

DESEMPEÑO Y LOGROS MACROECONOMICOS EN CHILE

RICARDO FFRENCH-DAVIS
RAUL LABAN

INTRODUCCION

Chile se ha convertido en la economía más vigorosa de Latinoamérica en los años 90. Los indicadores macroeconómicos claves evidencian una mejoría notoria, mientras que la aceleración en la tasa de crecimiento del producto ha corrido paralela a un aumento en los coeficientes de ahorro e inversión, a una reducción en la inflación y en la tasa de desempleo, y a un fortalecimiento de la posición externa, reduciéndose así la vulnerabilidad ante eventuales shocks, los que en el pasado constituyeron la fuente principal de inestabilidad macroeconómica.

Como resultado de este desempeño económico, Chile ha despertado gran interés internacional, siendo mencionado frecuentemente como modelo de reestructuración, liberalización y estabilización para otros países de la región, como también para las economías en transición de Europa del Este. El interés internacional en la economía chilena se vio reforzado a partir de 1990 cuando, después de 16 años de régimen autoritario, Chile emergió con una nueva democracia que, a diferencia del pasado, ha privilegiado los consensos en lugar de un estilo confrontacional de organización económica.

La nueva administración, con el apoyo de distintos sectores sociales y políticos, ha reafirmado el énfasis en una estrategia de desarrollo de mediano plazo, basada en la expansión de las exportaciones y en la importancia de los equilibrios macroeconómicos sostenibles –fundamentados en la austeridad fiscal y en una disciplina monetaria activa–, y ha dado una mayor prioridad a la tarea de reducir los altos índices de pobreza y de mejorar la distribución del ingreso, ambos requisitos necesarios para alcanzar un verdadero desarrollo.

Se ha intentado derivar varias lecciones de política de este experimento de reestructuración, liberalización y estabilización económica, y realizar un balance sobre su relativo éxito. La convicción casi absoluta últimamente observada de que el modelo chileno resulta ser un paradigma de reforma económica, es sorprendente. En realidad, varias de las reformas ya habían sido aplicadas en los años setenta, con enormes costos que se prolongaron por un largo período; incluso ya en 1985 las evaluaciones de esta experiencia parecían concluir que había fallado en alcanzar sus objetivos centrales¹.

1 Ver, por ejemplo, Edwards y Cox-Edwards (1987) y Foxley (1983).

Asimismo existe abundante evidencia de que este proceso estuvo asociado a importantes costos en bienestar, los cuales recayeron en forma desproporcionada sobre los sectores más pobres de la población, aumentando con ello los niveles de pobreza y empeorando la distribución del ingreso. La evidencia sugiere también que se cometieron graves errores de política económica y social, los que aumentaron artificialmente la duración y magnitud del período de ajuste y los costos en bienestar asociados a éste.

Por otra parte, la opinión más favorable que existe sobre el experimento chileno de transformación y estabilización económica está en el propio desarrollo del campo económico en los últimos 10 años, en los que se ha llevado a cabo una conducción macroeconómica más pragmática y una estrategia de desarrollo basada en la expansión del sector exportador –en magnitud y diversificación– y en una sustitución eficiente de importaciones. Sin embargo, aún existe controversia en torno a por qué el período de ajuste, con los consiguientes costos en bienestar asociados, fue tan profundo y duradero. Lo que es evidente es que hay maneras muy diversas de efectuar reformas, e ignorar esta diversidad puede resultar muy costoso.

Chile ha avanzado significativamente en su proceso de transformación y estabilización macroeconómica en los años 90, a la vez que ha restablecido con éxito un sistema democrático; no obstante, enfrenta hoy variados desafíos en el campo económico y social, desafíos que deben superarse para alcanzar un estado verdadero y sostenible de desarrollo.

El objetivo central de este trabajo es examinar en detalle los logros alcanzados en materia macroeconómica en Chile durante el gobierno del Presidente Aylwin (1990-94), como también presentar los principales desafíos que el país enfrenta en esta materia.

I. CONDICIONES INICIALES: LA HERENCIA DEL REGIMEN MILITAR 1973 - 1989

1. LOS CAMBIOS RADICALES DE LOS AÑOS SETENTA²

Inmediatamente después del golpe de Estado de septiembre de 1973, Chile comenzó su transición a una economía de mercado libre a través de una serie de reformas económicas e institucionales de gran importancia, que perseguían dos objetivos inmediatos (estabilización y privatización) y uno más gradual (liberalización de mercados).

Durante los años setenta, el esfuerzo de estabilización se concentró en diversos objetivos: la corrección de distorsiones en los mercados de bienes –inducida por el exceso de intervención estatal– y de los desequilibrios fiscales, la reducción del déficit de balanza de pagos inducido por un severo shock de

2 Para una interpretación interesante de la economía política detrás del proceso chileno de reestructuración, ver Velasco (1994).

términos de intercambio (1974-75) y el control de la inflación, para lo que se llegó a un sistema de tipo de cambio nominal fijo en 1979, sin que con ello la inflación convergiera rápidamente a niveles internacionales, debido a una amplia indexación de los precios nominales y a un exceso de gasto agregado sobre el producto. Como resultado, se produjo una fuerte apreciación del tipo de cambio real y, con ello, una importante pérdida de competitividad del sector transable.

Entre 1974 y 1978, de acuerdo al programa de reestructuración del sector público, se privatizó parte importante de los activos que habían sido transferidos al Estado durante la Unidad Popular (1970-73). En 1980, sólo quedaban en manos del sector público 43 de las más de 500 empresas que se hallaban bajo control estatal durante el gobierno del Presidente Allende, incluyendo un banco comercial (Ver Larraín, 1989). Este proceso adoleció de varias fallas de importancia, entre ellos la rapidez y poca transparencia con las que se llevó a cabo, la poca atención que se prestó a sus efectos sobre la competencia y la falta de un marco regulatorio adecuado.

Con el fin de otorgar una mayor presencia al mercado en la economía, a fines de 1973 se liberalizaron muchos de los precios bajo control, se desregularon abruptamente los mercados financieros internos en 1975, y se inició un programa intenso de apertura comercial. Hacia fines de los años setenta, la liberalización se extendió a las finanzas internacionales. En esta área, tampoco la autoridad prestó importancia a la necesidad de contar con un marco regulatorio adecuado y con las necesarias medidas de precaución.

En esos años el desempeño económico experimentó fluctuaciones de importancia (Ver Cuadro N° 1). Como resultado de la aplicación del programa de ajuste estructural y estabilización macroeconómica, al que se unió un severo shock de términos de intercambio, la economía sufrió una fuerte contracción durante 1974-75, con una caída de 13,3% en el producto (1975), un aumento de la tasa de desempleo a 18% (1975-76) y una abrupta caída del 16% en los salarios reales (1974-75).

Como esta recesión fue seguida por varios años de expansión económica acelerada –con un aumento promedio del PIB de 7,5% (1977-81)–, se postuló prematuramente el éxito del programa económico del gobierno militar, a pesar del alto nivel en el que se mantuvo la tasa de desempleo –con un promedio de 18% de la fuerza laboral (1976-81), comparado a un promedio de sólo 6% para los años sesenta–, y de que el salario real fue en promedio un 7% inferior durante 1980-81 al nivel alcanzado en 1970.

2. DE LA CRISIS A LA RECUPERACION ECONOMICA EN LOS OCHENTA

Dicha euforia se esfumó repentinamente con el colapso de la economía en 1982, como respuesta a una acumulación insostenible de deuda externa y a varios shocks de importancia: la desaparición del financiamiento externo voluntario, la fuerte caída de los términos de intercambio y el aumento significativo en las tasas de interés internacionales.

*Cuadro N° 1. Indicadores macroeconómicos claves para Chile. 1970 - 1993
(Porcentajes)*

<i>Años</i>	<i>Crecimiento del PIB^b</i>	<i>Inflación^c</i>	<i>Desempleo^d</i>	<i>Salarios reales^e</i>
1971-73 ^a	1,1	297,8	4,7	-1,9
1974-79 ^a	2,1	178,5	16,6	0,9
1974-89 ^a	2,9	79,9	17,3	1,1
1980-89 ^a	3,4	20,7	17,7	1,1
1985-93 ^a	6,7	18,9	9,7	2,1
1990-93 ^a	6,9	17,7	5,5	3,6
1974	1,0	369,2	9,2	-16,3
1975	-13,3	343,3	16,4	-3,4
1976	3,2	197,9	19,9	3,0
1977	8,3	84,2	18,6	10,3
1978	7,8	37,2	17,9	6,3
1979	7,1	38,9	17,7	8,3
1980	7,7	31,2	15,7	8,7
1981	6,7	9,5	15,6	8,9
1982	-13,4	20,7	26,4	-0,2
1983	-3,5	23,1	30,4	-10,6
1984	6,1	23,0	24,4	0,1
1985	3,5	26,4	21,4	-4,3
1986	5,6	17,4	16,0	2,1
1987	6,6	21,5	12,2	-0,2
1988	7,3	12,7	9,0	6,5
1989	9,9	21,4	6,3	1,9
1990	3,3	27,3	6,0	1,8
1991	7,3	18,7	6,5	4,9
1992	11,0	12,7	4,9	4,5
1993	6,3	12,2	4,6	3,3

^a Tasas anuales promedio en inflación y desempleo; tasas acumulativas anuales en el resto.

^b Para 1970 - 1974, en millones de \$ de 1977 y, para 1975 - 1993, en millones de pesos de 1986. Banco Central de Chile.

^c Diciembre a diciembre 1970 - 1978, Cortázar y Marshall; 1979 - 1993, Banco Central de Chile.

^d 1970 - 1979, ODEPLAN; 1980 - 1993, INE; incluye programas de empleo de emergencia (PEM y POJH).

^e 1970 - 1973, sector industrial; 1974 - 1992, índice general, INE; 1993, empalme del índice general con el índice de remuneraciones por hora del INE.

La situación se vio agravada por errores serios de política económica, entre ellos la mantención de un tipo de cambio fijo junto a la indexación salarial al 100% de la inflación oficial pasada³, la rápida liberalización de los mercados financieros internos –sin contar con un marco regulatorio y medidas de precaución adecuadas–, la apertura radical de la cuenta de capitales durante el boom y la convicción de que, a través de un mecanismo automático, el mercado generaría un ajuste inmediato de la economía a la nueva realidad recesiva (Meller, 1991).

Durante 1982-83, la autoridad enfrentó la crisis externa con una política de contracción de gasto, para reducir la brecha gasto-producto, y con una devaluación del tipo de cambio en junio de 1982, sin una clara definición de la política cambiaria que se seguiría a futuro. Chile experimentó entonces la peor crisis económica desde la década del 30, y la mayor caída del PIB en América Latina en 1982, con una reducción acumulada del 17% en 1982-83, un aumento en la tasa de desempleo al 30% en 1983 (incluyendo los programas de empleo de emergencia) y una caída en el salario real de 11% ese mismo año. Como reacción al ajuste, se redujo el desequilibrio externo principalmente a través de una contracción de las importaciones a la mitad de su nivel de 1981, sin que se diera una respuesta significativa al programa de ajuste por parte de las exportaciones.

Ante la magnitud del costo generado por la contracción, el gobierno adoptó en 1984 una política expansiva que permitió una recuperación del producto, pero demostró ser insostenible al alcanzar el déficit en cuenta corriente un 11% del PIB. Para trasladar gasto hacia los productos nacionales, en septiembre se devaluó el peso y se aumentó de 10 a 35% el arancel uniforme a las importaciones.

A partir de 1985, se puso en práctica una política macroeconómica más pragmática, orientada hacia la expansión de las exportaciones no tradicionales, el aumento del ahorro interno y el fortalecimiento del sector financiero y corporativo. De hecho, hubo un reconocimiento de errores o limitaciones en algunos mercados claves, como el de exportaciones y el financiero.

Para inducir a un aumento en el volumen y la diversificación de las exportaciones, se tomaron varias medidas: mejora de la competitividad del sector transable a través de una serie de devaluaciones, unidas a un gasto restrictivo y seguidas por la estabilización del tipo de cambio real en un "nivel competitivo"; reducciones de los aranceles a las importaciones desde 35 a 15%, aunque sin volver al 10% vigente en 1979-82; adopción de medidas tributarias y administrativas incluyendo un sistema de *draw-back* y uno de reintegro simplificado del 10% para las exportaciones menores.

Durante 1985-89, las exportaciones de bienes y servicios se expandieron a una tasa promedio real del 11%, lo que convirtió a Chile en una de las economías

3 Hasta 1978, hubo una subestimación sistemática del IPC (Ver Cortázar y Marshall, 1980). En promedio, la inflación medida por el IPC oficial en el trienio 1976-78 equivalió a sólo el 78% de la inflación real.

con mayor orientación externa del mundo, puesto que las exportaciones representaban cerca del 32% del PIB en 1989, comparado con un 25% en 1980.

Al comenzar a escasear el financiamiento externo, pasó a ser fundamental un aumento del ahorro interno –que había descendido a un 1,6% del PIB en 1982– para financiar una mayor inversión. Con el fin de incentivar un mayor ahorro privado se aplicó en 1984 una reforma tributaria. La evidencia sugiere que ésta fue efectiva para incentivar un mayor ahorro de las empresas, no así de las personas.

Por otro lado, el debilitamiento de las finanzas públicas⁴ fue enfrentado mediante varias medidas, entre las cuales cabe mencionar la fijación de reajustes salariales del sector público sistemáticamente por debajo de la inflación, y la reducción en varias categorías del gasto, incluyendo las del área social. Como resultado de ello, el déficit fiscal pasó de un 4,3% del PIB en 1984 a una situación balanceada en 1989.

A partir de 1982, numerosas empresas no financieras se vieron afectadas por las altas tasas de interés real, la contracción económica y el efecto de la devaluación en el endeudamiento en moneda extranjera. Ello, unido a prácticas bancarias poco transparentes y a un marco regulatorio permisivo, sentó las bases para una crisis financiera de gran magnitud, que obligó a las autoridades a intervenir varias empresas financieras con problemas, incluyendo los dos mayores bancos comerciales privados del país.

El gobierno reaccionó ante la crisis financiera con un programa de ayuda a bancos y deudores locales –con un costo estimado en 35% del PIB de 1986– que incluía, entre otras medidas, un tipo de cambio preferencial para deudas en dólares, líneas de crédito a tasas subsidiadas para el sector financiero y la compra por parte del Banco Central de la cartera "mala" de los bancos, con un compromiso de recompra por parte de éstos. Posteriormente se fortalecería la regulación bancaria y los poderes de la Superintendencia de Bancos.

A mediados de los años ochenta se llevó a cabo una segunda ronda de privatizaciones que abarcó 46 firmas –incluyendo instituciones financieras intervenidas–, las que fueron rápidamente traspasadas al sector privado por un valor cercano a los US\$ 6 mil millones⁵.

A partir de 1986, la economía chilena vivió un período de recuperación económica, acompañada de una mejoría en las cuentas externas. Ciertamente contribuyeron a este proceso la fuerte expansión de las exportaciones, la reducción en las tasas de interés internacionales, una mejora notable en los términos de intercambio y una política más expansiva hacia fines de la década,

4 Debilitamiento causado por el costo fiscal de la reforma a la seguridad social de 1981, así como por una actividad económica y de importaciones deprimida, y por la caída en las tasas de impuestos y aranceles a las importaciones.

5 Este valor no es muy alto si se compara con las cifras pagadas en las privatizaciones de empresas estatales en Argentina, Perú y Venezuela.

por razones electorales. Esta expansión económica se logró con bajas tasas de inversión, y se basó en la absorción de la capacidad productiva subutilizada –generada a raíz de la crisis de 1982–, la cual se estima quedó plenamente agotada en 1989 (Banco Central, 1990; Marfán, 1992). Con todo, la expansión promedio del PIB fue comparativamente baja tanto en 1974-81 como en 1981-89, alcanzando un 3% anual⁶.

3. BALANCE SOCIAL: DISTRIBUCION Y POBREZA EN EL REGIMEN MILITAR

Hacia fines de los años sesenta, Chile se encontraba entre los países con mayor desarrollo social y mejor situación distributiva de América Latina. Durante el gobierno militar, algunos indicadores sociales siguieron mejorando, mientras otros se deterioraban significativamente, arrojando un balance global negativo (Ffrench-Davis y Raczynski, 1990; Marcel y Solimano, 1994; Meller, 1991).

El desempeño en cuanto a distribución del ingreso y consumo es negativo, tanto durante el proceso de reestructuración y estabilización de los setenta como durante la mayor parte del proceso de ajuste estructural de los ochenta. Ello no resulta sorprendente si consideramos las dos depresiones de gran magnitud que experimentó Chile durante este período, y los dolorosos y prolongados ajustes que les siguieron. En ambos episodios, el desempleo aumentó y los salarios reales cayeron significativamente, mientras se aplicaban medidas económicas y sociales con un fuerte sesgo regresivo.

Varias medidas de distribución confirman esta tendencia. El coeficiente de Gini aumentó desde 50% en 1970 a más de 54% en 1982-84. La participación en el consumo del quintil más alto subió desde 44,5% en 1969 a 51% en 1978, y a 54,9% en 1988. La participación en el consumo de los dos quintiles más bajos cayó desde 19,4% en 1969 a sólo 12,6% en 1988.

Durante el régimen militar se observa una importante caída en el gasto social per cápita en salud, vivienda y educación. Sólo aumentó el gasto en seguridad social, asociado al número de pensionados. La caída promedio en el gasto social total superó el 20% entre 1970 y 1989 (Ffrench-Davis y Raczynski, 1990). Sin embargo, el gobierno militar logró una mejor focalización de algunos programas en sus grupos objetivos, como por ejemplo el de cuidado de madres embarazadas y niños lactantes. Asimismo exhibió una mejora en algunos índices –mortalidad general e infantil, analfabetismo y expectativa de vida– a una velocidad superior a la tendencia mundial de mejora de estos indicadores (CEPAL, 1994a).

6 Si se utilizan las cifras corregidas de Marcel y Meller (1986), el aumento promedio del PIB en el período 1974 - 1989 es de 2,6% anual. Cifras revisadas por el Banco Central dan 2,5% para 1981-1989. En los años sesenta, la economía chilena creció en promedio un 4,9% anual.

De acuerdo a estimaciones de Torche (1987), cerca de un 45% de la población vivía bajo la línea de pobreza a mediados de los años ochenta. Aun cuando Chile ya era un país con pobreza, esta situación se agravó significativamente a raíz de las dos depresiones, los costosos programas de ajuste y el carácter de las reformas que les siguieron en los setenta y ochenta. La recuperación económica entre 1986-89 tendió a mejorar esta situación aunque, como lo señala la información sobre distribución del consumo, en 1978 ésta era más concentrada que en 1969, y en 1988, aún más regresiva.

4. LA HERENCIA DEL GOBIERNO MILITAR⁷

En 1990, Chile inició su transición a la democracia heredando una economía que había completado gran parte de las reformas estructurales recomendadas por las instituciones financieras internacionales a otros países de la región y del Este europeo, y que se había recuperado de la crisis económica y financiera de principios de los ochenta.

La situación económica durante la segunda mitad de esa década permitió consolidar las reformas aplicadas; con el transcurso del tiempo, éstas comenzaron a dar sus frutos para un crecimiento sostenido a futuro. Durante este período, el PIB se expandió en promedio a una tasa de 6,2% –aunque la capacidad productiva aumentó menos de 3% anual, el resto fue reutilización de capacidad existente–, la inflación alcanzó un 19,8% y las exportaciones reales crecieron 9,4% anual. Los salarios reales se recuperaron parcialmente, la tasa de desempleo cayó en forma sistemática y se alcanzó un superávit fiscal sobre el 1% del PIB en 1989. Sin embargo, la inequitativa distribución del ingreso y los altos niveles de pobreza, las tasas aún bajas de ahorro interno e inversión y una considerable indefensión ante eventuales shocks externos –los que han sido en el pasado la tradicional fuente de inestabilidad macroeconómica– hacían prever, hacia fines del régimen militar, que Chile aún estaba lejos de alcanzar una senda de crecimiento sostenido, estable y equitativo.

De hecho, como ya se mencionó, el relativo éxito se logró con bastante sacrificio y en un lapso muy prolongado. La evidencia disponible señala un claro retroceso en el proceso de desarrollo social y en la distribución del ingreso, y una fracción importante de la población vivía bajo el umbral de la pobreza al iniciarse la transición a la democracia en Chile.

De acuerdo a una encuesta del Centro de Estudios Públicos, los altos niveles de pobreza y bajos niveles de ingreso fueron dos de las razones principales del apoyo popular a la opción "No" en el plebiscito de octubre de 1988, que abrió el camino a las elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de 1989, con las cuales se retornó a un sistema democrático.

7 Para una discusión más detallada de la evolución económica durante el régimen militar ver, entre otros, Fontaine (1989), Ffrench-Davis y Muñoz (1990), Ffrench-Davis (1991), Meller (1991) y Labán y Larraín (1994).

II. LOGROS ECONOMICOS DE LA ADMINISTRACION AYLWIN

El gobierno del Presidente Aylwin asumió en marzo de 1990. Aparte de los costos sociales asociados al sistema económico vigente, y del marcado deterioro en la distribución del ingreso, la economía chilena se había expandido a tasas insostenibles a mediano plazo durante el período del plebiscito y de las elecciones presidenciales y parlamentarias, agotando la capacidad instalada que aún se encontraba ociosa en 1987, y gozando de una mejora notable –pero también insostenible– del precio mundial del cobre.

De esta forma, la nueva administración concentró sus esfuerzos iniciales en la consecución de tres objetivos primordiales: a) estabilizar la economía tras el boom electoral de 1988-89, b) recién finalizada la recuperación económica⁸, lograr imprimir un crecimiento más vigoroso y estable del PIB, lo que requería entre otras cosas incrementar la tasa de inversión, aplicar un manejo macroeconómico que lograra equilibrios sostenibles, y reducir la vulnerabilidad ante shocks externos, y c) en un marco de estabilidad macroeconómica sostenible, dar respuesta a las demandas sociales más urgentes, permitiendo así que una mayor fracción de la población se beneficiara del proceso de modernización económica. Con ello se procuraba conciliar equilibrios macrosociales y macroeconómicos, e instaurar una política económica que resultase legítima en el nuevo marco democrático.

El nuevo gobierno decidió darle continuidad a la política económica, rompiendo con la tradición refundacional de los gobiernos precedentes. Se trataba de introducir modificaciones que permitieran fortalecer el desarrollo, generar más estabilidad macroeconómica y revertir la tendencia regresiva en la distribución del ingreso. El enfoque del gobierno democrático generó un clima de estabilidad en la política económica e institucional, que era necesario para aumentar la inversión productiva privada y el crecimiento económico.

Para lograr este objetivo, el gobierno debía obtener en breve plazo el apoyo y la incorporación al proceso de toma de decisiones del movimiento laboral organizado, así como de aquellos grupos más afectados por el largo período de ajuste de los ochenta, entre los cuales cabe mencionar aquellos afectados al salario mínimo (un tercio menor en términos reales que en 1980), los que recibían asignación familiar (no reajustada desde 1985), el trabajador promedio (con un salario real menor en un 2% comparado con 1980-81), los pensionados del sector público (cuyas pensiones reales habían caído un 10% desde 1985), las familias en situación de extrema pobreza (cuyos subsidios se redujeron en términos reales un 50% desde 1981) y, en general, los receptores del gasto social (el que había disminuido un 20% per cápita).

8 Se estimaba que sólo en 1989 la economía se había situado en la frontera de producción, lo que explicaba que, a pesar de una baja tasa de inversión, el PIB hubiese crecido 18% en el bienio 1988 - 1989. La capacidad productiva había aumentado sólo un 7% en ese mismo bienio; la brecha entre alza efectiva y potencial del PIB se logró a través de un mayor uso de la capacidad disponible (Ver Ffrench-Davis y Muñoz, 1990; Marfán, 1992).

La nueva administración, con la colaboración de los trabajadores, los empresarios y la oposición política, fue capaz de crear un clima de consenso en torno a las políticas y reformas económicas necesarias para dar una mayor prioridad a los problemas sociales y, en particular, para aumentar el gasto social en educación, salud, vivienda y pensiones.

1. DEMANDAS SOCIALES Y EQUILIBRIOS MACROECONOMICOS

Al momento de asumir, el nuevo gobierno democrático enfrentaba presiones potenciales de distintos grupos de interés. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia de Argentina, Brasil y Perú, el procurar atender de inmediato todas las demandas que surgen con la restauración de la democracia sólo genera beneficios de corto plazo, a expensas de la estabilidad macroeconómica y del crecimiento futuro y la equidad.

Existía amplio consenso político en cuanto a que una condición indispensable para derrotar de forma permanente los problemas sociales y la pobreza era hacerlo a través de un crecimiento sostenido; postergar a parte importante de la población el acceso a los beneficios del crecimiento –aparte de las consideraciones éticas que suscita– puede ser políticamente insostenible en democracia, creándose presiones para cambios reiterados en las políticas públicas. Si los inversionistas lo perciben así, habrá una respuesta débil a los incentivos a la inversión, aunque éstos sean atractivos, hasta que al menos parte de la incertidumbre sobre la permanencia de las actuales condiciones se haya despejado. Ello a su vez posterga la inversión y el progreso social, erosionando el apoyo político a la continuidad de las políticas aplicadas⁹.

Se ha argumentado que la estabilidad y la credibilidad en las políticas e instituciones económicas pueden ser más relevantes para estimular la inversión productiva que los incentivos tributarios y las bajas tasas de interés. Así, un costo importante asociado a la inestabilidad política es su impacto negativo sobre la acumulación de capital físico, y con ello sobre el crecimiento económico (Ver Dornbusch, 1989; Pindyck, 1991). En el mismo sentido opera la inestabilidad macroeconómica, que acorta el horizonte del evaluador de proyectos y reduce la rentabilidad esperada, al generar una brecha entre productividad potencial y efectiva. Todo ello desalienta la inversión.

El gobierno planteó que para lograr un crecimiento sostenible, era necesario también incrementar progresivamente la capacidad de la gente de generar ingresos y aumentar su productividad. De ahí la propuesta de "invertir en la gente", por la que una parte significativa de la política pública se concentró, más que en mejorar ingresos monetarios a corto plazo, en elevar el nivel educacional y la capacitación laboral, y en intentar reflotar el deteriorado servicio nacional de salud¹⁰.

9 Como lo demuestran Labán y Wolf (1992), estas expectativas pesimistas sobre la capacidad del gobierno de mantener las políticas anunciadas pueden convertirse en profecías autocumplidas.

10 Para mayores detalles, ver el artículo de J.P. Arellano en este libro. Este planteamiento se inserta en lo que la CEPAL (1992) ha denominado "un enfoque integrado para una

La nueva administración enfrentó el conflicto potencial entre estabilidad macroeconómica y mayores recursos destinados a los grupos de menores ingresos mediante dos decisiones: por un lado, cambiar la composición del gasto público, aumentando la participación del gasto social en el presupuesto, y por otro, hacer aprobar una reforma tributaria que aportaría más recursos para el gasto social¹¹.

Asimismo el gobierno envió al Congreso en 1990 un proyecto de reforma laboral, que perseguía, entre otros objetivos, equilibrar los poderes de negociación del empleador y del trabajador, procurando dotar de legitimidad a la legislación vigente.

La reforma laboral dictada en 1979 era ampliamente resistida por las organizaciones laborales; las críticas a esta legislación se centraban en que reprimía los sindicatos laborales¹², concentraba el poder de negociación en el empleador¹³, restringía las negociaciones colectivas al nivel de la firma, y relajaba las prohibiciones para los despidos, permitiendo despidos arbitrarios¹⁴.

El acuerdo alcanzado para la aprobación de esta ley, al igual que en la reforma tributaria, refleja la intención del gobierno, de las organizaciones laborales y empresariales, y de los partidos políticos, por alcanzar acuerdos en torno a las reformas básicas a aplicar¹⁵.

La nueva reforma laboral eliminó el derecho a despido sin expresión de causa, aunque permitió una causa general de "necesidad de la empresa". La indemnización se mantuvo en un mes de salario por año de servicio en la firma, pero se aumentó el máximo de 5 a 11 meses¹⁶. Si el despido se encontrara injustificado, la indemnización debería ser aumentada en un 20%.

La nueva normativa laboral permitió además que grupos de trabajadores no sindicalizados pudieran participar en negociaciones colectivas, y autorizó a que —de común acuerdo entre trabajadores y empleadores— estas negociaciones se llevaran a cabo a nivel de la industria y no sólo a nivel de la firma, como era hasta entonces. La nueva legislación eliminó también la prohibición de formar sindicatos, extendió los objetivos de las organizaciones laborales, aumentó la

transformación productiva con equidad".

- 11 Había consenso sobre la necesidad de evitar potenciales *trade-offs* entre crecimiento, eliminación de la pobreza y mejoramiento en la distribución de ingreso. De esta forma, se optó por un aumento "balanceado" en gasto social, evitando un impacto negativo sobre la tasa real de interés y la competitividad del sector transable.
- 12 En 1980, la tasa de sindicalización había caído en forma importante (11%), comparada con los niveles tradicionales (18%, durante 1965 - 1970, y 29% para 1970 - 1973) y con los niveles internacionales. Por ejemplo, en Dinamarca y Suecia esta tasa era cercana al 87%, en Inglaterra de un 45%, en Alemania, Italia y Canadá de alrededor de 35%, en Japón un 25% y, en Estados Unidos, Francia y España, de entre un 15 y un 19% (Ramos y Bravo, 1991).
- 13 Esta ley establecía un plazo máximo de huelga de 60 días. Cumplido este plazo, si la huelga no había terminado, los contratos de los trabajadores en huelga eran automáticamente terminados, perdiendo con ello no sólo sus trabajos sino también sus indemnizaciones.
- 14 Los trabajadores podían ser despedidos sin expresión de causa alguna y sin derecho a reclamo, con una baja indemnización.
- 15 Un análisis más profundo del diseño, el impacto y la economía política de dicha reforma laboral se puede encontrar en el trabajo de R. Cortázar en esta misma obra.
- 16 El proyecto inicial no contemplaba máximo alguno. La idea era proporcionar a los trabajadores despedidos los recursos necesarios para sobrevivir durante el período promedio de desempleo, que era de 8 meses en ese momento, dado que en Chile no existe un seguro de desempleo eficaz.

protección de los sindicatos y permitió el financiamiento de sus actividades. Suprimió asimismo la duración máxima de 60 días para las huelgas.

Las críticas a esta reforma se centraron en la predicción de que aumentaría las huelgas, elevaría los salarios reales más allá de las ganancias en productividad laboral y, probablemente, aumentaría el desempleo. La evidencia, sin embargo, apunta en la dirección contraria: los días perdidos en huelgas han disminuido después de la reforma, y la tasa de desempleo en 1990-94 ha sido la más baja de las últimas dos décadas.

En 1990, también, se logró un acuerdo nacional tripartito entre el gobierno y los principales representantes de los trabajadores organizados y de los empresarios, acuerdo que permitió un aumento del salario mínimo real de 24% entre 1990 y 1993¹⁷. En estas negociaciones también se acordó aumentar la asignación familiar y el subsidio a familias en extrema pobreza, y aplicar un reajuste –que estaba pendiente desde 1985– de un 10,6% en la pensión mínima. En abril de 1991 se acordó que, después de esta fase de recuperación, cualquier aumento real a futuro del salario mínimo debía relacionarse a las ganancias en productividad laboral, y que el criterio para su reajuste sería la inflación futura, no la pasada¹⁸.

En 1990, había algún espacio para aumentos en salarios reales, pero ciertos factores sugerían cautela en esta área¹⁹. En particular, las estimaciones disponibles indicaban que hacia fines de 1989 se estaba cerca del pleno empleo de la capacidad productiva y, por ende, el aumento de la inversión productiva era imprescindible para mantener bajo el desempleo, conciliando los ajustes de salarios con mejoras en la productividad.

Algunos economistas predecían que el impacto combinado de las rigideces que introduciría la reforma laboral, junto al supuesto impacto negativo de la reforma tributaria sobre los incentivos para invertir, reducirían la capacidad de la economía de generar empleos productivos, con lo que aumentaría la tasa "natural" de desempleo. Como veremos, ninguna de estas dos predicciones se cumplió.

Durante el gobierno del Presidente Aylwin el salario real y el salario mínimo real crecieron a tasas promedio anuales de 3,7% y 6,5%, respectivamente; el empleo aumentó 3% anual, y se alcanzó una tasa de desempleo inferior a 5% en 1992-93. Por otro lado, el gasto social per cápita acaparó en la ley de presupuesto de 1993 un 40% más en términos reales que en la ley de presupuesto heredada del régimen de Pinochet para 1990.

Mayor expansión económica, mejores salarios reales, menor desempleo y más recursos dirigidos hacia los sectores más pobres deben permitir una mejora en la distribución del ingreso y una reducción gradual de la pobreza. La

17 Sin embargo, el nivel alcanzado en 1993 aún era menor a su promedio para el período 1980-81.

18 Aunque el salario mínimo cubría sólo un 12% de la fuerza laboral, y los salarios se determinan privadamente, su reajuste sirve de señal sobre las expectativas de inflación de la autoridad.

19 De acuerdo a la experiencia de otros países de la región, aumentos en salarios reales que no han venido acompañados por ganancias en productividad han sido de poca duración y seguidos de fuertes caídas, incluso a niveles inferiores que los iniciales (Dornbusch, 1989).