la escasez y los cuellos de botella el sector externo constituye la válvula de escape; una oferta limitada de importaciones es vista por la mayoría de los agentes como la principal restricción económica. Sin embargo,

GRAFICO N° 2.6. SALARIO REAL DE OBREROS (ABRIL 1970 = 100)

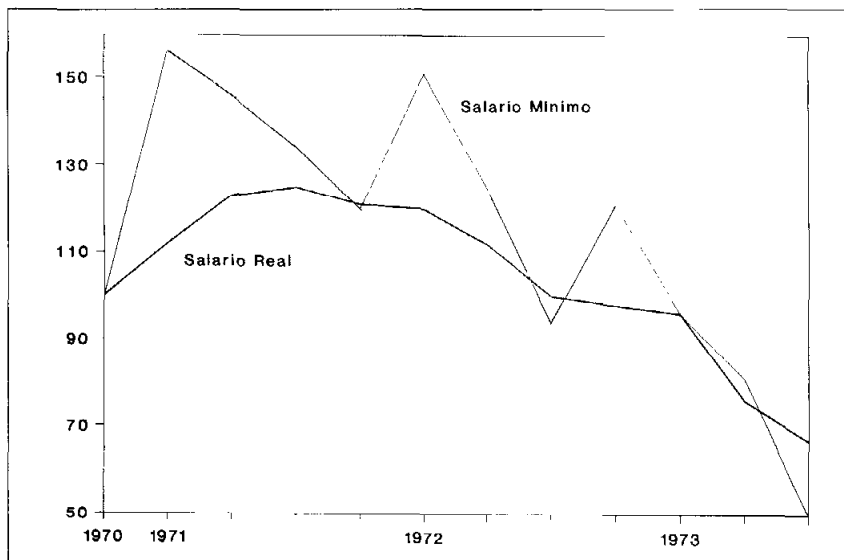
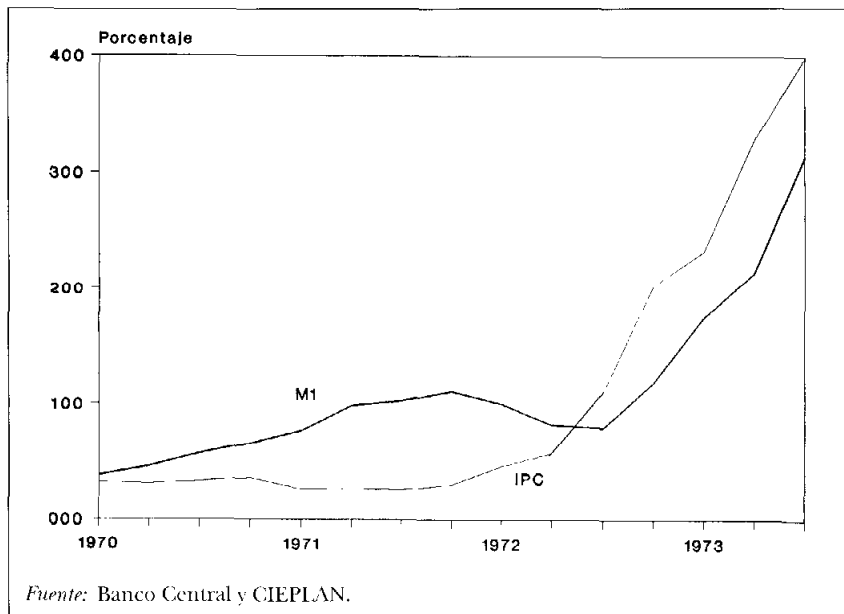


GRAFICO N° 2.7. INFLACION Y EXPANSION ANUAL M<sub>1</sub> (PORCENTAJES)



Fuente: Banco Central y CIEPLAN.

CUADRO 2.13. ALGUNOS COMPONENTES DE LA BALANZA DE PAGOS,  
1970-73 (MILLONES DE DÓLARES)

|                                    | 1970  | 1971  | 1972  | 1973  |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Exportaciones totales (FOB)        | 1.112 | 999   | 849   | 1.309 |
| Exportaciones de cobre             | 839   | 701   | 618   | 1.049 |
| Importaciones totales (CIF)        | 956   | 1.015 | 1.103 | 1.447 |
| Importaciones de alimentos         | 136   | 192   | 318   | 512   |
| Importaciones de bienes de capital | 276   | 248   | 186   | 243   |
| Balanza comercial                  | 156   | - 16  | - 253 | - 138 |
| Cuenta corriente                   | - 81  | - 189 | - 387 | - 295 |
| Balanza de pagos                   | 114   | - 300 | - 231 | - 112 |

Fuente: Banco Central.

la caída de la producción interna constituye en muchos casos la causa principal de la escasez interna de bienes, como es el caso de la producción agrícola para los bienes alimenticios. El cuadro 2.13 muestra el agudo incremento de las importaciones totales (en dólares corrientes) entre 1970 y 1973; mientras las importaciones de alimentos crecían 3,8 veces entre 1970 y 1973, las importaciones de bienes de capital caían durante el mismo período. En términos físicos, las importaciones de trigo aumentan desde 200.000 toneladas (1970) a 951.000 toneladas (1973); simultáneamente, la producción interna disminuí en 43% durante ese período<sup>103</sup>.

Las reservas internacionales netas de corto plazo del Banco Central se redujeron en 1972 un 62% con respecto al nivel de 1971, esto es, el gobierno de la U.P. perdió el 84% del stock inicial de reservas en tan sólo dos años. En 1973, el nivel de las reservas internacionales netas disponibles a corto plazo equivalían a 22 días de importaciones.

### *La explosión del gasto público*

El gasto público constituía para el gobierno de Allende un mecanismo que debía cumplir varios objetivos: reactivación de la economía, redistribución y solución de problemas sociales urgentes, financiamiento de las reformas estructurales.

CUADRO 2.14. SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO CONSOLIDADO  
(% PGB)

|                                  | 1970  | 1971   | 1972   | 1973   |
|----------------------------------|-------|--------|--------|--------|
| <i>Ingresos corrientes</i>       | 38,14 | 37,65  | 34,48  | 21,26  |
| Impuestos                        | 25,50 | 26,35  | 23,60  | 20,37  |
| Impuestos directos               | 7,73  | 6,19   | 4,28   | 5,68   |
| Impuestos indirectos             | 10,82 | 11,66  | 11,13  | 10,12  |
| <i>Gastos corrientes</i>         | 30,86 | 39,45  | 46,41  | 41,05  |
| Sueldos y salarios               | 15,83 | 19,54  | 20,50  | 15,76  |
| Pagos de la previsión social     | 8,60  | 11,87  | 11,86  | 6,03   |
| Subsidios al área social         | 0,00  | 0,00   | 4,60   | 9,49   |
| <i>Ahorros</i>                   | 7,28  | -1,79  | -11,93 | -19,79 |
| <i>Ingresos netos de capital</i> | -3,57 | -3,00  | -2,96  | -2,35  |
| <i>Formación de capital</i>      | 10,41 | 10,48  | 9,64   | 8,35   |
| <i>Gastos totales</i>            | 41,27 | 49,93  | 56,05  | 49,39  |
| <i>Superávit global*</i>         | -6,69 | -15,28 | -24,53 | -30,48 |
| Déficit Gobierno general         | -3,51 | -9,76  | -11,12 | -10,52 |
| Déficit Empresas Públicas        | -3,19 | -5,52  | -5,81  | -10,46 |
| Déficit Área Propiedad Social    | 0,00  | 0,00   | -4,57  | -9,52  |

Fuente: Larraín (1988); reproducido con un mayor desglose en Larraín y Meller (1990).

\* El financiamiento del déficit es básicamente interno y a través del mecanismo de emisión.

Para la función redistributiva, se pusieron en marcha diversos mecanismos: a) Reajuste salarial y aumento del empleo en el sector público, lo que genera un aumento de la planilla del sector de un 3,7% del PGB en un solo año (1971), y un aumento *adicional* de un 1% en el año siguiente. Obsérvese que, en 1973, estos montos relativos retroceden al nivel de 1970 (cuadro 2.14); la mayor parte de la reducción de la planilla en 1973 corresponde a la caída de las remuneraciones reales del sector público. El cuadro 2.15 ilustra la significativa expansión del empleo del sector público; entre 1970 y 1973, el empleo del gobierno central y de las empresas públicas aumenta en 50% y 35%, respectivamente. Sólo estos dos elementos —elevados reajustes salariales y una exagerada expansión del empleo público, equivalentes a un aumento de la planilla del sector público cercano a un 5% del PGB— generan un desequilibrio fiscal inmanejable.

CUADRO 2.15. EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO. CHILE, 1970-80  
(NÚMERO DE PERSONAS EMPLEADAS)

|                                       | 1970                 | 1973                 | 1976                 | 1980                 |
|---------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Gobierno Central <sup>a</sup>         | 196.353 <sup>d</sup> | 295.553 <sup>d</sup> | 204.655 <sup>d</sup> | 159.592 <sup>d</sup> |
| Empresas Públicas <sup>b</sup>        | 167.587              | 226.321              | 130.842              |                      |
| Area de Propiedad Social <sup>c</sup> |                      | 162.545              |                      |                      |

Fuente: Sjastaad y Cortés (1981).

<sup>a</sup> Incluye sólo empleados públicos de todos los ministerios. Excluye personal docente (del Ministerio de Educación), ENAP, ENAMI, CODELCO, Banco del Estado, FF.AA. Excluye además personal de municipalidades y del Congreso Nacional.

<sup>b</sup> Para la lista completa de las empresas públicas ver Sjastaad y Cortés (1981). La evolución del empleo de las empresas más grandes es (Nº de personas):

|                      | 1970   | 1973   | 1980   |
|----------------------|--------|--------|--------|
| S.N.S.               | 54.360 | 68.627 | 62.924 |
| CODELCO              | 23.697 | 31.484 | 29.958 |
| F.F.C.C.             | 27.185 | 26.404 | 11.193 |
| Correos y Telégrafos | 10.871 | 11.059 | 7.031  |

<sup>c</sup> Los sectores del Area de Propiedad Social con mayor empleo eran: textil (28.310), carbón (15.650), farmo-química (13.900). En la cifra total están incluidas empresas públicas productoras tradicionales como Endesa-Chilectra (12.950), CAP-INDAC (10.900), ENAP (5.350), IANSA (3.300), etc.; éstas están excluidas de las otras cifras de empresas públicas.

<sup>d</sup> Mes de septiembre para 1970 y 1973; mes de junio para 1976 y 1980.

CUADRO 2.16. GASTO SOCIAL DURANTE EL GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR. 1970-73 (MILLONES DE DÓLARES DE 1976)

|      | Educación | Salud | Vivienda Total * | Gasto Social |
|------|-----------|-------|------------------|--------------|
| 1970 | 362       | 154   | 109              | 635          |
| 1971 | 473       | 212   | 229              | 924          |
| 1972 | 524       | 248   | 228              | 1.012        |
| 1973 | 355       | 237   | 230              | 828          |

Fuente: Martner (1988); reproduce datos básicos del Banco Mundial.

\* Incluye además otros gastos en bienestar social.

b) Las cifras del gasto social se elevaron notoriamente (ver cuadro 2.16). En sólo dos años, hay un aumento real de 59,4% del gasto social. Parte importante de este aumento no corresponde necesariamente a un incremento en el volumen de bienes y servicios del gasto social, sino a alzas de las remuneraciones reales del personal de educación y salud.

c) Otro componente redistributivo importante lo constituye la distribución de bienes específicos. Durante estos años, se distribuyó gratuitamente medio litro de leche a cada niño chileno, 1.800.000 desayunos y 560.000 almuerzos diarios para escolares, 128.000 overoles y delantales escolares y 4.000.000 de cuadernos<sup>104</sup>.

También fue utilizado como elemento distributivo el subsidio a las tarifas de los servicios de utilidad pública: entre 1970 y 1973, el precio real de la electricidad cae en 85%, de los servicios postales y telefónicos 33% y 23% respectivamente, del gas licuado 21%; el precio real de los combustibles (bencina y petróleo) cae 31% entre 1970 y 1972 para luego recuperarse en 1973<sup>105</sup>. Este control de precios de las tarifas públicas generó pérdidas en la parte operativa de las empresas estatales.

Otros elementos adicionales, no anticipados, incrementaron el nivel del gasto público. Las empresas estatales (excluyendo a CODELCO), en vez de ayudar a financiar la expansión del gasto fiscal, comenzaron a generar una presión creciente sobre los recursos fiscales. En un solo año (1971), el déficit de las empresas estatales se incrementa en 2,3% del PGB; en 1972 se registró un aumento adicional de 0,3%; el descalabro final se observa en 1973, cuando este déficit alcanza al 10,5% del PGB (ver cuadro 2.14). Parte de esta pérdida está vinculada al subsidio de las tarifas públicas ya mencionado, pero otra parte corresponde a problemas de gestión de estas empresas. Las empresas del área de propiedad social, por su lado, en vez de producir los excedentes que acelerarían el crecimiento de la economía chilena, rápidamente se constituyeron en fuertes demandantes de recursos fiscales (ver cuadro 2.14). La previsión social es otro componente del gasto que experimenta importantes aumentos: en sólo un año (1971), los pagos previsionales se amplían en 3,3% del PGB. Cabe señalar que las pensiones militares, que a fines de los 60 tenían en promedio un monto relativo aproximadamente 3 veces superior al promedio de las pensiones civiles, fueron elevadas a casi 5 veces.

Todo lo anterior implicó un aumento del gasto del sector público no financiero consolidado de 30,9% del PGB en 1970, 39,5% en 1971 y 46,4% en 1972. Dada esta magnitud de gasto, resulta pertinente examinar qué es lo que sucedió con los ingresos públicos.

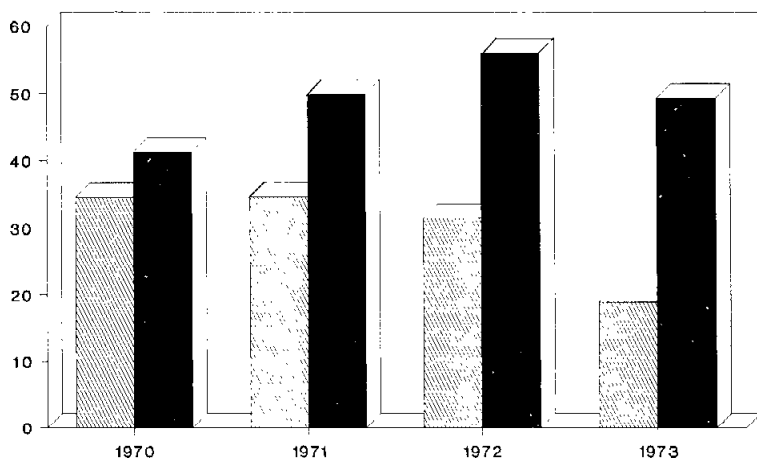
Los economistas de la U.P. culparon al Congreso (controlado por la oposición) por no haber aprobado las alzas de impuestos requeridas para financiar la expansión del gasto público. Pero los ingresos del sector público no podían haberse expandido al ritmo explosivo del gasto. La recaudación tributaria experimenta un leve aumento relativo en 1971 con respecto a 1970, pero en los años siguientes hay una severa contracción, observándose en 1973 una disminución superior al 5% del PGB en la recaudación tributaria con respecto a 1970 (ver cuadro 2.14 y gráfico 2.8.a). En esta disminución de la recaudación tributaria los impuestos indirectos mantienen su nivel relativo respectivo (entre 10% y 11% del PGB), mientras que los impuestos directos sufren una reducción paulatina; la aceleración inflacionaria afecta a los impuestos directos debido al rezago en la recaudación tributaria (efecto Olivera-Tanzi). La caída de las contribuciones a la previsión social es el principal factor de esa reducción de la recaudación tributaria, lo que es particularmente válido en el año 1973.

Un elemento adicional, en parte exógeno, genera también una sustancial merma de los ingresos públicos durante este período. En 1971 se produce una severa disminución del precio internacional del cobre; esta circunstancia, unida a la política de mantención de un tipo de cambio artificialmente apreciado, redujo drásticamente los ingresos de la GMC y, en consecuencia, los recursos percibidos por el fisco.

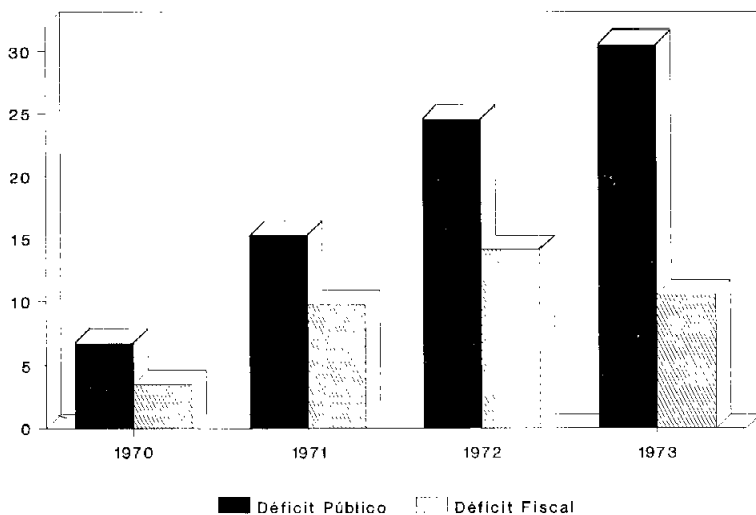
El resultado final de la exagerada expansión del gasto público y de la declinación de la recaudación fue un déficit del sector público creciente y desproporcionado; el déficit del 6,6% de 1970 se eleva secuencialmente a 15,3% (1971), 24,5% (1972) y 30,5% (1973) (ver gráfico 2.8.b). Al déficit público de 1973 contribuyen casi por partes iguales el gobierno (10,5%), las empresas públicas (10,5%) y las empresas del área de propiedad social (9,5%). La principal (y casi exclusiva) fuente de financiamiento fue de origen interno, con una preponderancia abrumadora de la emisión monetaria (el Banco Central no era autónomo, sino totalmente dependiente del ministerio de Hacienda, una tradición que se mantuvo hasta 1989).

Vuskovic (1975, pp. 18-19) da una explicación muy particular a la generación de estos déficit públicos crecientes: "detrás del déficit fiscal yace la resistencia abierta y encubierta de la burgue-

**GRAFICO N° 2.8.a. GASTOS E INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO  
(% DEL PGB)**



**GRAFICO N° 2.8.b. DEFICIT FISCAL Y DEFICIT PUBLICO  
(% DEL PGB)**



Fuente: Larrain (1988).



sía, en contra de la contribución de los recursos necesarios para sostener los servicios públicos básicos y mejorar los ingresos de los trabajadores del sector público; la negativa del Congreso a aprobar nuevos tributos y su imposición de reducciones presupuestarias e incluso una campaña activa de resistencia al pago de los impuestos existentes”.

### *Escasez, mercado negro y racionamiento*

La existencia de desequilibrios, unida a la resistencia a aplicar políticas ortodoxas de ajuste (políticas fiscal y monetaria restrictivas y liberalización de precios con congelamiento de salarios), acentúa el nivel de los desequilibrios con una clara aceleración en su magnitud. El único instrumento existente es el de los controles, pero éstos pierden efectividad a medida que pasa el tiempo; en estas circunstancias surgen y proliferan los mercados negros y la especulación.

Para combatir a los intermediarios-especuladores, el Estado crea canales de distribución de productos básicos a precios oficiales; como el diferencial entre los precios oficiales y los del mercado negro es muy elevado, surgen las colas y la profesión del “colero”. Pero esto no resuelve el problema de fondo, por cuanto las ventas de bienes a precios oficiales están restringidas a pequeñas cantidades, mientras que en los mercados negros existe la opción de comprar montos mayores. Es más, basta que un bien sea ofrecido en el mercado oficial en cantidades limitadas para que la gente asuma una disminución futura de la oferta de dicho bien; esto estimula el acaparamiento y la aparición del mercado negro<sup>106</sup>.

Durante el segundo semestre de 1972, una aceleración de la ya elevada inflación (de tres dígitos en base anual) coexistió con la escasez generalizada y la proliferación del mercado negro. El diferencial de precios entre el mercado oficial y el mercado negro llegó a estar entre 5 a 10 veces para una gran variedad de productos<sup>107</sup>.

La explicación de las autoridades económicas fue la siguiente: la escasez y el mercado negro se debían a la acción contrarrevolucionaria de los grupos reaccionarios y de los “enemigos del

pueblo": "el mercado negro es la síntesis de la acción antipatriótica de los conservadores" (...) "es una mentira imputar los problemas actuales del consumo a malas políticas de gobierno"<sup>108</sup>.

En un contexto de escasez y mercado negro, los reajustes de salarios nominales se vuelven inefectivos. El IPC oficial subestima la tasa de inflación real, y el acceso a los bienes ofrecidos a precios oficiales resulta crucial<sup>109</sup>. Por lo tanto, los economistas de la U.P. sostienen que el control directo del gobierno sobre la distribución de bienes y el racionamiento son un mecanismo necesario y eficiente para combatir el mercado negro y garantizar el mantenimiento del consumo real de los grupos de bajos ingresos.

La lógica de los controles conlleva la intensificación de su uso: cuando los controles vigentes son inefectivos, la solución final parece ser el control total.

En diciembre de 1972, el ministro de Hacienda anunció las siguientes medidas para enfrentar la situación: 1) La creación de una agencia estatal nacional (Secretaría Nacional de Distribución) que centralizaría el comercio mayorista, a fin de evitar el flujo de mercaderías al mercado negro. Las empresas estatales le enviarían toda su producción y suspenderían el pago en especies a sus trabajadores. Se ofrecería a las firmas privadas acuerdos especiales de contratos de compra "que serían difíciles de rehusar". 2) A nivel minorista, habría un control directo sobre la distribución de bienes, de modo que "todas las familias reciban una canasta de mercaderías de acuerdo a sus necesidades reales"; para este fin, la agencia "establecerá una cuota de mercaderías por familia, como aceite, azúcar, arroz, café, carne, hasta un total de 30 productos que se distribuirán por la JAP"; "la JAP definirá los requerimientos reales por familia"<sup>110</sup>.

Este discurso oficial anunciando que "el racionamiento ya viene" tuvo un impacto en varios frentes. En primer lugar, hubo un agudo incremento de la demanda, especialmente de bienes de consumo no perecibles. Todo el mundo trató de conseguir aquellos bienes mencionados específicamente en la lista del ministro de Hacienda primero, y todo tipo de bienes de consumo que se suponía iban a estar incluidos en la "canasta de 30 productos", después. Es decir, el anuncio oficial de las medidas para resolver los problemas de escasez y mercado negro no hizo más

que agrandarlos: la mayoría de las familias trataron de aprovisionarse de todo producto de consumo que se encontrara en el mercado. Por otra parte, la oposición política se endureció. Se percibía que la economía chilena se dirigía a un sistema integral y generalizado de racionamiento bajo el control del Estado y de las JAP, en el que el dinero sería sustituido por las credenciales del Partido y las conexiones. Además, no existía en ese momento la infraestructura necesaria para aplicar el esquema de racionamiento; sólo había algunas “canastas populares” dispersas, distribuidas por algunas agencias estatales a su clientela política y a las JAP ubicadas en comunidades de bajo ingreso<sup>111</sup>.

A pesar de lo dramático y caótico de la situación, el gobierno de la U.P. obtuvo el 45% de la votación en las elecciones parlamentarias de marzo de 1973. Varios factores influyeron en ello, pero, sin lugar a dudas, la retórica y la ideología jugaron un papel importante: los grupos de bajo ingreso percibían que “el gobierno de la U.P. era su gobierno”<sup>112</sup> y que tenían que apoyarlo en las buenas y en las malas. Sin embargo, después de las elecciones la situación empeoró aún más y la economía derivó hacia el colapso total. El fin de la historia es bien conocido.

### *La evolución del tipo de cambio*

En situaciones de inestabilidad e incertidumbre política y económica, el tipo de cambio paralelo o del mercado negro constituye un indicador que sintetiza lo que sucede, reflejando el grado de las distorsiones existentes.

Desde el punto de vista conceptual, el tipo de cambio podría considerarse como el precio de un activo financiero de alta liquidez relativa. Los mercados de activos tienen un alto grado de integración y una elevada velocidad de ajuste para eliminar desequilibrios; el tipo de cambio del mercado negro se ajusta casi instantáneamente ante diversas “noticias”. Los activos internos (pesos) y externos (dólares) son sustitutos imperfectos, lo que transforma al riesgo cambiario y las expectativas de devaluación en las variables cruciales de determinación de la evolución del tipo de cambio y del diferencial (o *premium*) existente entre el tipo de cambio oficial y el paralelo. Las expectativas respecto a

eventos políticos y económicos futuros se reflejan en el *premium* aun antes de que dichos eventos se materialicen; la existencia de este *premium* dificulta el manejo de la política económica, generando muchas veces una especie de profecía autocumplida. El *premium* tiene alta volatilidad, lo que produce inestabilidad en el mercado de bienes; un *premium* creciente provoca aumentos de precios en los mercados negros de bienes transables. En un contexto en el que circulan “noticias” o “rumores” sobre confiscaciones, expropiaciones e impuestos crecientes para los activos domésticos no financieros, incentiva una evolución propia del tipo de cambio paralelo totalmente independiente del tipo de cambio oficial, incluso de las expectativas de devaluación de este último.

Casi todos estos elementos conceptuales están presentes en la evolución del tipo de cambio paralelo en el período 1970-73. La evolución del *premium*<sup>113</sup> va del 36% en el primer trimestre al 50% durante el segundo semestre de 1969 (un año antes de las elecciones presidenciales); durante el período preeleccionario de 1970 aumentó a un 90%. Esto corroboraría la hipótesis de que el *premium* incorpora anticipadamente el esperado triunfo de Salvador Allende; sin embargo, experimenta un alza significativa en el trimestre post-eleccionario, alcanzando un 146%. A partir de ese instante, el *premium* exhibe una evolución creciente hasta observarse que el tipo de cambio paralelo llega a ser equivalente a 40 veces el tipo de cambio oficial en el trimestre previo al golpe militar (cuadro 2.17)<sup>114</sup>. En el trimestre siguiente, el tipo de cambio paralelo es “sólo” 2,7 veces el tipo de cambio oficial, valor que se reduce a 1,3 veces en el cuarto trimestre de 1974.

En síntesis, es efectivo que el *premium* refleja las expectativas en cuanto a eventos políticos y económicos futuros, pero sólo capta y anticipa una parte de ellos. Una vez que el suceso efectivamente ocurre, el *premium* experimenta variaciones considerables; esto se observa tanto en el período post-eleccionario de 1970 como en el período post-golpe de 1973. Para 1970-73, es más pertinente la hipótesis de que el tipo de cambio paralelo posee una evolución propia totalmente independiente de la del tipo de cambio oficial.

Este experimenta una apreciación continua a lo largo de todo el gobierno de la U.P., en el que el precio oficial del dólar

CUADRO 2.17. EVOLUCIÓN TRIMESTRAL DEL TIPO DE CAMBIO OFICIAL Y PARALELO, 1970-73

| Trimestre | Tipo de Cambio Real                         |          | Premium o Diferencial<br>Tipo Cambio Paralelo/<br>Tipo Cambio Oficial |       |
|-----------|---|----------|---|-------|
|           | Oficial<br>(E <sup>o</sup> Enero 1970/US\$) | Paralelo |   |       |
| 1970      | I   | 9,95     | 15,21   | 1,53  |
|           | II  | 10,03    | 18,54   | 1,85  |
|           | III   | 10,01    | 22,11   | 2,22  |
|           | IV  | 9,67     | 23,77   | 2,46  |
| 1971      | I   | 9,29     | 29,13   | 3,14  |
|           | II  | 8,51     | 34,18   | 4,03  |
|           | III   | 8,04     | 43,99   | 5,47  |
|           | IV  | 7,80     | 43,16   | 5,54  |
| 1972      | I   | 7,96     | 45,00   | 5,67  |
|           | II  | 6,75     | 64,01   | 9,55  |
|           | III   | 7,05     | 87,83   | 12,51 |
|           | IV  | 5,27     | 61,92   | 11,80 |
| 1973      | I   | 4,35     | 79,66   | 18,53 |
|           | II  | 3,20     | 121,41  | 38,57 |
|           | III   | 2,69     | 110,43  | 40,76 |
|           | IV  | 8,38     | 22,68   | 2,73  |

Fuente: Ver cuadro B1 del Anexo Estadístico.

experimenta una pérdida real superior al 70%. La devaluación real de 217% tras el golpe militar no logra recuperar totalmente el nivel real del tipo de cambio oficial de 1970. El control cambiario, las elevadas tarifas y las barreras no arancelarias evitan la expansión de las importaciones que debería haber generado la alta apreciación del tipo de cambio real oficial.

El tipo de cambio real paralelo, por su parte, exhibe una evolución diametralmente opuesta, experimentando una depreciación casi continua durante todo el período (salvo en los 6 meses anteriores a las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, en los que hay una reversión de dicha tendencia). El tipo de cambio real paralelo al final del gobierno de la U.P. es 5 veces superior a aquel que había al comienzo. Este patrón evolutivo sugiere que, a medida que el gobierno de Allende lleva a cabo su programa de estatizaciones, expropiaciones e intervenciones con-

fiscatorias y demuestra una total pasividad ante las “tomas” de fundos y de empresas, aumenta el valor del activo de mayor liquidez internacional existente en la economía chilena.

Dada la tendencia sistemáticamente creciente del tipo de cambio real paralelo con posterioridad a marzo de 1973, podría decirse que, a pesar de la paralización económica y de la ola de rumores, el golpe militar no fue un evento anticipado por la mayoría de los agentes económicos que operaban en el mercado paralelo de divisas.

## LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA UNIDAD POPULAR

Las reformas estructurales constituyen, sin lugar a dudas, el factor distintivo del gobierno de la U.P. Como se ha dicho, su diagnóstico del funcionamiento de la economía chilena señalaba cuatro características estructurales que había que corregir: capitalista, dependiente, oligárquica y monopólica. Estas características generaban contradicciones que constituían un freno cada vez más poderoso al desarrollo económico; como consecuencia, había un empeoramiento creciente de las condiciones de vida del pueblo. “Es la propia estructura la que está en crisis” (ministro de Hacienda, “Exposición del Estado de la Hacienda Pública”, noviembre 1970). La solución, entonces, es el cambio de estructura: la estatización de la economía.

El Programa de la U.P. aclara en qué consiste esta estatización o nacionalización de la economía chilena: “... El sector de actividades nacionalizadas abarcará lo siguiente:

1. La gran minería del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón mineral.
2. El sistema financiero del país, en especial la banca privada y seguros.
3. El comercio exterior.
4. Las grandes empresas y los monopolios de distribución.
5. Los monopolios industriales estratégicos.
6. En general, aquellas actividades que condicionan el desarrollo social y económico de la nación, tales como la producción