

PRIMERA PARTE

UN RECUENTO DE MEDIO SIGLO

CAPÍTULO I

DESARROLLO ECONÓMICO CHILENO DESDE LOS CINCUENTA*

A través de su historia independiente, Chile fue uno de los países de América Latina que se destacó por su mayor estabilidad política y su avanzada democracia. A pesar de los efectos desestabilizadores de los shocks externos, de los cuales ha sufrido muchos, Chile fue capaz de modernizar sus instituciones, inducir un proceso de movilidad social y difundir el progreso económico.

Hacia 1970, exhibía una de las distribuciones del ingreso menos regresivas de la región; se había desarrollado un amplio segmento de clase media, aunque concentrado en las áreas urbanas. Durante los años sesenta, la distribución mejoró en general, extendiéndose también al sector rural. Sin embargo, los avances sociales y el desarrollo político expandieron las expectativas de mejoramiento de los sectores de ingresos bajos y medios a un ritmo muy superior al del mejoramiento efectivo del bienestar económico.

Se volvió a repetir, una vez más, esa relación traumática entre desarrollo político y desarrollo económico, que destacados estudiosos de la historia económica chilena han señalado en varias ocasiones (Encina, 1911; Pinto, 1973; Moulián, 1982). Un temprano desarrollo político estimuló las expectativas de cambio y

* La sección 1, hasta 1989, está basada en una versión abreviada de "Desarrollo económico, inestabilidad y desequilibrios políticos en Chile: 1950-89" (coautor Oscar Muñoz), publicada en *Colección Estudios CIEPLAN 28*, junio de 1990, y en Simón Teitel (compilador), *Hacia una nueva estrategia de desarrollo para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995. El texto ha sido revisado y actualizado al año 2000. Agradecemos los comentarios de Sergio Bitar, Manuel Marfán, Patricio Meller, Dagmar Raczynski, Joseph Ramos, John Sheahan, Simón Teitel, Joaquín Vial e Ignacio Walker y la colaboración de Andrea Repetto.

modernización. Pero, las estrategias económico-sociales carecieron de la coherencia y eficacia necesarias para conciliar el desarrollo del aparato productivo con la velocidad y la dirección que requerían los cambios políticos.

En este capítulo hacemos un breve recuento de los rasgos más sobresalientes de la economía chilena a partir de la gran recesión de los treinta, avanzando velozmente hasta situarnos en el período en que se focaliza este libro que es en el régimen de Pinochet y en los gobiernos democráticos de los Presidentes Aylwin y Frei Ruiz-Tagle, e inicios del de Ricardo Lagos.

1. LAS ESTRATEGIAS ECONÓMICAS EN RETROSPECTIVA

La Primera Guerra Mundial encontró a Chile en una situación de gran holgura económica, la que se manifestó en un progreso material a la vez que en una fuerte diversificación del consumo de las élites económicas. En parte, ello se debió al estímulo creado por el sector exportador y a sus efectos de eslabonamientos (ver Muñoz, 1986). Pero también contribuyó una conciencia política temprana, de que el Estado debía asumir responsabilidades en la promoción del progreso económico, no obstante los apasionados debates al respecto.

Al momento de ocurrir la Gran Depresión, la economía chilena era una de las más desarrolladas de la región, tanto en términos de su ingreso per cápita como de la transformación productiva y social que estaba experimentando. Es sabido que la Gran Depresión afectó duramente a la economía chilena, que fue una de las más golpeadas en el mundo. La depresión de los términos de intercambio se prolongó por décadas (hasta los años sesenta). El derrumbe del sector exportador fue estrepitoso y sus efectos han sido ampliamente documentados (ver, en particular, Marfán, 1984). Posteriormente, la economía chilena logró una recuperación significativa y, hasta comienzos de los años cincuenta, un ritmo sostenido de crecimiento industrial que permitió paliar las restricciones impuestas por el quiebre del comercio exterior. En gran medida ello fue el resultado de políti-

cas económicas que reaccionaron activamente frente a la crisis, impulsando nuevas estrategias de industrialización (Muñoz, 1986).

La emergencia creada por la Gran Depresión obligó al Estado a asumir un conjunto de tareas paliativas. Un gobierno conservador, como fue la segunda administración del Presidente Alessandri Palma (1932-38), emprendió la aplicación de una serie de políticas fiscales compensatorias de los efectos recesivos y un control muy discrecional del comercio exterior. Se intensificó una acción intervencionista del Estado que ya se venía insinuando desde la década anterior. Ello culminó con la elección del gobierno del Frente Popular en 1938, el cual consagró más definitivamente el papel rector del Estado en la conducción del desarrollo económico y de la industrialización.

Se hizo evidente que ante la crisis del comercio exterior de los treinta, la necesidad de sustituir importaciones de manufacturas requería un enorme esfuerzo y la movilización de recursos internos y externos. Se requería financiamiento, nuevas instalaciones industriales, especialmente en sectores básicos y de infraestructura, como la energía eléctrica, combustibles, bienes intermedios y de capital; y capacidades empresariales y técnicas, que también eran escasas. La Segunda Guerra Mundial contribuyó a intensificar la escasez a consecuencia de la interrupción de los circuitos comerciales y financieros internacionales.

No debe extrañar, entonces, el alto nivel de consenso político que se logró para que el Estado ampliara su esfera de responsabilidades al fomento de la producción y de la actividad empresarial, a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en 1939. Es cierto que el sector privado tuvo reservas y aprensiones con respecto al grado de autonomía que la legislación le dio a la CORFO para crear empresas públicas (ver Muñoz y Arriagada, 1977), pero en la práctica se logró una convivencia bastante armónica entre el Estado empresario y el sector privado. Se activó el desarrollo industrial, que alcanzó ritmos importantes durante los años cuarenta, se redujo

el desempleo masivo del decenio precedente y se dio un salto adelante en la organización institucional y tecnológica. La propia CORFO inició actividades de investigación tecnológica y prospección de recursos naturales.

Pero, durante los años cincuenta, el modelo de desarrollo comenzó a experimentar nuevos problemas. Muchas de las deficiencias del proceso de industrialización utilizado se dejaron sentir, en particular el estancamiento de la agricultura. Por otra parte, el énfasis desmesurado en la sustitución de importaciones desestimuló el desarrollo de nuevas exportaciones, limitándose así, severamente, los grados de libertad del comercio exterior y el manejo de la balanza de pagos. Las orientaciones populistas de algunos períodos intensificaron esos desequilibrios. La inestabilidad de los precios de las exportaciones tradicionales se transmitió a la economía interna a través de los shocks recurrentes de balanza de pagos. Las presiones inflacionarias se intensificaron, movilizandó a las organizaciones sindicales y a los movimientos sociales ante el deterioro de su nivel de vida.

a) Expansión populista y estabilización ortodoxa, 1952-58¹

El signo de alerta sobre la gravedad de los males que aquejaban a la economía chilena la dio la aceleración inflacionaria de 1952-55, en que el aumento anual de los precios al consumidor pasó de 12% a 86%. Fue el detonante para inducir a los responsables de las políticas a buscar nuevas estrategias económicas. Este episodio de aceleración inflacionaria se inició con un moderado excedente de capacidad instalada, asociada a políticas restrictivas utilizadas en años anteriores y cierta restricción externa. En 1952 y 1953 se aplicaron políticas internas expansivas, mejoras salariales y una apreciación cambiaria, acompañadas de un efecto positivo de los términos del intercambio (ETI) entre 1951 y 1953. Luego de dos años de expansión de la demanda agregada, a un ritmo que duplicó la creación de capacidad, ésta se copó; con ello se logró una mayor tasa de uso de los recursos, pero en

1 Los siguientes tres períodos presidenciales, entre 1952 y 1970, se describen y analizan detalladamente en Ffrench-Davis (1973).

un contexto de desequilibrios de otros balances básicos en el sector externo y el fiscal. Las exportaciones disminuyeron por el aumento de la demanda interna y por el atraso cambiario, cuyo impacto fue reforzado por un ETI negativo en 1954.

Al poco tiempo de aplicado este esquema, el gobierno del Presidente Ibáñez, elegido con una amplia mayoría en septiembre de 1952, con apoyo de sectores independientes y de izquierda, perdió popularidad, enfrentó creciente inquietud social y culminó aplicando un programa ortodoxo de estabilización.

Se restringió severamente la oferta monetaria y el gasto fiscal, y se inició la reducción del complejo sistema de regulaciones y políticas discriminatorias que se había instaurado en los años de la gran crisis y de la Segunda Guerra Mundial. Pero los efectos recesivos que se generaron llevaron rápidamente al rechazo político de las propuestas.

b) Un intento frustrado de modernización capitalista, 1958-64

El gobierno del Presidente Jorge Alessandri asumió en forma más integral las reformas del sistema económico, aunque con un programa de estabilización más simple. Como genuino exponente de la dirigencia empresarial y depositario de una tradición política liberal-conservadora, consideró que el país necesitaba reformas sustantivas, tanto en su institucionalidad, para dotar al Poder Ejecutivo de mayor capacidad de acción, sobre todo en la reforma del Estado, como en sus políticas económicas, para constituir al sector empresarial privado en el motor del desarrollo, con el apoyo de una política fiscal activa. Para ello se requería ampliar la esfera de acción del mercado, de los precios y de la competencia, sobre todo externa. Pero en las condiciones de alta inflación que prevalecían, el Presidente Alessandri le atribuyó gran importancia al logro de la estabilización a corto plazo. Sólo con estabilidad pensaba que podría lograrse un clima de estímulo a la inversión privada de largo plazo; la estabilización debía buscarse mediante la eliminación del «financiamiento inflacionario» del déficit fiscal y con la fijación del tipo de cambio nominal. En consecuencia, se formuló un programa de estabiliza-

ción basado en un ancla cambiaria con el apoyo de abundantes créditos externos al gobierno. Estos créditos deberían financiar tanto el desequilibrio de balanza de pagos que surgiría en el período de transición como el déficit fiscal (Ffrench-Davis, 1973).

Este programa tuvo un éxito transitorio, ya que efectivamente se logró reducir sustancialmente la inflación en 1960-61, pero los desequilibrios de balanza de pagos fueron de tal magnitud, que las reservas internacionales se agotaron. Entonces, en medio de una crisis cambiaria, fue necesario devaluar en 1962; se incrementaron las restricciones a las importaciones, y la inflación recobró su virulencia. Con todo, la tasa de inversión se incrementó y el ritmo de crecimiento industrial se aceleró; en cambio, el aumento de las exportaciones fue insuficiente frente a una gran expansión de las importaciones, en un grado que, no obstante una mejora de los términos del intercambio entre 1959 y 1961, sobrepasó las posibilidades de financiación externa, en tanto que la agricultura permaneció estancada.

Mirada en perspectiva, la experiencia del gobierno del Presidente Alessandri aparece como un primer intento serio en la posguerra por modernizar la economía mixta y el régimen de Estado interventor. Se buscó limitar el papel directamente empresarial del Estado, para que el sector privado asumiera una participación mayor, pero no se propuso un enfoque pasivo del Estado, sino más bien un modelo clásico keynesiano, en el cual el Estado actúa principalmente a través de la política fiscal, estimulando la inversión privada mediante el gasto público y procurando crear un clima de confianza, estabilidad y de expectativas favorables a mediano plazo. Ello se complementó con una apertura moderada de las importaciones y diversos incentivos a las exportaciones.

El fracaso de los objetivos se puede explicar por la incomprensión de los mecanismos de estabilización de corto plazo y su interrelación con el mediano plazo. El programa de estabilización ignoró dos desfases que normalmente se producen. Por una parte, en la trayectoria de reducción de la inflación desde

tasas superiores a la internacional, el tipo de cambio real se aprecia durante el proceso. Por otra, en un proceso de liberalización comercial y cambiaria, se registra también un desfase entre el crecimiento acelerado de las importaciones y el más rezagado de las exportaciones, lo que también es estimulado por la apreciación cambiaria. La congelación cambiaria como instrumento de estabilización termina desvirtuándose a sí misma, como se demostró en esa oportunidad y se volvería a demostrar después en forma recurrente.

c) Estabilización gradual y reformas estructurales, 1964-70

La estrategia del gobierno de la Democracia Cristiana con el Presidente Eduardo Frei Montalva, elegido en 1964, se basó en una triple plataforma de sustentación: un programa de estabilización multianclado y gradual, no recesivo; un programa de modernización industrial, reactivando el papel del Estado como generador de iniciativas de inversión, la introducción de nuevos sectores de punta (como las telecomunicaciones y la industria petroquímica), y el desarrollo de exportaciones no tradicionales; y un programa de reformas estructurales y sociales, que contemplaban, en lo sustantivo, la reforma agraria, el comienzo de la nacionalización de la Gran Minería del Cobre y el desarrollo de organizaciones sociales de base comunal y laboral, que estimularan la participación ciudadana en una efectiva democratización política.

El programa de estabilización heredó una inflación anual de 50% a octubre de 1964. El programa se basó en un conjunto de instrumentos de política económica, adicionales a los monetarios y cambiarios utilizados anteriormente de manera predominante.

En 1964 la capacidad productiva estaba subutilizada y las remuneraciones atrasadas, lo que posibilitaba conciliar un aumento de producción, incremento de remuneraciones y reducción de la inflación, todo dentro de rangos calculados por parte del gobierno (Ffrench-Davis, 1973). Ello fue facilitado por una

mejora significativa de los términos del intercambio en 1965-66. Sin embargo, se desencadenó una dinámica económica y social que opuso serios obstáculos a este programa.

En lo económico, los mayores gastos fiscales de 1965 se financiaron con los ingresos generados por una significativa reforma tributaria, que aumentó la recaudación y elevó la eficiencia del sistema de impuestos. Pero el gasto continuó creciendo en 1966 más allá de lo previsto, en particular en obras públicas y vivienda. En segundo lugar, la capacidad productiva excedente, luego de fuertes aumentos del PIB en 1965-66, empezó a agotarse, en tanto que la inversión se mantenía en niveles moderados. En tercer lugar, las remuneraciones reales de los sectores organizados subieron también mucho más que lo programado. Esto repercutió negativamente en el gasto fiscal, las expectativas de inflación y las presiones de costos. Los movimientos huelguísticos se extendieron y se deterioraron las relaciones entre el gobierno y las organizaciones laborales (salvo en la agricultura).

La reducción de la inflación lograda en 1965-67 empezó a retroceder en los años siguientes. Las remuneraciones nominales de los sectores organizados continuaron liderando aumentos superiores a los compatibles con el resto del desempeño económico. La política fiscal, luego de un mini-shock centrado en la reducción de la inversión pública en 1967, se mantuvo reprimida en los años posteriores, como medio de atenuar las presiones inflacionarias.

El resultado fue una elevación paulatina de la subutilización de la capacidad productiva desde 1967. Se produjeron así desviaciones entre las metas programadas y los resultados. Sin embargo, no se registraron desequilibrios traumáticos, como los de 1955, 1962, o décadas posteriores más recientes. Se logró mantener la regulación del sistema económico, acomodada al crecimiento excesivo de las remuneraciones, la variable que se pudo controlar menos; es interesante constatar que en este proceso la tasa de inversión, en vez de disminuir, se incrementó, situándose por sobre 20% en 1970.

La inflación se elevó a 36% en 1970, inferior al 50% inicial; el crecimiento de la capacidad productiva promedió 4,3% anual, y el PIB efectivo creció 4,0% (véase el cuadro I.1), con fuertes inversiones públicas o privadas impulsadas por el gobierno; las remuneraciones mejoraron ostensiblemente y las organizaciones sociales, tales como sindicatos y juntas de vecinos, se desarrollaron vigorosamente. El sector externo se racionalizó, y se avanzó significativamente en la superación de la tendencia a crisis recurrentes, mediante la introducción pionera, en 1965, de una política de tipo de cambio reptante (véase el cap. IV).²

Cuadro I.1
Comparación de variables macroeconómicas claves, 1959-2000^a

Variable	Durante el Gobierno de:						
	Alessandri 1959-64	Frei M. 1965-70	Allende 1971-73	Pinochet 1974-89	Aylwin 1990-93	Frei R-T. 1994-99	Lagos 2000
Crecimiento del PIB ^b	3,7	4,0	1,2	2,9	7,7	5,6	5,4
Crecimiento de las exportaciones ^c	6,2	2,3	-4,2	10,6	9,6	9,4	7,5
Tasa de inflación ^d	26,6	26,3	293,8	79,9	17,7	6,1	4,5
Tasa de desempleo	5,2	5,9	4,7	18,1 ^e	7,3	7,4 ^e	10,0 ^e
Salario real (1970=100)	62,2	84,2	89,7	81,9	99,8	123,4	134,4
Inversión bruta fija (% del PIB)							
En pesos de 1986	—	—	—	18,0	24,6	30,0	26,6
En pesos de 1977	20,7	19,3	15,9	15,6	19,9	24,1	22,3
Superávit gobierno general (% del PIB)	-4,7	-2,5	-11,5	0,3	1,7	1,2	0,1

Fuente: Banco Central de Chile y DIPRES; Jadresic (1986; 1990); Marcel y Meller (1986); Larrain (1991).

^a Tasas acumulativas anuales de crecimiento del PIB y exportaciones; tasas anuales promedio en inflación y desempleo. ^b Hasta 1985, en pesos de 1977; para 1986-2000, en pesos de 1986. ^c Exportaciones de bienes y servicios en pesos de 1977 para 1959-85, y en pesos de 1986 para 1986-2000. ^d Diciembre a diciembre. ^e Incluye a trabajadores en programas de empleo; la cifra sin ellos es 13,3% en 1974-89, 7,3% en 1994-99 y 9,2% en 2000.

Un gran desequilibrio, creciente en los años, tuvo lugar en la dimensión sociopolítica. El sello mundial de los sesenta llegó intensificado a Chile. El antagonismo en la vida política nacio-

2 El buen desempeño del mercado del cobre y su nacionalización parcial contribuyeron sin duda. En 1968 y 1969 se registró una mejora del ETI equivalente a 6% del PIB y luego un empeoramiento de 3% en 1970. Una fracción significativa del saldo neto positivo fue captada y ahorrada por el gobierno, que la guardó en sus reservas internacionales en el Banco Central para que Chile pudiera enfrentar futuros descensos del precio del cobre. Fue la primera aproximación a la aplicación de un fondo de estabilización del cobre.

nal, impidió la formación de un gobierno de mayor base política, así como la incorporación de las organizaciones sociales en la tarea de transformación político-económica a que aspiraba el gobierno. En definitiva, ello reveló una insuficiencia de la institucionalidad y organización política, y un contraste con las expectativas que se habían generado.

Examinado a la distancia, sin una alianza política amplia y sólida, las probabilidades de un éxito mayor de esta estrategia progresista eran bajas. Una gran mayoría favorable a los cambios no logró articularse por celos hegemónicos y diferencias respecto del carácter e intensidad de los cambios.

Sin embargo, a pesar de haber terminado también en un fracaso relativo, al no haberse podido proyectar políticamente y no haberse cumplido todas las metas, en balance, la estrategia tuvo más bien éxito en relación con la magnitud del desafío. El gobierno de Frei fue acertado en su diagnóstico y en la puesta en marcha del programa de cambios. No se logró dinamizar la tasa de crecimiento de la capacidad productiva, situándose en el mencionado 4,3% anual, pero se aminoró el ritmo inflacionario y se indujo una redistribución del ingreso significativa: la participación relativa de los ingresos del trabajo en el ingreso geográfico aumentó de 45% en 1964 a 52% en 1970. Se efectuó una significativa reforma del sistema tributario y se logró el control del 51% de la gran minería del cobre, captándose así una fracción apreciable de su renta económica. Los sectores rural e industrial fueron modernizados gracias a la puesta en marcha de reformas estructurales, tales como la reforma agraria. Se diversificaron las exportaciones, con un sistemático aumento de los rubros no mineros, y se fortaleció la integración regional latinoamericana, lo que, a su vez, contribuyó al proceso de diversificación comercial. Se modernizó el aparato estatal, dotándolo de recursos humanos más calificados y de una institucionalidad más ágil, al mismo tiempo que se tecnificó el sistema de formulación de la política económica, reconociéndose el papel de los precios y de los equilibrios macroeconómicos básicos, se inició y mantuvo firmemente una política cambiaria real estable (véa-

se el cap. IV) y se avanzó en la racionalización del régimen de importaciones y de promoción de exportaciones (Ffrench-Davis, 1973).

d) Profundización de las reformas y desequilibrios macroeconómicos, 1970-73

El gobierno de la Unidad Popular priorizó la intensificación de los cambios de estructura, en particular en lo referente a la propiedad, sin tomar en consideración los equilibrios macroeconómicos. El proceso lo realizó careciendo de una base social y política mayoritaria. En la concepción de los responsables de la política económica, la política de corto plazo debía ser funcional a la formación de una suficiente mayoría electoral como para recomponer el equilibrio político en favor de la intensificación de los cambios estructurales. Se aplicó así una política macroeconómica fuertemente "populista".

El inicio del gobierno del Presidente Allende contó, a fines de 1970, con un exceso de capacidad instalada (ver gráfico I.1) y reservas internacionales altas, lo que permitió aplicar una política expansiva, con las remuneraciones y el gasto público creciendo aceleradamente. Hubo una respuesta positiva de la actividad económica, con un aumento de 8% del PIB, sin presiones inflacionarias manifiestas en 1971, lo que fortaleció la confianza del Ejecutivo en su estrategia. Sin embargo, la expansión se efectuó con pérdidas de ingresos fiscales por atraso en las tarifas de servicios públicos, apreciación cambiaria, debilitamiento de la inversión pública y privada, y gran expansión monetaria. Mientras tanto, entre otros cambios estructurales, se había completado la nacionalización de la gran minería del cobre y estatizado el sistema bancario y muchas otras empresas. Adicionalmente, proliferaban las tomas arbitrarias de empresas y tierras por parte de grupos de trabajadores o políticos.

El incremento de la demanda agregada resultó entonces incompatible con el ritmo de creación de nueva capacidad productiva, en tanto que los equilibrios macroeconómicos del sector externo, fiscal y monetario se deterioraron aceleradamente.

Este deterioro fue reforzado por el empeoramiento continuo de los términos de intercambio entre 1970 y 1972.

La producción efectiva descendió 4,1% durante 1972-73, a consecuencia de los desequilibrios sectoriales y cuellos de botella resultantes de la brecha externa, innumerables huelgas, la distorsión de los precios relativos oficiales y del creciente mercado negro, y una aceleración inflacionaria (Bitar, 1979). La inversión decreció, aun cuando fue suficiente para sustentar un incremento leve de la capacidad productiva (ver gráfico I.1). En otros términos, las bajas de producción registradas en 1972 y los meses transcurridos de 1973 hasta el golpe de septiembre, no reflejaban una destrucción neta de capacidad, sino principalmente una coyuntura con enormes desequilibrios y una subutilización creciente. El aumento de producción registrado en los meses siguientes al golpe comprueba este aserto.

En definitiva, esta política económica trajo efectos políticos negativos para el gobierno en la fase de contracción económica con inflación creciente. Se sobrestimó mucho la capacidad productiva ociosa inicial y la capacidad del Estado para regular y controlar administrativamente los desajustes, tanto de precios como de balanza de pagos. Los desequilibrios macroeconómicos se expresaron con toda virulencia en el segundo año del gobierno y de ahí en adelante la lucha por el poder concentró todos los esfuerzos y energías de gobernantes y gobernados. Así, los desequilibrios económicos, la baja gobernabilidad y la creciente incapacidad de lograr acuerdos políticos llevó a que finalmente se impusieran grupos golpistas opositores.

e) La estrategia neoliberal, 1973-90

Las preocupaciones iniciales del gobierno dictatorial de Pinochet se encaminaron a controlar los desequilibrios macroeconómicos y en particular la hiperinflación heredada;³ luego, la argumentación se trasladó al terreno de las ineficiencias del sistema econó-

3 El año 1973 mostró una inflación anual de 600%, en tanto que la tasa anualizada alcanzó a 700% en los cuatro últimos meses del gobierno de la UP.

mico imperante, de acuerdo al discurso neoliberal que en los años siguientes se popularizó internacionalmente. A medida que un grupo ultra-neoliberal ampliaba su poder, hasta hegemonizar la conducción de la política pública, se fue extremando la gama y profundidad de los cambios estructurales (véase el cap. II).

Las principales reformas fueron: eliminación de los controles de precios; apertura indiscriminada de las importaciones; liberalización del mercado financiero, tanto en términos del acceso de nuevas instituciones como de las tasas de interés y de la asignación del crédito, seguida a fines de la década de una amplia liberalización de los flujos internacionales de capitales; reducción del tamaño del sector público y restricciones del accionar de empresas del sector; devolución a sus antiguos propietarios de empresas y tierras expropiadas; privatización de empresas públicas tradicionales; supresión de la mayoría de los derechos sindicales existentes al inicio del régimen; y una reforma tributaria que junto con eliminar algunas distorsiones (por ejemplo, los efectos en cascada de los impuestos a las ventas, al reemplazarlos por el impuesto al valor agregado), redujo fuertemente la participación de los tributos directos y de mayor progresividad.

El papel tradicional del Estado como empresario, promotor de la inversión y la industrialización, debía reducirse en el más breve plazo posible para que estos procesos resultaran exclusivamente de las decisiones tomadas por los agentes privados en mercados liberalizados y abiertos al exterior.

La aplicación de esta estrategia se vio perturbada por dos factores fuertemente gravitantes en la economía chilena durante la mayor parte de la década de los 70: una inflación altísima, que una política de estabilización monetarista tuvo grandes dificultades para controlar; y el primer shock del precio del petróleo, que junto con el fuerte deterioro del precio del cobre en 1975 generó condiciones muy adversas en la balanza de pagos.

En los primeros doce meses que siguieron al golpe militar, la tasa de uso de los recursos se había recuperado. La disciplina laboral impuesta mediante la represión sindical, la puesta al día

de precios y tarifas atrasadas, la devaluación cambiaria, un fuerte aumento de la inversión pública y un elevado precio del cobre removieron cuellos de botella que obstaculizaban el mayor uso del PIB potencial. Un alza del precio del cobre en 1973-74 compensó con creces el aumento del gasto en importaciones de petróleo, con un mejoramiento de los términos del intercambio equivalente a 5% del PIB en 1974 respecto de 1972.

Estas condiciones permitieron una disminución de la inflación a 370% en 1974. Sin embargo, el precio del cobre descendió fuertemente durante el segundo semestre de 1974, en tanto que el shock petrolero subsistió, con un efecto negativo equivalente a 6,4% del PIB en 1975 respecto de 1972.⁴ Este fuerte impacto, unido a la persistencia de la inflación, llevaron al gobierno a iniciar un ajuste intenso, basado en la reducción de la demanda agregada liderada por contracción fiscal y monetaria, y una devaluación cambiaria significativa.

A poco andar, la actividad económica empezó a disminuir, con un brusco descenso de las importaciones y un aumento de las exportaciones no tradicionales. Una vez más quedó en evidencia la intensa y rápida respuesta del saldo comercial a grandes shocks de la demanda agregada. Lo novedoso para Chile fue la fuerza del aumento del volumen de exportaciones (cuadro I.2). Ello fue resultado de cuatro efectos: una devaluación real muy intensa, capacidad instalada exportadora generada en años precedentes, remoción de cuellos de botella en el sector y una gran reducción de la demanda interna (véase Ffrench-Davis, 1979b). La inflación, en cambio, no respondió con igual presteza. La indexación existente y expectativas inerciales implicaron que la restricción de la demanda agregada impactó principalmente sobre el nivel de actividad. Por tres años, la tasa de inflación se mantuvo cerca del 300%, reduciéndose sólo después de mediados de 1976 cuando, además del control monetario, el gobierno recurrió a otros mecanismos de estabilización (Foxley, 1982;

4 Es la diferencia entre el deterioro del efecto de los términos del intercambio en 1975 y las mejoras en 1973 y 1974. Nótese que el alza del precio del cobre se inició en el tercer trimestre de 1973.

Ramos, 1978). Uno de los mecanismos fue muy peculiar, pues consistió en una desindexación implícita vía la manipulación del Índice de Precios al Consumidor, el que se subestimó mes tras mes entre 1976 y 1978 (ver Cortázar y Marshall, 1980); otro mecanismo consistió en revaluaciones cambiarias publicitadas profusamente (véase el cap. IV).

Cuadro 1.2
Evolución y composición de las exportaciones, 1960-2000

	Porcentaje del PIB	Crecimiento porcentual	Composición	
			Cobre	No cobre
1960-70	12,0	3,6 ^a	69,5	30,5
1971-73	10,0	-4,2	74,4	25,6
1974-81	20,7	13,6	53,8	46,2
1982-89	28,3	7,8	45,8	54,2
1990-2000	37,2	9,3	39,2	60,8
1960-2000	23,5	7,3 ^b	54,1	45,9

Fuente: Banco Central. Participación de las exportaciones de bienes y servicios en el PIB y crecimiento anual, según Cuentas Nacionales en pesos constantes de 1986. La composición se calculó sobre la base de datos de bienes en dólares corrientes.

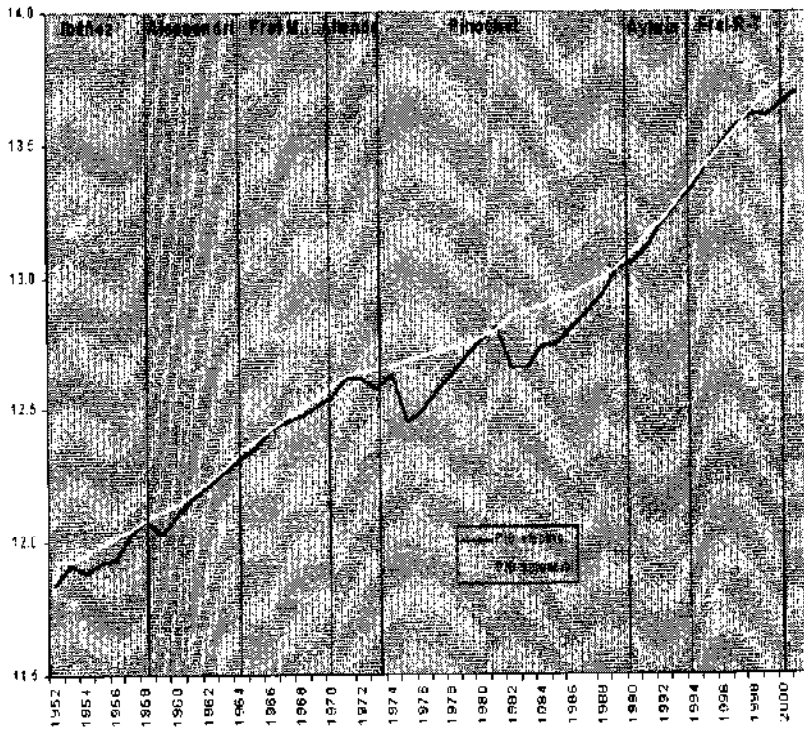
^a Corresponde a 1961-70. ^b Corresponde a 1961-2000.

La caída brusca del PIB en 1975 primero, de 17%, y luego la gradualidad de la recuperación, implicaron una elevada subutilización promedio del PIB potencial entre 1975 y 1979 (véase el gráfico I.1).⁵ El predominio de políticas contractivas de la demanda agregada por sobre políticas reasignadoras del gasto y de la producción, explica la significativa subutilización de la capacidad productiva. Su contrapartida fue un elevado desempleo, salarios deprimidos, numerosas quiebras, y el desaliento de la formación de capital. Sin embargo, al ser muy profunda la recesión inicial, Chile estuvo en condiciones de sostener una recuperación por varios años, con tasas significativas de aumen-

5 De hecho, en 1975-79 las políticas reasignadoras, salvo el manejo cambiario en 1975, operaron en la dirección opuesta a lo requerido para elevar la tasa de utilización de recursos y, por lo tanto, la productividad efectiva. Véase el cap. II.

to del PIB efectivo, a pesar de que el PIB potencial se elevaba lentamente. Con la recuperación notoria se generó una imagen de éxito económico y financiero con la cual se enfrentó el plebiscito de 1980 que institucionalizó el régimen autoritario. Algo similar ocurrió en los años ochenta, con el ciclo que se inició con la crisis de 1982-83, para ser seguida de una recuperación y terminar el período en plena expansión económica, copando recién en 1989 la capacidad productiva potencial.

Gráfico I.1
PIB efectivo y potencial, 1952-2001
 (escala logarítmica)



Fuente: Cálculos del autor.

En 1979 se pasó a una nueva etapa de automatismo macroeconómico, cuando el gobierno adoptó plenamente el enfoque monetario de la balanza de pagos. Había logrado un superávit fiscal y un régimen de libre importación, con un arancel uniforme de 10%. En ese marco congeló el tipo de cambio nominal. Con ello se esperaba anclar a la economía nacional al ritmo de inflación internacional, que aunque entonces era de dos dígitos, representaba sólo un tercio de la tasa interna de 36% anual. Esta política fue apoyada por un intenso endeudamiento externo, que cubrió con exceso, hasta 1981, una brecha externa en expansión (cap. V).

Se logró éxito en cuanto a frenar la inflación, pues a inicios de 1982 estaba situada al nivel internacional. Pero, una vez más en la historia económica de Chile, se desestimó la gravedad de otros desequilibrios gestados durante la estabilización del nivel de precios, descuidándose el equilibrio externo y la inversión en capital físico y humano. Desde 1979, el tipo de cambio real perdió un tercio de su poder adquisitivo, la deuda externa se duplicó, el auge exportador retrocedió en 1981-82 y el déficit en cuenta corriente se empinó a 21% del PIB de 1981.⁶

Detrás de estos desequilibrios estuvo un grave error de diagnóstico. El gobierno presumió que, dado que tenía un superávit fiscal y el endeudamiento externo se realizaba entre agentes privados, no era posible una crisis cambiaria. Por segunda vez, en una década, la economía chilena se vio afectada por una crisis recesiva de magnitud considerable, la mayor de toda América Latina: en 1982-83 el PIB cayó 14%.⁷

6 Cifra calculada con el tipo de cambio de 1976-78. Con el tipo atrasado de 1981, el déficit es 14,5% del PIB. Recuérdese que el valor del PIB en dólares corrientes fue de US\$ 15,4 miles de millones en 1978, US\$ 32,6 en 1981 y US\$ 19,8 en 1983. Dada la enorme volatilidad en esos años, para hacer comparaciones intertemporales y orientar decisiones de políticas anticíclicas, es aconsejable "normalizar" por el tipo de cambio.

7 Para 1974-85 en general usamos las series de cuentas nacionales publicadas por Marcel y Meller (1986). Según cifras del Banco Central la caída en 1982-83 fue de 15%.

Con la crisis, los sectores productivos, incluida la agricultura, la industria y la construcción enfrentaron quiebras masivas. Se generalizó el descontento político y las manifestaciones de oposición a una dictadura que había sido férrea, proliferaron, incluso entre quienes habían apoyado las reformas.

El poder del gobierno se debilitó, ante lo cual se vio obligado a rectificar su estrategia en varios sentidos. El clima de descontento y de protesta hizo posible la reconstitución de algunos movimientos sociales que habían estado muy desarticulados, especialmente el sindicalismo y los partidos políticos de centro e izquierda. En el ámbito económico, se hicieron varios ajustes que, entre otros, incluyeron sucesivas devaluaciones (cap. IV), la reintroducción de cierta protección arancelaria, regulación más estricta del sistema financiero, estarizaciones de la deuda privada, renegociación de los vencimientos de los créditos externos con los acreedores bancarios, y ayudas financieras masivas al sector privado (cap. VI).

El gobierno cedió ante presiones empresariales para que adoptase una estrategia más pragmática, que estuvo sesgada en favor de medidas notoriamente favorables a sectores de altos ingresos, incluidos subsidios voluminosos; en cambio, se mantuvo una posición dura frente a las organizaciones laborales y populares. Su consecuencia fue un deterioro adicional en la distribución del ingreso (cap. VIII).

A partir de 1986 se inició una recuperación fuerte y sostenida de la actividad y del PIB. En 1986-87, la recuperación se efectuó en un marco macroeconómico sostenible. En el bienio siguiente, la situación se modificó, acelerándose la expansión de la demanda y de la actividad económica, lo que culminó con un sobrecalentamiento de la economía en 1989, cuando se alcanzó una tasa de aumento del PIB de 10%. La desviación respecto a una expansión prevista del orden de 5% anual en 1988-89 estuvo asociada a un aumento de la demanda agregada, resultante de expansión monetaria, reducción de la tributación, rebaja arancelaria y cierto atraso del tipo de cambio que abarataron las importaciones. Este proceso se apoyó en un notable mejoramiento

de los términos del intercambio (precio del cobre) observado en 1988-89 y en la capacidad instalada disponible entonces.

La década de los ochenta llegó a su fin con una economía con una alta tasa de utilización de su capacidad productiva. Sin embargo, exhibía algunos desequilibrios sustanciales. Durante el bienio 1988-89, una serie de variables macroeconómicas mostraban tendencias inconsistentes a mediano plazo. La demanda agregada había crecido en el bienio velozmente, un 22%; el PIB había aumentado 18%. El volumen de las exportaciones aumentó vigorosamente en el bienio, pero las importaciones se expandieron aún más rápido. La brecha entre gasto y producción fue cubierta por el mejoramiento de los términos del intercambio, que alcanzó a 5% del PIB en 1989 con respecto a 1987. La producción, a su vez, pudo crecer tan fuertemente gracias a la existencia de capacidad ociosa. La capacidad productiva se expandió menos de 8% en el bienio, copándose entonces la capacidad instalada y registrándose un recalentamiento de la economía. Ello se expresó en una significativa aceleración de la inflación y en un deterioro del sector externo. La inflación anual llegó a 23%, a comienzos de 1990, con lo que duplicó la tasa de 1988.⁸

Las reformas aplicadas tuvieron importantes efectos sobre la estructura productiva. La liberalización comercial aplicada simultáneamente con la política de estabilización monetarista indujo una depresión que se manifestó en una caída de 26% de la producción industrial en 1975. A pesar de numerosas quiebras, el sector logró recuperarse sobre la base de un aumento en la productividad de las empresas que sobrevivieron y la expansión dinámica de las exportaciones. En promedio, entre 1969-70 y 1978, mientras la producción industrial creció sólo 0,2% al año, las exportaciones del sector lo hicieron en 15% (Vergara, 1980), con una gran heterogeneidad en el sector. Junto con ramas que exhibieron un notable dinamismo productivo y exportador, muchos no lograron sobrevivir (véase el cap. III).

⁸ Es la tasa de inflación en los 12 meses terminados en enero de 1990. La tasa anualizada del alza del IPC registrada entre agosto de 1989 y enero de 1990 se empinó a 31%.

La fuerte tasa de mortalidad empresarial no puede atribuirse necesariamente a ineficiencia amparada en la estrategia de desarrollo anterior. De hecho, después de 1973, la larga recesión, tasas de interés reales con una media de 38% anual y la liberalización acelerada de las importaciones con revaluaciones cambiarias fueron determinantes de esa mortalidad empresarial. La industria perdió participación en el PIB de manera notable. En cambio, las exportaciones fueron escalando posiciones, en particular las no tradicionales. Entre 1974 y 1980, las exportaciones no tradicionales, que comprenden las del sector industrial, elevaron su participación en el total de exportaciones desde 8% a 20%. Ello fue el resultado de que las exportaciones no tradicionales registraron un crecimiento promedio anual de 18% en ese lapso, cifra sin duda muy significativa.

En la fisonomía renovada del sector empresarial destaca en particular el surgimiento de nuevos grupos, más innovadores y competitivos. Es cierto que se dieron muchas de las condiciones clásicas para tal desarrollo, como la "corrección" de algunos precios (en especial, la depreciación cambiaria en los años ochenta, y la reducción de costos de insumos importables), la baja sustancial de salarios reales, la desregulación de los mercados, las garantías para la propiedad privada, la eliminación de la mayoría de los derechos sindicales, etc.

Debe tomarse nota, no obstante, que la "corrección de precios" fue muy contradictoria hasta 1982. En la ortodoxia neoliberal no se contemplaba que la liberalización del mercado de capitales llevara las tasas de interés reales a un promedio de 38% anual, o que la liberalización del comercio exterior fuera acompañada de una apreciación cambiaria sostenida, como ocurrió entre 1979 y 1982. Y tampoco se contemplaba que los estímulos al sector privado se toparan con una violenta restricción de la demanda agregada como la que se dio en 1975-76 y en 1982-83. Todo esto puede contribuir a explicar por qué la modernización estuvo asociada a un crecimiento económico bajo, de sólo 2,9% entre 1974 y 1989, y que la tasa de inversión promedio fuese notoriamente inferior a la de los años sesenta.

Al término del gobierno militar, como muchas otras veces en la historia de Chile, la política económica se dejó llevar por el impulso de mejoras transitorias del precio del cobre. Durante su último bienio, gozó de un notable nivel. Nadie serio puede negar que la historia de 1988-89 habría sido muy diferente con un mercado del cobre "normal" en esos años. Era evidente que luego los precios externos tenderían a deteriorarse, lo que empezó a observarse hacia mediados de 1989. Por lo tanto, el régimen de Pinochet, al final entregaba una economía con un gran impulso exportador y una fracción del sector productor modernizada; sin embargo, la modernización aún no alcanzaba a la mayoría de las empresas y la economía requería de urgentes ajustes, pues presentaba notorios desequilibrios macroeconómicos.

En lo distributivo predominaba una situación de desigualdades sociales mucho más intensa que la que había dos décadas atrás (véase el cap. VIII); por ejemplo, en 1989, los salarios promedio y mínimos eran aún menores que en 1970. En el plano político los movimientos sociales y partidos democráticos pudieron conquistar el retorno a la democracia, aun dentro de las reglas del juego que había impuesto unilateralmente la dictadura. Luego del triunfo de la oposición en un plebiscito en octubre de 1988 y en una elección presidencial en diciembre de 1989, un presidente democrático, Patricio Aylwin, asumió el poder en marzo de 1990.

f) Democracia, reformas a las reformas y desarrollo, 1990-2000

La década de los noventa estuvo marcada por las administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia, que asumieron la conducción del país en 1990 con los sucesivos gobiernos de Patricio Aylwin (1990-93) y Eduardo Frei R-T (1994-99). Ambos dieron forma a uno de los períodos de mayor prosperidad de la historia económica de Chile, con una tasa de crecimiento promedio anual de 7% que se sostuvo entre 1989 y 1998, marcando un claro quiebre en la tendencia histórica de expansión del PIB (véase el gráfico I.1), asociado a una alta for-

mación de capital, y un ambiente de estabilidad generalizado hasta 1998.⁹

Al asumir Patricio Aylwin, su administración concentró sus esfuerzos en estabilizar la economía después del «boom» electoral de 1988-89 del régimen de Pinochet; y en lograr imprimir un crecimiento más vigoroso, estable y sostenible del PIB. Ello requería, entre otros esfuerzos, incrementar la tasa de inversión, aplicar un manejo macroeconómico que lograra equilibrios sostenibles y reducir la vulnerabilidad ante shocks externos, y dar respuesta a las demandas sociales más urgentes, permitiendo así que un mayor sector 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.

Los gobiernos de la Concertación decidieron evitar los cambios radicales en las políticas económicas vigentes y buscaron «un cambio en continuidad», rompiendo así con la tradición de varios gobiernos precedentes, caracterizada por su naturaleza refundacional. Para lograr este objetivo, el gobierno del Presidente Aylwin se esforzó en obtener el apoyo de los sindicatos e incorporar a los trabajadores en el proceso de toma de decisiones macrosociales. Este fue dirigido a beneficiar a aquellos grupos más perjudicados por los efectos del largo período de ajuste en los años ochenta.

En esta tarea, se enfrentó el conflicto potencial entre estabilidad macroeconómica y la necesidad de mayores recursos para ser destinados a los grupos de menores ingresos. El nuevo gobierno respondió rápidamente al desafío, con la presentación al parlamento de un proyecto de reforma tributaria, para incrementar los ingresos fiscales, y se modificó la composición del gasto público, aumentando la participación del gasto social.

⁹ Colecciones de estudios con perspectivas diversas se encuentran en Pizarro, Raczyński y Vial (1995), Cortázar y Vial (1998) y Larraín y Vergara (2000).

Asimismo, el gobierno envió en 1990 al congreso un proyecto de reforma laboral, que buscaba, entre otros objetivos, equilibrar los poderes de negociación del empleador y de los trabajadores, procurando darle mayor legitimidad a la legislación laboral. Para la aprobación de ambas leyes hubo un acuerdo entre el gobierno, las organizaciones laborales y empresariales y la mayoría de los partidos políticos (Cortázar, 1995). Sin embargo, éstas y otras reformas acordadas en el Parlamento fueron siempre de menor alcance que las propuestas originales del gobierno. Un factor determinante fue la presencia de "senadores designados", de acuerdo con la Constitución diseñada por Pinochet, que compensó con creces la mayoría conseguida por los candidatos de la Concertación en las sucesivas elecciones parlamentarias.

En 1990, se logró también un acuerdo nacional tripartito, entre el gobierno, los representantes de los trabajadores sindicalizados y de los empresarios, que permitió un aumento del salario mínimo real de 28% entre 1989 y 1993. En abril de 1991 se acordó que, después de esta fase de recuperación, los aumentos reales futuros del salario mínimo, debían relacionarse con las ganancias en productividad laboral, y que se debería utilizar como criterio para su reajuste nominal la inflación futura esperada en vez de la pasada.¹⁰

En medio de este clima constructivo se realizaron importantes avances en la distribución del ingreso y en la lucha contra la pobreza en los primeros años de los noventa. Desde 1993 en adelante aparece una cierta congelación de los logros en equidad; sin embargo, la pobreza continuó en descenso, alcanzando al 22% de la población en 1998, reduciéndose a la mitad del 45% de 1987 (véase el cap. VIII).

Cabe destacar que este mayor esfuerzo se consiguió en paralelo con una gran responsabilidad fiscal. Los ingresos del Estado aumentaron significativamente (3% del PIB) como resul-

10 No obstante, en 1998, se acordó un fuerte reajuste real trianual. El salario mínimo cubría aproximadamente 12% de la fuerza laboral en los noventa.

tado de la reforma tributaria de 1990,¹¹ de una fuerte expansión de la actividad económica y de las importaciones, de un precio del cobre alto y mayor que lo esperado (captado por Chile gracias a la propiedad nacional de la Corporación del Cobre, CODELCO), y de una reducción en la evasión tributaria. Esto permitió al gobierno aumentar el gasto público social y, a la vez, elevar el ahorro del gobierno central de 2% en los ochenta a alrededor de 4,5% del PIB en los noventa (cuadro 1.3).¹² Este mayor ahorro no sólo financió la inversión pública, sino que generó un superávit promedio de 1,4% del PIB en 1990-99.

Un nuevo acuerdo político en 1993 permitió que varias de las modificaciones previamente transitorias, fueran aprobadas por un período más prolongado. La evidencia posterior rechaza la predicción de algunos críticos a la reforma, quienes argumentaban que ésta tendría un impacto negativo sobre la inversión productiva privada. Después de una caída en 1991 —atribuible al efecto rezagado del ajuste de 1990—, ésta volvió a incrementarse en 1992 y 1993, para alcanzar, en el quinquenio siguiente, niveles sin precedentes en las tres décadas anteriores (véase el cuadro I.1). Esta elevada inversión productiva fue la principal variable explicativa detrás del notable aumento de la tasa de crecimiento del PIB, desde una inferior a 3% en 1974-89 a otra de 6,4% en

11 La oposición argumentaba que el aumento en el impuesto al valor agregado (IVA), incluido en esta reforma, tendría un efecto regresivo pues las familias de menores ingresos consumen un porcentaje más alto de su ingreso. Sin embargo, una comparación coherente también debe considerar que los mayores recursos serían transferidos principalmente a estas familias a través del aumento del gasto social. El efecto neto resulta evidentemente progresivo.

12 Estas cifras son netas de la depreciación de bienes de capital de empresas públicas, que se incluye en el ahorro privado. Adicionalmente, el sector fiscal generó financiamiento para cubrir el déficit del sistema público de seguridad social. Bajo la reforma de seguridad social, el sector público continuó pagando las pensiones vigentes y se hizo cargo de financiar parte de las nuevas, mientras que los ingresos fueron traspasados al sistema privado. Las cifras no consideran el déficit cuasi-fiscal del Banco Central, que fue causado inicialmente por la intervención del gobierno para prevenir una quiebra masiva del sistema financiero nacional en 1983, y aumentado, luego, con las pérdidas operativas de la esterilización para atenuar la apreciación cambiaria en los noventa. Respecto de esta última, calificaciones significativas se exponen en French-Davis, Agosin y Uthoff (1995, pp.236-37).

los noventa. Los estudios empíricos demuestran que la inversión privada, dada su irreversibilidad, responde en forma muy positiva a los equilibrios macroeconómicos, siempre que se perciban como sostenibles, en dos aspectos claves. Uno es que la demanda efectiva sea consistente con la capacidad productiva que se vaya generando; el otro es que los macroprecios claves (la tasa de interés y el tipo de cambio) sean "correctos" (véase Agosin, 1998; Coeymans, 1999; Ffrench-Davis, 1999, cap. VI; y Solimano, 1990).

Dados los desequilibrios macroeconómicos gestados en el período 1988-89, en enero de 1990 se debió aplicar un ajuste, por la vía de un aumento de las tasas de interés, para controlar la expansión de la demanda agregada y el rebrote inflacionario. Pronto, este ajuste se vio complicado por el exceso de entrada de capitales que experimentó Chile, al igual que otras economías de la región, desde principios de los noventa (Ffrench-Davis, Agosin y Uthoff, 1995). La brecha entre tasas internas e internacionales de interés había aumentado de forma significativa, lo que provocó una fuerte entrada de capitales especulativos de corto plazo, y una caída del tipo de cambio desde el techo al piso de su banda de fluctuación de 10%, en la segunda mitad de 1990. Aún más, el Banco Central se vio en la necesidad de comprar fuertes sumas de dólares para defender el piso de la banda.

La fuerte entrada de capitales, tanto de corto como de mediano plazo, amenazó con reducir, en gran medida, la capacidad de la autoridad para conducir su política monetaria de manera independiente a los acontecimientos externos, dado que se pretendía evitar fluctuaciones excesivas en el tipo de cambio real y la demanda agregada. La menor efectividad de la política monetaria es especialmente complicada cuando no se cuenta con una política fiscal contracíclica que contribuya a regular la demanda agregada.

Por otra parte, la autoridad económica enfrentó la necesidad de diferenciar entre las presiones revaloratorias permanentes, resultantes de las mejoras netas de productividad registradas en Chile y de la superación de la crisis de la deuda, y las

presiones coyunturales. Reconocidas las primeras, se trató de evitar las segundas, con el objetivo de defender la competitividad del sector transable.

Para intentar reconciliar estos dos objetivos —una tasa de interés que mantenga el equilibrio interno y un tipo de cambio compatible con el equilibrio externo—, en presencia de una entrada masiva de capitales, la autoridad económica chilena implementó varias medidas, entre las que se pueden mencionar: una política cambiaria muy activa y operaciones de esterilización monetaria; la liberalización selectiva de la salida de capitales; el encaje a los préstamos externos de corto plazo y líquidos, y la extensión de un impuesto, que anteriormente sólo gravaba los préstamos en moneda nacional, a los préstamos en moneda extranjera (véase el cap. IX).

Las políticas tuvieron éxito en el sentido de reducir la entrada de capitales de corto plazo y volátiles. En cambio, la inversión extranjera directa (tanto el capital de riesgo exento del encaje, como los créditos asociados afectos al encaje) aumentó significativamente. El volumen de la IED fue estimulado por el atractivo de la economía chilena, debido a su riqueza en recursos naturales y la entrega casi gratuita de su renta económica a los inversionistas (falencia que demanda una corrección), a la mejor calidad de las políticas macroeconómicas, y a la percepción positiva de la transición a la democracia. Con el elevado nivel de flujos de IED se generó un amplio excedente en la cuenta de capital, mucho mayor que el déficit en cuenta corriente.

El conjunto de políticas, en particular las que afectan el ingreso de capitales de corto plazo, contribuyó a mantener el déficit en cuenta corriente en niveles sostenibles (2,5% del PIB en 1990-95) y a que los pasivos externos más volátiles no crecieran en exceso. De este modo, las autoridades económicas chilenas aportaron en forma significativa a la estabilidad macroeconómica, a la estrategia exportadora y al crecimiento en general. Una prueba de ello se puede observar al examinar la crisis mexicana de 1994-95, de la cual la economía chilena

salió incólume (Ffrench-Davis, 1999, cap. VIII. C; Ffrench-Davis y Reisen, 1998; Stiglitz, 1998).

Durante 1990-95, el crecimiento del PIB excedió el 7%. Además, si se compara el crecimiento alcanzado en este período con el de otros años de buen desempeño en los tres decenios precedentes (1966, 1971, 1981 y 1989), se podrá observar que, a diferencia de las ocasiones anteriores, i) el crecimiento del PIB, tanto efectivo como potencial, fue sostenido por varios años; ii) éste se dio en un contexto de equilibrio macroeconómico, con una elevada inversión productiva, iii) sin presiones inflacionarias o sobre las cuentas externas y iv) con una situación fiscal ordenada. Tanto en 1965-66 como en los noventa, esta fuerte expansión del producto se logró sin causar presiones de importancia sobre la tasa de inflación, pero en 1966 el crecimiento del PIB se sustentó en una fuerte expansión del gasto corriente del sector público, mientras que en los noventa éste fue impulsado por la expansión de las exportaciones y por la inversión productiva. En los otros tres episodios de fuerte expansión (1971, 1981 y 1988-89), se produjeron desequilibrios de importancia. En 1971 y 1989 se puso fuerte presión sobre la capacidad productiva interna, agotándose el exceso de capacidad, con un impacto inflacionario, mientras que en 1981 se causó un desequilibrio externo notable equivalente a 21% del PIB.

Después de cada uno de estos años de macroeconomía insostenible en las últimas cuatro décadas, fue necesario llevar a cabo un programa de ajuste con importantes costos en bienestar. Estos significativos cambios en el ambiente macroeconómico reflejan, en el frente externo, la inestabilidad de los términos de intercambio y del financiamiento, y en el frente interno, la gran vulnerabilidad del equilibrio externo a variaciones de la demanda agregada, en particular cuando la economía se encuentra operando cerca de la frontera productiva.

El impacto del programa de ajuste de 1990, sobre otras variables económicas, fue menos severo y se revirtió rápidamente. Como lo mencionamos antes, la inversión se recuperó rápidamente en 1992, alcanzando un nivel récord desde 1993 (véase el

cuadro I.1). El mayor mérito de las políticas de 1990-95 fue que se resistieron a la tentación de acelerar la reducción de la inflación, con una mayor absorción de capitales externos, lo que habría implicado aceptar una mayor apreciación cambiaria y un déficit externo más elevado.

No obstante lo anterior, las políticas implementadas fueron perdiendo fuerza luego de 1995, y se mostraron incapaces de detener una apreciación real del peso y un desajuste de las cuentas externas en 1996-97. Con ello, Chile se adentró en la "zona de vulnerabilidad" en la que lo sorprendió la crisis asiática. ¿A qué se debió el cambio? Varios factores se pueden mencionar. Primero, la fortaleza mostrada frente al contagio de la crisis de México en 1995, dio un errado sentido de inmunidad. La inmunidad primó en Chile porque había seguido un camino distinto al de México en 1990-94, impidiendo un atraso cambiario excesivo, déficit en cuenta corriente elevado y stock de pasivos externos líquidos significativo. Segundo, se registró después de 1995 un cambio de prioridades, con predominio del objetivo anti-inflacionario. Tercero, la fuerza de la creencia internacional de que las crisis financieras no tenían espacio en el futuro, que estuvo implícito o explícito en profusos planteamientos en pro de la apertura financiera indiscriminada. Comprensiblemente, ese sobreoptimismo fue absorbido tanto por el sector privado como por algunas autoridades públicas. Cuarto, el desempeño notable de Chile lo transformó en uno de los destinos preferidos para los inversionistas extranjeros, en un marco de notable abundancia de financiamiento para las economías emergentes; el país, por su parte, mantuvo inalteradas las regulaciones a pesar de la avalancha de capitales. El resultado fue una entrada neta de 10% del PIB en 1997.

De este modo, cuando la crisis asiática se hizo sentir en 1998, con un fuerte deterioro de los términos del intercambio, la economía chilena había acumulado desequilibrios importantes, que incluían una apreciación real de 16% entre 1995 y octubre de 1997, y un déficit en cuenta corriente de 5,7% del PIB en 1996-97 (comparado con 2,5% del PIB en 1990-95).

Una vez más, luego del desequilibrio macroeconómico de 1996-97¹³, liderado por flujos de capitales excesivos en ese bienio, se produjo un costoso ajuste recesivo. Desde mediados de 1998, la demanda agregada cayó bruscamente, alcanzando una variación negativa de 10% en 1999, mientras el PIB se contraía 1,1%. Puesto que la capacidad productiva continuó creciendo gracias a la inversión todavía alta en 1998, apareció una significativa brecha entre el PIB potencial y el efectivo en 1999 (véase el gráfico I.1 y la sección 2), que todavía persistía con fuerza en el 2001.

Es útil examinar más detalladamente la existencia de la brecha. No se trata de capacidad física obsoleta, sino de capacidad productiva *económica*, que se encontraba en uso en 1997, a lo cual descontamos una estimación de la producción no sostenible (véase la sección siguiente). La nueva capacidad productiva venía siendo creada a una velocidad de 7% por año durante los noventa, lo cual se mantuvo en 1998 y 1999 determinado por las altas tasas de inversión registradas hasta 1998. El PIB efectivo, por su parte, creció sólo 3,9% en 1998 y cayó 1,1% en 1999, como resultado del ajuste recesivo que comenzó a mediados de 1998. De este modo, se generó una brecha entre producto potencial y producción efectiva de alrededor de 9% en 1999. Ésta fue determinante de la brusca caída de la tasa de inversión en 1999-2000.

Como lo hemos observado repetidamente, la brecha entre el PIB efectivo y la frontera productiva es seguida, prácticamente siempre, por una caída en la inversión productiva. Tal como en México en 1995, Argentina en 1995 y 1998-2001, y Corea en 1998, en Chile la inversión experimentó un brusco retroce-

13 Afirmaciones que sindicaron a la política fiscal como principal responsable del desequilibrio no tienen apoyo empírico: el 90% del exceso de demanda en 1996-97 se originó en el sector privado y se financió con las entradas netas de capitales. El gasto fiscal se financió con ingresos propios, en un contexto de la mayor tasa de ahorro del sector público registrada (cuadro I.3); asimismo se logró un elevado superávit fiscal (2,1% del PIB). Ello no obsta para sostener, con un enfoque contracíclico, que habría sido conveniente moderar el gasto fiscal o elevar la recaudación tributaria en ese bienio. Pero, toda la evidencia demuestra que era preciso actuar con fuerza sobre la causa del desequilibrio, esto es, el exceso de ingreso de capitales en 1996-97.

Cuadro 1.3
Ahorro e inversión brutos, 1985-2000
 (porcentajes del PIB a precios corrientes)

Años	Tasa de inversión fija	Variación de existencias	Tasa de ahorro				
			Externo	Nacional	Gobierno central	FEC	Otros
1985-89	19,6	1,8	4,9	16,4	2,0	1,5	13,0
1990-95	22,9	1,7	2,5	22,1	4,4	0,7	17,0
1996-98	25,4	1,7	5,9	21,2	5,2	0,0	16,1
1999-2000	22,1	0,7	0,9	21,9	3,1	-0,4	19,2
1989	23,6	1,6	1,8	23,3	3,1	3,8	16,4
1990	23,1	2,0	1,9	23,2	2,5	2,3	18,4
1991	19,9	2,6	0,3	22,3	3,6	0,7	18,0
1992	22,4	1,4	2,3	21,5	5,0	0,3	16,2
1993	24,9	1,6	5,6	20,9	4,9	-0,2	16,2
1994	23,3	0,8	3,0	21,1	4,9	0,2	16,0
1995	23,9	1,9	2,0	23,8	5,4	1,1	17,3
1996	24,8	1,8	5,8	20,8	5,8	0,3	14,7
1997	25,5	1,7	5,7	21,6	5,6	0,1	16,0
1998	26,0	1,4	6,2	21,2	4,1	-0,5	17,6
1999	21,9	0,2	0,2	21,8	2,5	-0,7	20,0
2000	22,3	1,1	1,6	21,9	3,7	-0,2	18,3

Fuente: Cálculos basados en información del Banco Central y DIPRES. Las cifras para el Gobierno Central incluyen utilidades netas de las empresas públicas, principalmente de CODELCO (la empresa productora estatal de cobre) recaudadas por la Tesorería. FEC corresponde al Fondo de Estabilización del Cobre, depositado por CODELCO en una cuenta especial de la Tesorería en el Banco Central. Otros incluye ahorros netos privados más las utilidades de empresas públicas no transferidas a la Tesorería y capitalizadas por estas empresas, y reservas de depreciación de todas las empresas públicas y privadas.

so: se redujo 17% en 1999 y se mantuvo baja durante el año 2000; la brecha productiva más la disminución de la inversión tuvieron, asimismo, un impacto muy negativo sobre el empleo. Estos factores alejaron a la economía chilena de la velocidad de 7% anual, a la que se expandía la frontera productiva en la década de los noventa.

A pesar de la brecha de 1998-2000, el PIB efectivo creció 6% en 1990-2000, esto es, más de dos veces la tasa registrada en los años setenta y ochenta. Sin duda, la fuerza principal detrás de ese desempeño sobresaliente fue la elevada inversión productiva de los noventa: la tasa promedio fue 10 puntos mayor que durante el experimento neoliberal en 1974-89 (cuadro 1.1, en moneda de 1986).

Por otra parte, durante los noventa, la tasa de ahorro nacional alcanzó un promedio de 22% (a precios corrientes), la más alta en los últimos decenios, y un tercio más elevada que el 16,4% obtenido en 1985-89 (cuadro I.3). Aquella financió el 87% de la inversión total. La alta tasa de ahorro estuvo asociada al estimulante entorno macroeconómico enfrentado por las empresas, lo que condujo a una elevada utilización de la capacidad instalada y a mayores tasas de utilidades y niveles de reinversión (Agosin, 1998; Ffrench-Davis, 1999, cap. VI).¹⁴

La capacidad de ahorro es afectada fuertemente por los términos de intercambio. Estos continúan siendo extremadamente inestables para Chile. Por ejemplo, el alto precio del cobre en 1989 significó entradas adicionales equivalentes a 3,8% del PIB al fondo de estabilización del cobre, que es una fuente de ahorro público y nacional. Por el contrario, en 1999 el fondo desacumuló el equivalente a 0,7% del PIB. Resulta una diferencia neta de 4,5%, que debiera utilizarse para analizar las cifras brutas de ahorro nacional y ahorro público en el cuadro I.3, y así medir mejor el esfuerzo efectivo de ahorro en cada año. Sin embargo, ésa es sólo parte de la historia. El FEC corresponde a una fracción de la mayor recaudación durante el año por CODELCO (la gran empresa pública), por concepto de sobreprecio del producto. De este modo, hay un efecto residual del cambio de precios del cobre sobre las utilidades netas de CODELCO; estas utilidades son íntegramente transferidas al gobierno central. Por ello, los cambios en este precio tienen un efecto sobre el ahorro que va más allá de aquél del FEC. Por otro lado, también el ahorro privado es afectado por los términos de intercambio, particularmente cuando se ven afectadas las empresas nacionales exportadoras.

14 Reiteramos que la convergencia entre trayectorias de la frontera productiva y la demanda efectiva es un atributo esencial de una política macroeconómica eficiente. La ausencia o debilidad de este equilibrio macroeconómico fundamental ha sido característica en las economías de América Latina desde los ochenta. Véase CEPAL (2000, cap. 8).

Durante los noventa, el volumen de las exportaciones de bienes y servicios creció 9,5% anual, comparado con una expansión del PIB potencial de 7%. De este modo, tanto las exportaciones como la inversión (que aumentó 10,4% anual en este período) fueron las principales fuerzas conductoras del crecimiento económico, aumentando los vínculos externos de la economía chilena¹⁵ y su potencial para un crecimiento sostenido. Es interesante notar que la tasa de crecimiento de las exportaciones de las tres últimas décadas ha sido relativamente similar. En este contexto, corresponde destacar que el crecimiento del PIB fue notablemente más alto en los noventa gracias a que el sector no exportador también se expandió con gran dinamismo, lo cual es indicativo de mayor competitividad sistémica y de la mayor calidad de los equilibrios macroeconómicos.

Los gobiernos de la Concertación se comparan favorablemente en términos de expansión del PIB, inflación, nivel de los salarios reales y superávit fiscal (véase los cuadros I.1 y I.3). Es interesante destacar que el desempeño de la inversión y el ahorro, así como la generación de nueva capacidad productiva, ha sido notablemente superior. Sólo en lo que respecta a la tasa de desempleo, aunque es inferior a la mitad de la tasa promedio del régimen de Pinochet, no se ha logrado recuperar, en forma sostenida, los niveles de los años sesenta¹⁶. Más aún, hoy, luego de este prolongado desequilibrio recesivo, el desempleo se acentuó, y se manifiesta como uno de los mayores desafíos para reasumir la senda de crecimiento con equidad. Otro gran desafío es reencontrar el modo de volver a los equilibrios macroeconómicos sostenibles y así contribuir a recuperar tasas altas de inversión productiva.

15 En 1999 las exportaciones de bienes y servicios representaron 42% del PIB real (a precios de 1986), es decir, 17 puntos porcentuales más que en 1980. La cifra en precios corrientes para 1999 es de 29% solamente, por causa de precios reales de las exportaciones más bajos y un tipo de cambio más apreciado que en 1986.

16 La menor tasa de desempleo se registró durante el gobierno del Presidente Allende. Sin embargo, como es sabido, detrás de esta tasa había mucho empleo en el sector público de baja productividad y subyacían enormes desequilibrios macroeconómicos, los cuales la hacían insostenible.

2. LAS TENDENCIAS DE LARGO PLAZO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Hemos planteado que políticas macroeconómicas que sostengan un uso elevado de la capacidad productiva constituyen una variable determinante de la calidad de la acción pública. Para crecer con equidad, lo vamos demostrando a través de todo el texto, es imprescindible mejorar la calidad de las políticas macroeconómicas. Para analizar el tema requerimos avanzar en la estimación del PIB potencial, capacidad o frontera productiva (FP). Eso hicimos aquí para el último medio siglo.

El PIB potencial es el máximo de oferta agregada que se puede alcanzar en cada momento, dadas las imperfecciones existentes en el proceso de producción y la calidad de los factores; la variable determinante para que se logre ese máximo es una demanda efectiva consistente con la oferta potencial económicamente productiva.

Existe una asimetría importante en el sentido de que es posible que la economía se sitúe muy por debajo de la FP, en cambio no es posible ubicarse mucho más allá de la FP de manera sostenida. La FP puede excederse transitoriamente, pero con agotamiento de inventarios, presiones inflacionarias crecientes, déficit externo inabarcables, o *shocks* positivos transitorios de los términos de intercambio.

Contar con una estimación creíble de la FP contribuye a entender la historia económica y a orientar la política macroeconómica futura: las políticas monetaria, fiscal, cambiaria y de regulación prudencial de la cuenta de capitales. ¿Cómo se puede calcular el PIB potencial?

Hay métodos de estimación del PIB potencial sofisticados técnicamente, que tienen el gran defecto de no poder controlar o corregir por el efecto de recesiones fuertes. La consecuencia es que se llega a estimaciones del PIB potencial que están sesgadas hacia abajo, más bien reflejando el PIB de tendencia o promedio histórico, incluyendo por lo tanto los ciclos experimenta-

dos¹⁷. Basarse en esas estimaciones para análisis históricos o para la aplicación práctica de políticas macroeconómicas lleva a reproducir en el futuro las recesiones del pasado y oculta lo principal que queremos comparar: cuál es la frontera económica sostenible —de pleno uso de capital, trabajo y capacidad de gestión— alcanzable, a la cual debe apuntar el conjunto de políticas macroeconómicas.

El método que adoptaremos recoge lo esencial de lo que nos interesa. Con los antecedentes que están disponibles, identificamos los máximos o *peaks* de uso de capacidad, sobre lo cual hay mucho consenso entre los especialistas: por ejemplo, en los últimos tres decenios, en 1971, 1974, 1981, 1989, 1997. Suponemos que el PIB efectivo de esos años era similar al PIB potencial¹⁸. Luego calculamos el aumento del producto (PIB neto de depreciación del stock de capital) y lo relacionamos con el aumento del stock de capital (resultante de la suma de la inversión neta de cada año), desfasado en un año (por ejemplo, el aumento de la capacidad productiva en 1999 se supone que depende de la inversión neta de 1998). De ello, resulta un coeficiente producto/capital o de productividad marginal bruta¹⁹. Con él

17 Por ejemplo, el popular filtro Hodrik-Prescott para obtener PIB de tendencia o estimaciones de funciones de producción que no controlan adecuadamente por la subutilización del capital o la sostenibilidad de la trayectoria de crecimiento del PIB. Una de las manifestaciones de su sesgo son las erráticas estimaciones que entrega de la productividad total de factores.

18 En cada uno de los *peaks* identificados hemos examinado si existen sesgos importantes. Aquí hemos corregido, procurando ser conservadores, por los dos principales. Uno en que el PIB efectivo subestima la FP al trabajar con cifras anuales, con el *peak* cubriendo sólo parte del año (por ejemplo, en 1974, con una recesión iniciándose en el tercer trimestre). El otro que sobreestima la FP por un exceso de importaciones, no financierable sosteniblemente, que permitió un elevado valor agregado en su comercialización (intensamente en 1981, en parte compensada por subutilización en la producción de transables, deprimidos por un tipo de cambio demasiado apreciado; moderadamente en 1997).

19 Aquí estamos asociando los aumentos de producción a la formación neta de capital fijo. Aparte de la inversión en capital humano, ha habido cambios en el uso de otros factores, como tecnología y recursos naturales (Marfán y Bosworth, 1994). El número de ocupados creció 1,9% por año en los sesenta, 1,7% en 1974-81 (con una fuerza de trabajo que se elevaba 3%), y 3,9% en 1982-89. Por otra parte, aumentó la intensidad de uso de los recursos naturales. Hay numerosos trabajos empíricos que controlan por cantidad de trabajo y por calidad de traba-

interpolamos entre *los peaks*, para calcular el PIB potencial en los años intermedios²⁰.

Chile perdió posición relativa entre los países de América Latina y del mundo en desarrollo en las primeras décadas de la posguerra. Mientras la capacidad productiva o PIB de la región creció 5,5% al año en los tres primeros decenios de posguerra, para Chile esa tasa promedió 4,6% en los sesenta, y decayó a menos de 1% en 1971-73 y a 2,9% en 1974-89. Con una expansión demográfica de 2,3% en el primer período y de 1,6% en 1974-89, las tasas de crecimiento per cápita se reducen a 2,4% y 1,3%, respectivamente.

La capacidad productiva potencial se expandió de manera relativamente estable en los años sesenta, con tasas de uso comparativamente altas en relación con las notables brechas entre la frontera productiva y la utilización de ese potencial, que prevalecían en los setenta y ochenta. En efecto, la evolución de la capacidad y su uso se tornó mucho más inestable en estos dos decenios (gráfico I.1). La escasa formación de capital y lenta expansión de la frontera productiva están asociados al bajo uso promedio de capacidad y a los desequilibrios macroeconómicos de esos dos decenios. La brecha entre PIB efectivo y potencial resulta de la evolución de la demanda agregada, de su relación con la demanda efectiva (la que se localiza en recursos internos) y de la adecuación entre las estructuras de la demanda y la oferta, tanto de productos como de factores.

jo y capital. Véase Hofman (1999); Morandé y Vergara (1997) y Coeymans (1999). Este último autor avanza más que otros autores en controlar por el ciclo.

- 20 Marfán (1992) obtiene, para 1960-88, tasas de variación anual de la capacidad productiva similares a las obtenidas en esta sección. La similitud de los resultados, en el lapso común a ambos estudios, a pesar de una diferencia en la definición de la inversión, es determinada por la elección del método de los *peaks* y la concordancia en la identificación de éstos. Dada la alta ciclicidad de la economía chilena, trabajos empíricos que no controlan por el nivel de actividad pueden arrojar resultados notablemente sesgados sobre la productividad total de factores (PTF). Por ejemplo, Roldós (1997), en uno de los estudios más interesantes, da una variación anual de -3,8% para 1981-85 y 0,9% para 1986-90, evidentemente distorsionada por la recesión de 1982. ¿Cuál estimación refleja mejor la tendencia de la productividad y con cuál proyectar? El promedio se aproxima más a la PTF real.

La inestabilidad del nivel de actividad económica repercute negativamente en dos sentidos. Por una parte, la subutilización de capacidad tiende a reducir la rentabilidad (social y de mercado) del capital, disminuye los fondos disponibles para la inversión y deteriora la situación financiera de las empresas. En el sentido macroeconómico, además de desalentar la inversión, reduce su productividad efectiva. Por otra parte, deprime el empleo productivo y el nivel de ingresos sostenible en el futuro próximo.

En el cuadro I.4 se presentan tres indicadores. El primero es el coeficiente marginal producto potencial/capital (PPK) medido entre los *peaks* mencionados. La col. (2) muestra la brecha entre el PIB efectivo y el potencial; o tasa de utilización del PIB potencial. La col. (3) presenta el coeficiente marginal producto efectivo/capital.

Cuadro I.4
Productividad bruta efectiva y potencial del capital, 1952-98
(promedios de cada período)

	Coeficiente marginal producto/capital (1)	PIB efectivo/PIB potencial (2)	Coeficiente marginal producto efectivo/capital (1)*(2)
1952-61	0,26	0,96	0,25
1962-71	0,35	0,98	0,34
1972-74	0,12	0,96	0,12
1975-81	0,28	0,90	0,26
1982-89	0,36	0,88	0,32
1990-98	0,46	0,99	0,45
1952-98	0,33	0,95	0,31

Fuente: Sobre datos del gráfico I.1. (1) Es la razón entre la variación del producto y la inversión netos entre *peaks*. La inversión se usa con un año de rezago.

Los antecedentes sugieren que el PPK fue relativamente similar en 1982-89 y 1962-71, y mayor que en 1975-81. ¿Cómo se concilia esto con la imagen de que en los dos decenios más recientes la productividad habría sido muy superior, debido a la apertura externa y a la liberalización de mercados? La respuesta

sería que las empresas sobrevivientes en los años setenta y ochenta eran más productivas pero que la tasa de mortalidad de empresas fue mayor, y lo que interesa medir es la productividad del total de recursos disponibles y no sólo la del segmento ganador de la economía.

La quiebra masiva de empresas implica una destrucción de capital (mucho de él habría sido productivo ante una demanda normal y precios correctos o bien alineados): la destrucción resultante de la liberación abrupta de importaciones y del fuerte atraso cambiario fue muy elevada en los setenta (véase el cap. III); la situación mejoró en los ochenta en parte por el transcurso del tiempo y gracias a macroprecios mejor alineados (el tipo de cambio y la tasa de interés), pero estuvo restringida por el ajuste recesivo frente a la crisis de la deuda externa.

En los años sesenta, el exceso de protección y de trabas administrativas amparó muchas ineficiencias, pero la mayor estabilidad macroeconómica real contribuyó a mejorar la eficiencia, a una menor destrucción de empresas, a la mayor concentración de esfuerzos en crear empresas antes que en transferencias de activos existentes, y proveyó perfiles de demanda más predecibles y precios relativos más estables (estimulantes para la inversión productiva, dada su irreversibilidad). Asimismo, el desarrollo fue más integrado, lo que operó en igual sentido al ofrecer más oportunidades productivas a sectores más amplios de la sociedad. Esta combinación de elementos, no obstante las ineficiencias vigentes entonces, explica el mejor desempeño de la productividad respecto de los años cincuenta y setenta, y la cercanía a la productividad potencial de los ochenta.

En cuanto a la productividad efectiva, considerando toda la trayectoria de buenos y malos años en cada subperíodo, en el cuadro I.4 se observa que la alta subutilización de la capacidad productiva en 1974-89 involucra que, en los dos subperíodos correspondientes, la productividad efectiva se desvió muy fuertemente de la potencial. Los años de gran subutilización de capacidad han estado asociados, por una parte, a ajustes recesivos deliberados o involuntarios, luego de expansiones con

desequilibrios fiscales, monetarios o de balanza de pagos. Por otra, la subutilización también se intensificó cuando las políticas estabilizadoras descansaron en sólo uno o dos instrumentos de política de estabilización, en vez de operar con un multianclaje (French-Davis, 1999, cap. VI). Los años de brechas mayores se ubican en 1954-56, 1959, 1973, 1975-79, 1982-87, y en 1999-2001.

En los noventa, una vez copada la capacidad ociosa en 1989, la frontera productiva comenzó a moverse con vigor, a tasas anuales del 7%, en respuesta a los aumentos de la tasa de inversión que, como proporción del PIB, creció 10 puntos porcentuales entre 1982-89 y 1990-2000 (véase el cuadro IX.4). Las condiciones de gran estabilidad interna predominantes durante casi toda la década, logradas mediante políticas preventivas, contracíclicas, como la regulación selectiva de los flujos de capitales de corto plazo o volátiles, dieron el marco para el círculo virtuoso de una mayor tasa de utilización de la capacidad instalada, generando mayor inversión para su ampliación, y un uso global más eficiente de los recursos productivos, reflejado en un crecimiento importante en la productividad efectiva del trabajo y del capital.²¹

La expansión de la capacidad productiva no es un dato inmutable sino que es una variable resultante de la acción pública y del comportamiento de los agentes económicos, sociales y políticos. Naturalmente, también depende del entorno externo y de las *modas* que condicionan el actuar de unos y otros.

El excepcional desempeño de los noventa, culminó en un punto de inflexión, con la crisis asiática. No obstante, la inflexión estuvo asociada, además, a otros dos factores. Por una parte, uno *estructural*; el dinamismo exportador, de flujos de inversión extranjera directa e inversión interna tuvo un componente muy significativo de recursos naturales (como cobre y forestal) y ser-

²¹ Datos ajustados por calidad dan variaciones de la productividad total de factores de -0,4% en los setenta, -1,4% en los ochenta, y 1,4 en 1991-95 (Roldós, 1997).

vicios públicos (como energía y telecomunicaciones), con mega proyectos. Su réplica en el nuevo decenio, con esa intensidad, es muy improbable (Moguillansky, 1999). Por consiguiente, se requerirían ahora muchos proyectos de menos tamaño y en sectores más intensos en competitividad sistémica. Ello exige una labor más activa y efectiva en *completar* mercados de capital de largo plazo, difusión y adaptación de tecnología, capacitación laboral, y penetrar mercados externos de rubros no tradicionales, con acceso de las PYMEs a todos ellos.

El otro factor se refiere al entorno macroeconómico imperante. Como veremos en el capítulo IX, las políticas aplicadas en la segunda mitad de la década perdieron coherencia y fuerza en el control de la vulnerabilidad de la economía chilena ante los shocks externos. Con la llegada de la crisis asiática, en un entorno macroeconómico propicio para ello, resurgió un clima de inestabilidad que, una vez más, hizo reaparecer la brecha entre el PIB efectivo y potencial desde mediados de 1998. Esta brecha, como lo demostramos a través del texto, ha sido el factor determinante de la caída abrupta de la tasa de inversión en 1999–2000, con la consiguiente desarticulación de alguna capacidad inversora. Doble desafío para retomar el rumbo.

3. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

Las clasificaciones o agrupaciones suelen ser arbitrarias. Pero si son coherentes, resultan útiles y orientadoras para el análisis y la acción. Aquí siguen cuatro grupos de conclusiones o lecciones económicas sobre los últimos decenios recorridos por Chile. Luego planteamos desafíos futuros agrupados en 10 puntos.

a) Cuatro conclusiones

En primer lugar, el desafío de compatibilizar el crecimiento con la equidad distributiva sigue más vigente que nunca, sobre todo después del deterioro ostensible en el nivel de vida de una amplia proporción de la población en los años setenta y ochenta, y de dos gobiernos democráticos que han respondido sólo parcial-

mente a las expectativas generadas en los años noventa. Está claro que esa compatibilización requiere de acuerdos políticos sustantivos entre los principales sectores sociales y políticos, que permitan concertar una secuencia temporal más equitativa de la distribución de los costos y beneficios del crecimiento económico, con un progresivo mejoramiento de la distribución de las oportunidades, de la productividad y el ingreso. En democracia se requiere que crecimiento y equidad avancen en forma paralela.

En segundo lugar, existe una evidencia abrumadora en el sentido de que los equilibrios macroeconómicos tienen una importancia crucial para el éxito de cualquier estrategia de desarrollo. Hay un componente que habitualmente no se incluye entre los equilibrios macroeconómicos, pero que siempre debería ser protagonista; es la relación entre la creación de nueva capacidad productiva y los aumentos de producción efectiva (o uso de capacidad). Como se ha expuesto antes, en el régimen de Pinochet hubo profundos desequilibrios entre ambos indicadores; la brecha, aunque sin duda en una escala menor, resurgió en 1999-2001 (gráfico I.1). El costo de perder esos equilibrios es siempre muy elevado. Aparte de que producen la reversión de los éxitos iniciales que se puedan lograr en crecimiento y redistribución, la experiencia muestra que también se producen pérdidas políticas muy costosas para los gobiernos que caen en las tentaciones populistas. Estas pueden ser de izquierda (por ejemplo, gastos sociales no financiados) o derecha (por ejemplo, rebajas tributarias que impidan financiar la inversión en capital humano, esencial para el crecimiento y la equidad; o aperturas financieras excesivas, que invitan desequilibrios macroeconómicos).

Las formas de alcanzar equilibrios macroeconómicos pueden ser muy diversas (Cortázar, 1986; Ramos, 1991): pueden ser concentradoras o desconcentradoras; más cíclicas o más estables. Depende, entre otros, del peso relativo que se le otorgue a variables como la inflación y la actividad económica, la composición del gasto e ingreso público, la institucionalidad financiera, e iniciativas públicas que contribuyan a la mayor capaci-

dad y organización de los sectores de menores ingresos. El equilibrio económico más significativo es el uso sostenible de la capacidad productiva. Una economía que trabaja sobre la frontera productiva, con macroprecios correctos, es capaz de lograr mayor productividad, incentivar con más vigor la formación de capital y fortalecer la demanda por trabajo. Requerimos un conjunto de balances macroeconómicos sostenibles, y consistentes con los equilibrios macrosociales.

En tercer lugar, en las décadas de 1970 y 1980 se produjeron diversas reformas modernizadoras de la organización económica. Sin duda, muchas de ellas constituyen logros permanentes y valiosos para las estrategias democráticas de desarrollo. Entre ellas pueden destacarse el significativo crecimiento y diversificación de exportaciones; el ordenamiento del presupuesto fiscal, y el desarrollo de una nueva generación empresarial con características más dinámicas y modernas que las tradicionales clases empresarias. Estas son herencias que aportaron significativamente al buen desempeño de los noventa.

Finalmente, los cambios estructurales adolecieron de variadas fallas que repercutieron severamente sobre el crecimiento potencial de la economía y el bienestar de la población. En los años noventa, se impulsaron importantes *reformas a las reformas* emprendidas en las décadas previas, con el objetivo explícito de introducir más pragmatismo en ellas. En particular, se incorporó una gran preocupación por disminuir la vulnerabilidad de la economía nacional frente a un entorno globalizado y de creciente volarilidad, junto con avanzar en políticas que favorezcan una mayor equidad en la distribución del ingreso y las oportunidades. Los resultados de este cambio de enfoque, a pesar de diversas contradicciones y retrocesos, fueron notables. Durante casi toda la década se disfrutó de una expansión vigorosa de la capacidad productiva sin precedentes en la historia de Chile, junto con conquistas muy valiosas en la lucha contra la pobreza. La brecha recesiva de 1999-2001, sin embargo, sacó a relucir falencias e insuficiencias, y la falta de mayores *reformas a las reformas*. En una perspectiva optimista, el lado positivo de esta

recesión es que puede contribuir a que se reconozcan estos problemas, y así avanzar en su solución. Con este libro queremos contribuir a la reflexión y al diálogo para la acción, para lograr efectivamente crecimiento con equidad sostenibles.

b) Diez desafíos

¿Cómo recuperar el crecimiento vigoroso y avanzar en la equidad? Primero hay que entender cómo se logra y cuál es el verdadero record como país. El desarrollo se logra cuando es sostenible por plazos prolongados. Si medimos por decenios, contando buenos y malos años, sólo en los noventa se alcanzó un récord de 6-7%. En los sesenta, el PIB creció 4,3% y en los setenta y ochenta menos de 3%. Recuperar lo excepcional no es fácil. Hemos agrupado algunas tareas prioritarias, para crecer con equidad, en los diez puntos que siguen:

1. Recuperar un entorno macroeconómico para el desarrollo sostenible, con tres rasgos a) que logre, como lo hizo entre 1991 y 1997, operar con una demanda efectiva cercana a la capacidad productiva; ése siempre debe ser un objetivo clave de un buen equilibrio macroeconómico: evitar auges insostenibles y actuar con fuerza y coherencia en las situaciones recesivas. Si no, cómo pedirle a los empresarios que inviertan si se encuentran en medio de una recesión y consideran probable que los castigue la próxima crisis; b) mantener un tipo de cambio real competitivo y estable, lo que no resulta viable con los extremos de tasa totalmente libre o con la dolarización; c) conseguir que las tasas de interés fluctúen en rangos moderados. Estos tres objetivos requieren una política fiscal más flexible, con una eficaz función anticíclica, y acrecentar la capacidad de desalentar excesos en los flujos especulativos de capitales. El gran peligro es mantener una actitud "populista" al respecto, sin pesar los efectos negativos que provoca para toda la economía real un exceso de flujos —especulativos, de corto plazo o meramente financieros o para comprar lo que ya existe, sin crear nueva capacidad de producción—; la falla principal, en el corazón de la recesión en 1999, fue el desequilibrio provo-

cado por el exceso de ingresos de capitales financieros en 1996-97.

2. El dinamismo exportador es determinante de la capacidad para crecer. Muchas exportaciones intensas en recursos naturales tradicionales perderán dinamismo en este decenio; no podemos seguir haciendo siempre más de lo mismo: los mercados se saturan y los recursos se agotan o muestran productividades decrecientes. Evidentemente, sin perder lo que tenemos, debemos desarrollar nuevos rubros exportables. Ellos incluirían a) sobre la gran base de los recursos naturales tradicionales, avanzar fuertemente en adicionarles valor y tecnología, y en el desarrollo de producciones de bienes y servicios, intermedios y de capital, relacionados con el proceso productivo de aquellos rubros tradicionales; b) recursos naturales no tradicionales y c) encontrar nichos en que se aproveche la capacidad de emprendimiento y experiencia acumulada por los empresarios y técnicos nacionales en nuevas ventajas competitivas. Esto requiere un intenso esfuerzo nacional para *completar* los mercados de tecnología, capacitación laboral, y capital de largo plazo.
3. Tratándose de exportaciones, un apoyo básico proviene de los esfuerzos de integración. Los accesos negociados a los mercados de América Latina son vitales, aprovechando la vecindad (la geografía aún cuenta mucho, como lo atestiguan los norteamericanos que venden la mitad de todas sus exportaciones a sus dos vecinos, o los europeos que lo hacen en 60%). El MERCOSUR y su conexión futura con la Comunidad Andina son esenciales para la diversificación de las exportaciones: son mercados más significativos para los rubros no tradicionales que los Estados Unidos. Es preciso enfrentar constructivamente los problemas que probablemente estarán surgiendo, entre ellos la inestabilidad macroeconómica en algunos de sus países miembros; debemos actuar maduramente, pensando en el futuro. Un proceso de integración comercial bien diseñado es un ingrediente esencial para *hacer* globalización.

4. El desarrollo siempre deja atrás a algunos sectores productivos. Más vale prever que curar al enfermo ya grave; recordemos la costosa imprevisión de Chile con el carbón. Una macroeconomía para el desarrollo sostenible ayuda mucho para minimizar el número de perdedores en el progreso. Pero se necesitan políticas sectoriales y regionales pragmáticas y con sentido de futuro; parte de la agricultura y de la minería requieren una mayor reflexión y acción oportuna para una reconversión creativa.
5. No es posible crecer sin inversión física. En 1999-2000 cayó asociada a la crisis asiática y al manejo macroeconómico. La economía chilena necesita más y no menos inversión productiva. En primer lugar, es preciso cuidarse de un peligroso sesgo, acentuado en los años recientes, de carácter rentístico; hay demasiadas energías y capacidades canalizadas a fusiones y transferencias de lo existente. Hay que refortalecer la iniciativa creadora; generar una mayor calidad macroeconómica y *completar* mercados de factores y de exportación. Segundo, se precisa tener presente que, en todo el mundo, una proporción abrumadora de la inversión es nacional; de cada 10 pesos que se invierten, sólo uno es extranjero. El ahorro y la inversión nacionales son lo determinante. Es imprescindible diseñar mecanismos para que el ahorro de largo plazo de Chile –como es el de las AFP– cruce, con las garantías adecuadas, hacia las empresas nacionales, en especial las PYMEs. Se necesita también promover el financiamiento para la innovación productiva.

La tendencia, predominante en Chile, de empujar el ahorro de las AFP hacia el exterior es, lamentablemente, inconsistente con el objetivo de aumentar el ahorro nacional para elevar la formación de capital en Chile. Sin duda, el ahorro no sobra, sino que falta para financiar una mayor inversión productiva en Chile. Es prioritario mejorar los canales de transmisión de estos fondos de largo plazo hacia el financiamiento de la inversión productiva. Naturalmente, con los resguardos y garantías necesarios para proteger los

ahorros de los trabajadores. En cuanto a las tasas de rentabilidad promedio, es indudable que son mayores en Chile que en las economías desarrolladas.

6. La inversión en capital humano es un ingrediente clave para el crecimiento con equidad. La reforma educacional iniciada en los noventa es un gran paso adelante. Pero estamos al comienzo; hay que darle la prioridad que merece, y siempre tener muy presente que la educación se hace con los profesores; hay que reconstruir confianzas y reconocimiento social a su alta función. Sin embargo, los frutos de la educación operan a largo plazo; la gran mayoría de la fuerza de trabajo del próximo decenio corresponderá a chilenos que ya salieron de la educación formal. Chile enfrenta, así, un gran desafío de mejorar su entrenamiento. Por lo tanto, se requiere un enorme esfuerzo nacional, con gran eficacia y un horizonte extenso (el año 2010), de capacitación laboral para mejorar la calidad y la flexibilidad de la oferta de trabajo.
7. El tema del medio ambiente llegó a quedarse como protagonista significativo de cualquier proceso de modernización. Chile requiere recuperarse de su atraso en abordar el tema, y en integrarlo en el diseño de las políticas públicas. Se necesita un enfoque muy pragmático y participativo, para conciliar el desarrollo productivo hoy, con la prevención y sustentabilidad en el tiempo y con el bienestar de la gente.
8. La distribución del ingreso es muy desigual. Entre otros, Chile debe acentuar los esfuerzos en mejorar la calidad y alcance del gasto social, llegar con eficiencia a la pobreza dura, eliminar la posibilidad de que un joven inteligente no tenga buena educación porque es hijo de pobre; reforzar el combate a la evasión tributaria y a las filtraciones regresivas que subsisten en el sistema, provee financiamiento y contribuye a la equidad. Cabe reiterar en este punto, la importancia de la coherencia global de las políticas y comprensión de sus interrelaciones. La calidad de las políticas macroeconómicas tiene fuertes implicancias sobre la pobreza

y la distribución. La situación al inicio del 2001 mantiene el sesgo regresivo de 1999-2000, por su impacto recesivo sobre la inversión y el empleo productivo.

9. Reforma del Estado, que pasa principalmente por profesionalizar la administración pública, perfeccionar los indicadores de productividad y de buen servicio público y transparencia, haciendo espacio para la participación ciudadana en la identificación de prioridades y deficiencias (en educación, salud, obras públicas, capacitación laboral, etc.). Progresivamente, en paralelo con mejoras perceptibles en la calidad del servicio público, elevar las remuneraciones a niveles consistentes con trabajos equivalentes en el sector privado.
10. Repensar en Chile, con la perspectiva de los desafíos para el bicentenario el 2010. La calidad e intensidad de la reflexión sobre Chile se han debilitado, paradójicamente, junto con el retorno a la democracia; se ha tornado demasiado cortoplacista y concentrada en lo que "el mercado financiera". Se confía mucho en lo que en otras naciones se ha reflexionado; incluso algunos plantean que otro país nos haga la política macroeconómica (por ejemplo, vía la dolarización), sin considerar cuán importantes son las especificidades y los objetivos de cada nación o región; se ha mitificado la globalización como algo inmutable. Sin embargo, la globalización es heterogénea, incompleta y desbalanceada hacia algunas dimensiones de la vida societal. Chile tiene que repensar, urgentemente, cómo *hace* su globalización para avanzar mejor hacia un crecimiento sostenido con equidad y entonces actuar consecuentemente.