

**ENTRE EL NEOLIBERALISMO
Y EL CRECIMIENTO CON
EQUIDAD**

**Tres décadas de política
económica en Chile**

por
Ricardo Ffrench-Davis



- 2. Políticas comerciales a partir de 1990
- 3. Desempeño exportador
- 4. Exportaciones y crecimiento
- 5. Observaciones finales

CAPÍTULO VII. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y DE LA POBREZA

- 1. Tendencias de la distribución del ingreso y la pobreza
- 2. Factores que determinan la pobreza y la concentración
- 3. Reflexiones finales

CAPÍTULO VIII. LA REGULACIÓN DE LAS ENTRADAS DE CAPITAL Y EL ENCAJE

- 1. Flujos de capital desde 1990: magnitudes y composición
- 2. La respuesta de política y sus efectos
- 3. Ahorro, inversión y crecimiento
- 4. Algunas lecciones de la experiencia chilena

Referencias

205
210
221
225
227
229
246
260
265
269
276
297
300
305

PREFACIO DE LA EDICIÓN ARGENTINA

La experiencia chilena es una fuente de lecciones muy valiosa para América latina y aun para otras regiones, respecto de la implementación de un modelo de economía de libre mercado. La razón principal de por qué este caso particular es tan importante reside en la profundidad de las transformaciones y el largo período transcurrido desde que Chile comenzó este proceso. Las primeras reformas intencionales se pusieron en marcha en 1973, bajo el duro régimen dictatorial de Pinochet. Se ha generalizado la idea de que existe "el" modelo chileno exitoso. La realidad es que estas tres décadas incluyen varios subperíodos, con énfasis muy distintos y resultados económicos y sociales muy diversos. Este hecho es muy significativo pues, como el lector podrá darse cuenta a través del libro, Chile no sólo enseña buenos aciertos sino también profundos errores que deben ser evitados.

La primera etapa del proceso de reformas (1973-81) se caracterizó por la aplicación de un modelo *neoliberal* en su forma más pura. Este experimento alcanzó su fase culminante con la fijación del tipo de cambio en 1979. En muchos sentidos, esta experiencia es similar a la vivida por Argentina y su convertibilidad en los años noventa, que consiguió la reducción de la inflación y el auge económico a expensas del desequilibrio externo. El desenlace fue también análogo: una debacle económica y social, con una caída del producto de 14% en 1982, un alto desempleo que superó el 30% de la fuerza de trabajo y un marcado aumento de la pobreza junto a un empeoramiento de la distribución del ingreso.

La segunda etapa (1982-89) estuvo determinada por una apertura hacia políticas más pragmáticas para superar los efectos de la crisis. Como en Argentina, ello implicó un proceso de renegociación de la deuda externa, en conjunto con una serie de políticas que apuntaron a equilibrar el balance externo —como el aumento de aranceles y el fomento de las exportaciones— y a rescatar el sistema financiero. Al final de este período, Chile se había recuperado y enfrentaba el desafío de crecer en democracia y hacerse cargo de una gran deuda social acumulada en los años de dictadura, tanto en los años setenta como en los ochenta.

Así, una tercera variante del modelo chileno comienza en 1990. Hemos denominado a esta etapa la de *reformas a las reformas*, pues hubo un perfeccionamiento del modelo de mercado, que fortaleció el componente social y corrigió fallas graves de la política económica. Ello incluyó reformas laborales (que restablecieron derechos laborales) y tributarias (que elevaron la recaudación para mejorar el gasto social). Además, se implementaron sustanciales políticas fiscales, monetarias, cambiarias y regulatorias que apuntaron a conseguir un entorno macroeconómico estable y sostenible, funcional para el desarrollo económico. Fue en este contexto en el que Chile expandió su capacidad productiva, en forma sostenida en los noventa, a tasas sobre 7%, mejorando al mismo tiempo los indicadores sociales; es decir, se logró en parte el esquivo *crecimiento con equidad*. No obstante, Chile fue incapaz de aislar su economía de las turbulencias originadas por la crisis asiática y hoy busca definir un modelo que le permita recuperar el crecimiento luego del desempeño mediocre del último lustro. Todas estas situaciones las analizamos a través del texto.

Esta primera edición con Siglo XXI Editores Argentina—dirigida a los lectores de Argentina, México y Uruguay— se ha beneficiado del perfeccionamiento gradual del libro a través de tres ediciones anteriores en Chile (J. C. Sáez Editor) y una en los Estados Unidos (Michigan University Press).

Este libro refleja nuestro trabajo sobre la economía chilena realizado durante décadas, hasta 2003 inclusive. Nuestra motivación central es analizar cómo ser más eficaces y consecuentes para lograr crecimiento con equidad. Siempre hemos tenido la preocupación de que

el abordaje de cada tema y época combine pragmatismo o “realismo” con una sólida base analítica y con los objetivos de un Chile con más crecimiento y equidad, procurando mantener la distancia con las modas, los mitos y los extremos. En su construcción recopilamos textos escritos desde fines de los setenta y artículos y secciones nuevas preparadas para este libro, y hemos hecho progresivas actualizaciones. Hemos conservado la tonalidad y el énfasis originales. La honestidad intelectual lo exige. Además, felizmente, nos sentimos cómodos con ello hoy. Nuestro conocimiento se ha perfeccionado y profundizado, pero lo es con continuidad de enfoque y pensamos que las diversas piezas son recíprocamente consistentes.

Cuatro de los artículos fueron escritos durante mi permanencia en CIEPLAN, entre 1976 y 1990. Es, sin duda, la época más decisiva de mi vida profesional. Tres capítulos y la mitad de otro fueron escritos durante mi estadía en CEPAL: uno de los textos está basado en una coautoría con Manuel Agosin, una asociación muy fructífera para mí, y contiene significativos insumos de activos talleres de análisis de CEPAL. La primera mitad del artículo que abre el libro se basa en un texto preparado con Oscar Muñoz y es parte de nuestras varias incursiones conjuntas en la historia económica. La segunda mitad (la que se refiere a los tres gobiernos de la Concertación) y dos capítulos nuevos, sobre distribución y pobreza desde los setenta y sobre exportaciones y desarrollo, los escribí especialmente para este libro.

Ocho años de acción en el Banco Central se filtran a través de los capítulos. Agradezco el apoyo de colegas del Banco y su colaboración en la interpretación de estadísticas y políticas. La permanencia en CEPAL me ha permitido profundizar el conocimiento sobre América Latina, e investigar intensamente sobre el funcionamiento de los mercados financieros internacionales y su impacto en las economías emergentes, entre las cuales se destaca Chile.

En la selección de los artículos tuvimos la generosa y valiosísima colaboración de Sebastián Sáez a través de todas las etapas, desde su inicio hasta los pulimentos finales de la primera edición. En la etapa de preparación de las tres ediciones —actualización y armonización de series estadísticas, chequeo de cifras puntuales, eliminación de duplicaciones, incorporación de secciones de otros de mis textos, llenado de vacíos y mejoramiento de la redacción— conté con la colabora-

ción de Heriberto Tapia. Lenka Arriagada preparó con gran eficiencia la presentación del manuscrito. Juan Carlos Sáez, años atrás, nos dio el impulso para iniciar esta tarea de recopilación y puesta al día. Finalmente, deseo agradecer a la Fundación OSDE por el apoyo para esta publicación.

A todos los mencionados y a los muchos injustamente omitidos, mis agradecimientos por lo que me han aportado. Por cierto, asumo la total responsabilidad respecto del contenido de esta colección y de cualquier error que pueda contener.

RICARDO FFRENCH-DAVIS
Santiago, enero de 2004

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 había mejorado 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.

*La sección I, hasta 1989, está basada en una versión abreviada de "Desarrollo económico, inestabilidad y desequilibrios políticos en Chile: 1950-89" (coautor Oscar Muñoz), publicado 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 para incluir los años noventa y el primer trienio de esta década. Agradecemos los comentarios de Sergio Bitar, Alejandro Foxley, Manuel Marfán, Patricio Meller, Oscar Muñoz, Dagmar Raczyński, Joseph Ramos, John Sheahan, Simón Teitel, y Joaquín Vial, y la colaboración de Heriberto Tapia y Andrea Repetto.

mitió paliar las restricciones impuestas por el quiebre del comercio exterior. En gran medida ello fue el resultado de políticas 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 años treinta, la necesidad de sustituir importaciones de manufacturas exigió 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 como 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, mediante 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 (véase 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 de la década 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.

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 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 años treinta, avanzando velozmente hasta situarnos en el período en que se focaliza este libro: el régimen de Pinochet, los dos gobiernos democráticos de los presidentes Aylwin y Frei Ruiz-Tagle, y el primer trienio del presidente 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 elites económicas. En parte, ello se debió al estímulo creado por el sector exportador y a sus efectos de eslabonamiento (véase 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 (véase, 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 per-

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 y limitó 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, movilizándose 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 lo dio la aceleración inflacionaria de 1952-55, en la que el aumento anual de los precios al consumidor pasó de 12 a 86%. Fue el detonante para inducir la decisión de los responsables de las políticas sobre la necesidad de buscar nuevas estrategias económicas. Este episodio de aceleración inflacionaria se inició con un modo 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 productiva, ésta se copó; con ello se logró una mayor tasa de uso de los recursos, pero en 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

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

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 una creciente inquietud social y culminó aplicando un programa ortodoxo de estabilización apoyado por la derecha. El programa fue diseñado por una misión extranjera: la misión Klein-Saks.

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 generalizado del programa de estabilización.

b) Un intento 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 estabilización basado en un anclamiento 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 inicial, ya que efectivamente se logró reducir sustancialmente la inflación en 1960-61. 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. Los desequilibrios crecientes 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.

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 del Estado interventor. Se buscó limitar el papel directamente empresarial del Estado, para que el sector privado asumiera una responsabilidad 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 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. Es decir, ausencia de lo que luego denominaríamos "macroeconomía para el desarrollo". El programa de estabilización ignoró dos desfasos 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, que reactivó 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 (Ffrench-Davis, 1973; Molina, 1972).

El programa de estabilización heredó una inflación anual de 50% en octubre de 1964. El programa se basó en un conjunto de instrumentos de política económica, incluyendo una reforma de las políticas monetaria y cambiaria y un control de precios armonizado con esas políticas, dirigido a una reducción gradual de la inflación, según una estimación de las presiones de costos.

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 programa gubernamental. 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). Esto aconteció en un contexto en que las remuneraciones mejoraron ostensiblemente y las organizaciones sociales, tales como sindicatos y juntas de vecinos, se desarrollaron vigorosamente.

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 minishock centrado en la reducción de la inversión pública en 1967, se mantuvo reprimida en los años posteriores, como medio de atenuar las presiones inflacionarias. Con todo, la inflación se elevó a 36% en 1970, aunque resultó inferior al 50% inicial.

El resultado en cuanto a la actividad económica 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 elevó, situándose por sobre 20% en 1970.

El PIB efectivo creció 4% en el período, con fuertes inversiones públicas o privadas impulsadas por el gobierno. Dadas las estructuras económicas de la época y la tasa de formación de capital, del orden de 20%, estimamos que la capacidad productiva crecía del orden de 4,3% anual, de manera relativamente sostenida en el sexenio (véase el cuadro I.1). Sin embargo, el crecimiento efectivo se compone de un primer bienio de 5,9% y el cuatrienio final de 3,1%. Luego de alcanzar

una elevada tasa de ocupación, de trabajo y de capital en 1966, la paulatina subutilización de la capacidad disponible había generado, hacia fines de 1970, una brecha apreciable entre el PIB potencial y el efectivo.

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 reparable (Ffrench-Davis, 2003b, cap. IV). Hubo esfuerzos efectivos de expansión de las exportaciones no tradicionales y una arancelización, con reducción de su dispersión, de la protección a los sustitutos de importaciones. Cabe destacar que la novedosa política cambiaria, introducida en abril de 1965, culminó en 1970 con una devaluación real gradual durante más de un quinquenio, a pesar de que el precio del cobre era notablemente elevado y de ingresos crecientes de capitales financieros. Frente a lo primero, la autoridad decidió acumular una parte del ingreso fiscal proveniente de las utilidades de las empresas cupreras.² En cuanto a los ingresos de capitales, se realizó un intento de desalentarlos fijando plazos mínimos de estadía.

Un gran desequilibrio, creciente con los años, se ubicó, como se destacó antes, en la dimensión sociopolítica. El sello mundial de los sesenta llegó intensificado a Chile. El antagonismo en la vida política nacional 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.

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 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.

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 contribuyó, a su vez, 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, se reconoció el papel de los precios y de los equilibrios macroeconómicos básicos, se inició y mantuvo firmemente una política cambiaria real estable (Ffrench-Davis, 2003b, 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, 1970-73⁵

El gobierno de la Unidad Popular priorizó la intensificación de los cambios de estructura, en particular en lo referente a la propie-

⁵ Al cumplirse treinta años del golpe, numerosos seminarios sobre el gobierno de la UP han tenido lugar en el año 2003. Al cierre de esta edición acababa de aparecer una colección de ensayos publicada por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile (Baño, 2003).

Fuentes: Banco Central de Chile y DIPRES; Jadresic (1986; 1990); Marcel y Melier (1986); Larraín (1991).
 * Tasas acumuladas anuales de crecimiento del PIB y exportaciones: tasas anuales promedio en inflación y desempleo.
 * Hasta 1985, en pesos de 1977; para 1986-1995, en pesos de 1986; para 1996-2003 en pesos de 1996.
 * Exportaciones de bienes y servicios en pesos de 1977 para 1959-85, en pesos de 1986 para 1985-95 y en pesos de 1996 para 1996-2003.
 * Diciembre a diciembre.
 * Incluye a los programas especiales de empleo (véase las notas del gráfico VII.2); las cifras sin ellos son: 13,3% en 1974-89, 7,3% en 1994-99 y 9,0% en 2000-03.
 * Se refiere al gobierno central.

Variable	Alessandri 1959-64	Frei 1965-70	Allende 1971-73	Pinochet 1974-89	Aylwin 1990-93	Frei R-T 1994-99	Lagos 2000-03
Crecimiento del PIB (%) ^a	3,7	4,0	1,2	2,9	7,7	5,4	3,3
Crecimiento exportaciones (%) ^b	6,2	2,3	-4,1	10,6	9,6	9,7	5,4
Tasa de inflación ^c	26,6	26,3	293,8	79,9	17,7	6,1	2,8
Tasa de desempleo	5,2	5,9	4,7	18,1 ^d	7,3	7,4 ^e	10,1 ^f
Salario real (1970=100)	62,2	84,2	89,7	81,9	99,8	123,4	137,4
Inversión bruta fija (% del PIB)	—	—	—	—	—	25,4	23,2
En pesos de 1996	—	—	—	—	—	30,0	26,7
En pesos de 1986	20,7	19,3	15,9	15,6	19,9	24,1	22,5
Superávit gobierno general (% del PIB)	-4,7	-2,5	-11,5	0,3	1,6	1,1	-0,5
Superávit estructural ^g (% del PIB)	—	—	—	—	—	—	—

Durante el gobierno de:

Cuadro I.1
 Comparación de variables macroeconómicas claves: 1959-2002^a

dad. 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 a favor de la intensificación de los cambios estructurales. Se aplicó así una política macroeconómica fuertemente "populista".

En un inicio se rebajaron tarifas de servicios públicos, con la consecuente merma de ingresos de las empresas estatales. Notables incrementos de los salarios públicos se financiaron con emisión del Banco Central; a su vez, el tipo de cambio se mantuvo congelado.

Dada la brecha inicial entre PIB potencial y efectivo (véase gráfico I.1), la oferta de bienes y servicios respondió prestamente al incremento de la demanda. El PIB efectivo creció entre 8 y 9% en 1971, el doble que el flujo potencial, y cerró esa brecha. El aumento de actividad implicó, también, un alza fuerte de las importaciones, con una tasa cambiaria real ya deprimida. Las reservas internacionales acumuladas hasta 1970 permitieron financiar ese incremento de importaciones durante 1971.

La respuesta positiva de la actividad económica, con ese aumento del PIB, sin presiones inflacionarias manifiestas en 1971, 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.

La continuación del 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, y por el corte de flujos de capitales privados y del gobierno estadounidense.

Un cambio del conductor de la política económica a mediados de 1972, el ministro de Economía, fue acompañado de un intento serio de corregir el rumbo tomado. La magnitud de los desequilibrios macroeconómicos y la falta de "governabilidad" frustraron ése y varios intentos posteriores de rectificación.

La producción efectiva descendió 4,1% (7,4% por habitante) durante 1972-73, como consecuencia de los desequilibrios sectoriales y cuellos de botella resultantes de la brecha externa, innumerables huelgas, la desmesurada dispersión de tipos de cambio múltiples, la distorsión de los precios relativos oficiales y del creciente mercado negro, y una aceleración inflacionaria (Bitar, 1979). La inversión de creció, aun cuando fue suficiente para sustentar un incremento leve de la capacidad productiva (véase gráfico I.1). En otros términos, las bajas de producción registradas en 1972 y los meses transcurridos de 1973 hasta el golpe militar de septiembre, no reflejaban una destrucción neta de capacidad, sino una subutilización creciente. El aumento de producción registrado en los meses siguientes al golpe com- prueba este aserto.

La distribución del ingreso mejoró inicialmente, pero se deterioró luego con la hiperinflación, de 700%, registrada en los cuatro meses previos al golpe y la merma parcial de producción en 1972-73. Los sectores populares con acceso a bienes subsidiados pudieron mantener las conquistas de 1971, pero la capacidad de acceso fue muy heterogénea y desigual (León y Serra, 1978).

En definitiva, esta política económica trajo efectos políticos negativos para el gobierno en la fase de contracción económica con inflación creciente. Se sobrestimó demasiado la capacidad productiva ociosa 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 para lograr acuerdos políticos llevó a que finalmente se impusieran grupos golpistas opositores.

e) La estrategia neoliberal, 1973-90⁴

El prolongado período del gobierno de Pinochet se puede dividir en dos mitades. La primera, que se extiende entre 1973 y 1981, es un ejemplo de ortodoxia o neoliberalismo en su forma más pura o extrema. La segunda, que abarca desde 1982 hasta marzo de 1990, consiste en una política que, dentro del enfoque general, introduce numerosas intervenciones heterodoxas, que le dieron un matiz más pragmático. Ellas fueron estimuladas por la grave crisis resultante de las políticas más ideológicas de la primera mitad. Este segundo período se puede identificar como un pragmatismo (lo que es positivo en cuanto intenta adaptarse a la realidad de la economía); sin embargo, muchas de las intervenciones tuvieron un sesgo regresivo (evidentemente negativo) y favorecieron a sectores con altos ingresos y a expensas de los sectores medios y bajos.

1) El neoliberalismo puro, 1973-81

Las preocupaciones iniciales del gobierno dictatorial de Pinochet se encaminaron a controlar los desequilibrios macroeconómicos y en particular la hiperinflación heredada,⁵ luego, la argumentación se trasladó al terreno de las ineficiencias del sistema económico imperante, de acuerdo con el discurso que en los años siguientes se popularizó internacionalmente. A medida que un grupo ultra-neoliberal amplió 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 insti-

⁴ La dimensión económica y social se examina en CIEPLAN (1982, 1983); Büchi (1993); Foxley (1983); Larrain y Vergara (2000); Meller (1997). Textos de temática más amplia, con abundantes referencias bibliográficas, son Correa, Figueroa, Jocelyn-Holt, Rolfe y Vicuña (2002); Hunneus (2001); Moulián (1997).

⁵ 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.

tuciones 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; privatización del sistema de pensiones (ver cap. 2 y Uthoff, 2001) y parte del servicio nacional de salud (ver Titelman, 2001); devolución a sus antiguos propietarios de empresas y tierras expropiadas; privatización de empresas públicas tradicionales; supresión de la mayoría de los derechos sindicales existentes en el inicio del régimen; y una reforma tributaria que junto con la eliminación de 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 mayor 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 una parte sustancial de la década de los setenta: una inflación altísima, que una política de estabilización monetarista tuvo grandes dificultades para controlar; y el primer shock 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 petro-

lero subsistió, con un efecto negativo equivalente a 6,4% del PIB en 1975 respecto de 1972.⁶ Este fuerte impacto, unido a la persistencia de la inflación, llevaron al gobierno a iniciar un intenso ajuste 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 VI.1). 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 prontitud. La indexación existente y las expectativas inerciales implicaron que la restricción de la demanda agregada impactara principalmente sobre el nivel de actividad. Por tres años, la tasa de inflación se mantuvo cerca del 300% y se redujo sólo después de mediados de 1976 cuando, además del control monetario, el gobierno recurrió a otros mecanismos de estabilización (Foxley, 1982; 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 (véase Cortázar y Marshall, 1980); otro mecanismo consistió en revaluaciones cambiarias publicitadas profusamente (véase cap. II y Ffrench-Davis, 2003b, cap. IV).

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).⁷ El predominio de políticas contractivas de la demanda agregada por sobre políticas reasignadoras del gasto y de la producción, explica la

⁶ 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.

⁷ 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.

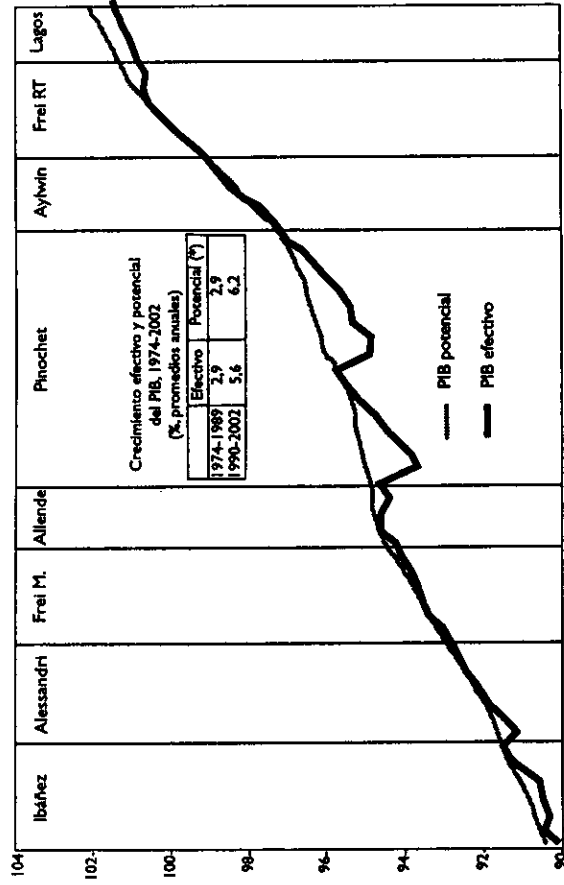
significativa subutilización de la capacidad productiva. Su contrapartida fue un elevado desempleo, salarios deprimidos, numerosas quiebras, y el desaliento de la formación de capital. Sin embargo, al ser muy profunda la recesión inicial, Chile estuvo posteriormente en condiciones de sostener una recuperación por varios años, con tasas significativas de aumento 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.

En 1979 se pasó a una nueva etapa de automatismo, 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 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 (véase el cap. IV).

Se logró éxito en cuanto a frenar la inflación, pues a inicios de 1982 estaba situada al nivel internacional, incluso con tasas negativas en varios meses.⁸ Pero, una vez más en la historia económica de Chile, se desestimó la gravedad de otros desequilibrios macroeconómicos 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 empujó a 21% del PIB de 1981.⁹

⁸ En varios indicadores hay una interesante similitud con la reciente crisis de Argentina: inflación negativa, gran caída (de dos dígitos) del PIB, desempleo de 20% o más, elevación notable de la pobreza. ⁹ 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 mil millones en 1978, US\$ 33 mil millones en 1981 y US\$ 16 mil millones en 1985. 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.

GRÁFICO I.1
PIB efectivo y potencial, 1952-2003
(escala logarítmica, 1996=100)



Fuente: cálculos del autor, detallados en la sección 2 de este capítulo. La línea gris muestra el PIB potencial de cada año, el cual está determinado por la inversión del año anterior y un coeficiente de productividad. El cuadro inserto, en cambio, muestra el PIB potencial "generado" en los periodos seleccionados, es decir, asociado a la formación de capital registrada contemporáneamente.

Detrás de estos desequilibrios hubo 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 el PIB de Chile cayó 14%, seguido por una generalizada crisis bancaria y masivo desempleo en 1983.

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.

II) Introducción de cierto pragmatismo, 1982-89

El poder del gobierno se debilitó, ante lo cual se vio obligado a reconfigurar 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, la reintroducción de cierta protección arancelaria, subsidios o reintegro de impuestos a exportadores, regulación más estricta del sistema financiero, estatizaciones de la deuda privada, renegociación de los vencimientos de los créditos externos con los acreedores bancarios y ayudas financieras masivas al sector privado (cap. V). Ello estuvo asociado a un cambio sustancial de la política fiscal, que cambió del fuerte superávit hasta 1981 por un déficit de 3,4% en 1983-85.

El gobierno cedió ante presiones empresariales para que adoptase una estrategia más pragmática, reactivadora, que estuvo sesgada en favor de medidas notoriamente favorables a sectores de altos ingresos, incluidos subsidios voluminosos; se reprivatizaron las empresas intervenidas luego de la crisis de 1982 y se privatizaron grandes empresas que se habían mantenido en poder público en los años anteriores, tales como las eléctricas. En lo social, en cambio, se mantuvo una posición dura frente a las organizaciones laborales y populares. Su consecuencia fue una recuperación de la actividad, pero con un deterioro adicional en la distribución del ingreso; 1987 es el año que registra la peor distribución del ingreso desde que existen estadísticas (cap. VII, gráfico VII.2).

La recuperación fuerte y sostenida de la actividad y del producto interno se inició en 1986. 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 de una expansión prevista del orden de 5% anual en 1988-89 estuvo asociada a un aumento de la demanda agregada, resultante de la expansión monetaria, la reducción de la tributación, la rebaja arancelaria y cierto atraso del tipo de cambio que abarató las importaciones. Este proceso se apoyó en un notable mejor-

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

La década de los años 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 mostraba 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 respecto de 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, copó entonces la capacidad instalada y se registró 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 1988.¹⁰

III) Un recuento

Es interesante constatar que el crecimiento económico registró promedios anuales parecidos en las dos mitades del gobierno de Pinochet, de 3 y 2,9%, respectivamente (véase el cuadro I.2). ¿Cómo se explican resultados similares cuando algunas políticas claves fueron significativamente diferentes? El bajo promedio de ambos lapsos estuvo asociado a las graves crisis de 1975 y 1982-83, y a la gradualidad de los procesos de recuperación, que involucraron elevadas tasas de subutilización de la capacidad productiva por prolongados lapsos de varios años. Esa brecha entre PIB efectivo y potencial, a su vez, fue el factor más fuerte que desalentó la formación de capital (Agosin, 1998; Solimano, 1990), la que apenas rondó un promedio de 18% del PIB en cada subperíodo.

¹⁰ Es la tasa de inflación en los doce 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%.

CUADRO I.2

Variables macroeconómicas claves durante el Gobierno militar: 1974-89^a
(promedios anuales)

	1974-81	1982-89	1974-89
Crecimiento del PIB (%)	3,0	2,9	2,9
Crecimiento de las exportaciones (%)	13,6	7,8	10,6
Tasa de inflación (dic-dic)	138,9	20,8	79,9
Tasa de desempleo total ^b	16,9	19,2	18,1
Tasa de desempleo oficial	13,0	13,6	13,3
Salario real (1970=100)	75,7	88,0	81,9
Inversión bruta fija (% del PIB)	17,8	18,2	18,0
En pesos de 1986	15,7	15,4	15,6
En pesos de 1977			
Superávit del gobierno general (% del PIB)	1,6	-1,1	0,3

Fuente: Basado en las fuentes del cuadro I.1.

^aTasas acumulativas anuales de crecimiento del PIB y exportaciones; tasas anuales promedio en inflación y desempleo.

^bIncluye a los programas especiales de empleo.

Miradas en conjunto, las reformas aplicadas durante el gobierno militar 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).

La fuerte tasa de mortalidad empresarial no puede atribuirse necesariamente a la ineficiencia amparada en la estrategia de desarrollo

anterior. De hecho, después de 1973, la prolongada 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: 6 puntos del PIB entre antes y después de la liberalización de importaciones, como se documenta en el capítulo III. 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 18%. En los años ochenta, esta participación registró una caída en 1981-85 (promediando 16%) para luego subir a 20% en 1989. Ello fue el resultado de que, en 1974-89, el valor real de las exportaciones no tradicionales registró un crecimiento promedio anual de 13,6%, cifra sin duda muy significativa (véase el cap. VI).

En la fisonomía renovada del sector empresarial destaca en particular el surgimiento de nuevos grupos, más innovadores y competitivos. Para ello, se dieron muchas de las condiciones clásicas para tal desarrollo, como la "corrección" de algunos precios (en especial, la depreciación cambiaría 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, etcétera.

Debe tomarse nota, no obstante, de 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 cambiaría sostenida, como ocurrió entre 1979 y 1982. Y tampoco se contemplaba que se estimulara el crecimiento del sector privado 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% en 1974-89, y que la tasa de inversión promedio fue notablemente 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 me-

jas transitorias del precio del cobre. Durante su último bienio, gozó de un notable nivel, que eliminó la escasez de divisas que había predominado entre 1982 y 1987. Nadie serio puede negar que la historia de 1988-89 habría sido muy diferente con un mercado del cobre "normal" en ese bienio. 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, el crecimiento económico de sus dieciséis años registraba un promedio bajo, mediocre. 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. Un deterioro fuerte en los setenta fue seguido por uno adicional, también intenso, en los ochenta. En efecto, la participación del quintil más pobre en el gasto se había reducido de 7,6% en 1969, a 5,2% en 1978 y a 4,4% en 1988 (véase el cuadro VII.2). Una variable determinante de ese resultado fue el deterioro del mercado laboral, con salarios promedio y mínimos que en 1989 eran inferiores a los de 1981 y 1970. Los focos de deterioro distributivo mayor se ubicaron luego de las crisis de 1975 y de 1982. 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. En la elección derrotó al candidato continuista, el ex ministro de Hacienda de Pinochet, por 25 puntos porcentuales.

f) Democracia, reformas a las reformas y desarrollo, 1990-2003

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 (cuatrienio 1990-94) y Eduardo Frei R-T (sexenio 1994-2000).

greso sustantivo, económico y social, logrado en los noventa. No obstante, el quiebre de la tendencia en 1998 está asociado, en parte, a retrocesos en la calidad del manejo macroeconómico interno.

1) De la reforma de las reformas al contagio asiático, 1990-98

Al asumir Patricio Aylwin, su administración concentró sus esfuerzos en estabilizar la economía después del "boom" electoral de 1988-89, 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 lograse equilibrios sostenibles, financieros y de la economía real, 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", que rompió así con la tradición de varios gobiernos precedentes, caracterizada por su naturaleza refundacional. Para lograr este objetivo, el gobierno del presidente Aylwin se esforzó por obtener el apoyo de los sindicatos e incorporar a los trabajadores en el proceso de toma de decisiones macrosociales. Éste estuvo dirigido a beneficiar a aquellos grupos más perjudicados por los efectos del largo período de ajuste recesivo 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.¹²

¹² Me parece muy relevante destacar que el alza tributaria fue anunciada durante la campaña electoral.

Ambos dieron forma a uno de los períodos de mayor prosperidad de la historia económica de Chile, con una tasa de crecimiento promedio anual superior al 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 formación de capital, y un ambiente de estabilidad generalizado hasta 1998, cuando la llamada crisis asiática llegó a América latina.¹¹

Como se destaca en el capítulo VI, el vigoroso crecimiento fue liderado por una expansión anual de 10% de las exportaciones, cifra similar al promedio registrado en los setenta y ochenta. Sin embargo, el crecimiento del PIB fue radicalmente distinto: 7% en los noventa y 2,9% en las dos décadas precedentes. La variable que explica el éxito de los noventa es el fuerte incremento del resto de la economía (no transables y sustitutos de importaciones) que se expandieron 6,5% por año entre 1990 y 1998 (véase cuadro VI.4). Tal como en las tres décadas (1965-95) del desarrollo acelerado de Corea y Taiwán, una clave del éxito es el arrastre o vínculo de las exportaciones con el resto de la economía y la persistencia de un equilibrio macroeconómico integral o real.

La parte final del gobierno del presidente Frei (1999) y el primer trienio del presidente Lagos (2000-03), se desarrollaron en un ambiente económico deprimido que frustró las expectativas de una rápida recuperación y retorno al dinamismo de los noventa. La caída abrupta y luego sostenida, de la actividad económica se concentró en la economía no exportadora, que representa más de 70% del PIB. La lentificación de las exportaciones —sin duda, muy significativa— sólo explica 1,0 de los 5 puntos de menor crecimiento en 1999-2003 en comparación con 1990-98 (véase el cap. VI).

Con todo, el crecimiento efectivo del PIB promedió 5,5% en los catorce años comprendidos entre 1990 y 2003. En cifras por habitante, el PIB se expandió en este lapso 4,0% anual en comparación con 1,3% en 1974-89. Esa notable diferencia responde a la mejora en la calidad de las políticas macroeconómicas desde 1990, y explica el pro-

¹¹ Colecciones de estudios interesantes, con perspectivas diversas, se encuentran en Bosworth, Dornbusch y Labán (1994); Pizarro, Raczyński y Vial (1995); Cortázar y Vial (1998); Larraín y Vergara (2000). Véase, también, Ffrench-Davis y Stallings (2001).

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, procurar 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 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 y los representantes de los trabajadores sindicalizados (CUT) y de los empresarios (CPC), 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 debería utilizarse como criterio para su reajuste nominal la inflación futura esperada en vez de la pasada.¹³

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, alcanzó a 21% de la población en el año 2000 y se redujo a la mitad del 45% de 1987 (véase el cap. VII).

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 resultado de la reforma tributaria de 1990,¹⁴ de una fuerte expansión de la actividad económica

¹³ No obstante, en 1998, se acordó un fuerte reajuste real trianual. El salario mínimo cubriría aproximadamente 12% de la fuerza laboral en los noventa.

¹⁴ La oposición argumentaba que (1) el aumento del impuesto a las empresas desalentaría las inversiones y el crecimiento y (2) el alza de la tasa en el impuesto al valor agregado (IVA) tendría un efecto regresivo, pues las familias de menores ingresos consumen un porcentaje más alto de su ingreso. Esto último es efectivo; sin embargo, una comparación coherente también debe considerar que los

ca y de las importaciones, de un precio del cobre alto y mayor que lo esperado (captado en parte por Chile gracias a la propiedad nacional de CODELCO), y de una reducción en la evasión tributaria. Esto permitió al gobierno aumentar el gasto público y, en particular, el 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 I.4, más adelante).¹⁵ Este mayor ahorro no sólo financió la inversión pública, sino que generó un superávit promedio de 1,8% del PIB en 1990-97.

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, que 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, con una brecha entre PIB efectivo y potencial, y al tránsito a la democracia con una coalición de centro izquierda—, la inversión volvió a incrementarse en 1992 y en 1993, para alcanzar, en el quinquenio siguiente, niveles sin precedentes en las 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 sobre 7% en 1990-98. 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 clave. Uno es que la demanda efectiva sea consistente con la capacidad productiva que se vaya generando; el otro es que los macro

recursos serían transferidos principalmente a estas familias mediante el aumento del gasto social. El efecto neto resultó evidentemente progresivo.

¹⁵ 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 comenzó 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 Ffrench-Davis, Agosin y Uthoff (1995, pp. 236-37).

precios claves (la tasa de interés y el tipo de cambio) sean "correctos" y relativamente estables (véanse Agosin, 1998; Coeymans, 1999; Ffrench-Davis, 1999, cap. VI; Solimano, 1990). Esto es lo que denominamos equilibrios de la macroeconomía real.

Dados los desequilibrios macroeconómicos gestados en el período 1988-89, en enero de 1990, entre la elección presidencial y la asunción del gobierno democrático, se aplicó un ajuste para frenar la actividad económica. Ello se efectuó por la vía del 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. 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. Aun 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.

Por otra parte, la autoridad económica enfrentó la necesidad de diferenciar entre las presiones revaluatorias 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. VIII).

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 (una macroeconomía real equilibrada) 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 (2,3% 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.; 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 expansión acelerada en las tres décadas precedentes (1966, 1971, 1981 y 1988-89), 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, es una fuerte expansión del producto se logró sin causar presiones de inportancia 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 expan-

sión 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 y se agotó el exceso de capacidad, con un impacto inflacionario, mientras que en 1981 se causó un desequilibrio externo notable equivalente a 21% del PIB (cap. IV).

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 sociales y económicos. 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 en 1993-98 (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 y una mayor acumulación de pasivos externos de corto plazo o líquidos.

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, lo que impidió 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, principalmente en el Banco

Central autónomo, con predominio del objetivo antinflacionario por sobre otros objetivos (como el balance externo y el tipo de cambio, y la sostenibilidad macroeconómica). Tercero, la fuerza de la creencia internacional de que las crisis financieras no tenían espacio en el futuro, que estuvo implícita o explícita en profusos planteamientos de las instituciones internacionales y los operadores financieros en pro de la apertura financiera indiscriminada. Comprensiblemente, ese sobreoptimismo fue absorbido tanto por el sector privado como por algunas autoridades públicas nacionales. Cuarto, el desempeño notable de Chile lo transformó en uno de los destinos preferidos para los inversionistas extranjeros, en un marco de gran 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 8% 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 4,5% del PIB en 1996-97 (comparado con 2,3% del PIB en 1990-95).

La política fiscal de este bienio amerita una consideración especial, pues ha sido objeto de un debate confuso y desinformado. La política fiscal de los noventa concilió una expansión significativa del gasto social con un aumento del ahorro y de la inversión pública. Como se expuso, una gestión fiscal responsable financió los mayores gastos con la reforma tributaria y la reducción de la evasión. El equilibrio macroeconómico real implicó que la economía se situase en la frontera productiva o PIB potencial, con la correspondiente elevada recaudación fiscal. En el caso particular de 1996-97 se mantuvo la responsabilidad fiscal. El balance fiscal efectivo del bienio fue de 2% del PIB, porcentaje superior al de los años precedentes. Por consiguiente, no tiene fundamento sostener que el desempeño fiscal fue responsable del desequilibrio macroeconómico de este bienio. El déficit externo, evidentemente, se radicó en el sector privado, como lo demuestra el cuadro I.3, y fue financiado y estimulado por la cuenta de capitales.

CUADRO 1.3
Balances presupuestarios privados y públicos, 1990-2002
(% del PIB, precios corrientes)^a

	Total	Sector privado	Sector público
1990-95	-2,3	-4,0	1,7
1996-97	-4,5	-6,4	2,0
1998	-5,1	-5,4	0,4
1999-2002	-1,0	-0,4	-0,6

Fuente: Cálculos del autor, basados en datos del Banco Central de Chile y DIPRES.

^a El balance total está dado por el déficit en la cuenta corriente o uso de ahorro externo. El balance del sector público corresponde al del gobierno central. El déficit del sector privado se construye por diferencia.

Es efectivo que se registró un alza del gasto fiscal en ese bienio. Pero no se puede ignorar que fue un aumento en rubros concordados unánimemente por todo el espectro político, relacionados con educación, salud y pensiones. Ello no obsta para sostener, con un enfoque contraccíclico más activo, que habría sido conveniente moderar el gasto fiscal o elevar coyunturalmente la recaudación tributaria en ese bienio. Pero, toda la evidencia demuestra que donde era preciso actuar con fuerza era sobre la causa del desequilibrio, es decir, el exceso de ingreso de capitales en 1996-97.

II) Ajuste recesivo y recuperación pendiente, 1998-2003

El contagio de la crisis asiática a Chile se dio por dos canales. Por una parte, hubo un deterioro intenso de los términos del intercambio, del orden de 3% del PIB. Por otra, se produjo una reducción generalizada de los flujos de capitales hacia los países emergentes. De este modo, desde fines de 1997 surgieron fuertes expectativas de depreciación, que el Banco Central combatió decididamente durante 1998, debido a su temor de un rebrote inflacionario en una economía sobrecalentada. Primero, realizó masivas ventas de divisas, con el precio de mercado artificialmente bajo. Luego, a mediados de 1998,

el Banco redujo drásticamente la amplitud de la banda para dar una señal de estabilidad cambiaria nominal, en combinación con un alza de la tasa de interés de política monetaria, que llegó a 14,5% real. En este contexto crítico, no sólo hubo una reducción de los créditos externos, sino que se produjo además una fuga de capitales de residentes. En efecto, desde enero de 1998 hubo una voluminosa salida de recursos, principalmente desde los fondos de pensiones —que especularon contra el peso— que totalizó egresos por casi 5% del PIB en 18 meses (Ffrench-Davis y Tapia, 2001a; Zahler, 2003). Ello, naturalmente, tuvo un impacto contractivo sobre la liquidez monetaria y la demanda agregada.

Así, una vez más, luego del desequilibrio macroeconómico de 1996-97, 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 6% en 1999, mientras el PIB se contraía 1%; los agentes económicos, habituados durante una década a observar un aumento de la demanda real entre 7 y 9% anual, bruscamente se vieron enfrentados a una caída de 6%.

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 determinada por las altas tasas de inversión registradas hasta 1998. El PIB efectivo, por su parte, creció sólo 3,2% en 1998 y cayó 0,8% 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 del orden de 8% en 1999 (véanse el gráfico I.1 y la sección 2). Ésta fue determinante de la brusca caída de la tasa de inversión en 1999-2003. Una elevada brecha todavía persistía en el año 2003, habiendo aumentado paulatinamente en vez de decrecido. En efecto, en el cuatrienio 2000-2003, el PIB potencial creció del orden de 4% anual, en tanto que el crecimiento efectivo ha promediado 3,3%. Evidentemente, cada mes que la producción crece menos que 4% se acumula una brecha más grande. *Salvo que se vaya autodes-*

truyendo por subutilización, dada la actual tasa de inversión, Chile requiere de dos a tres años de crecimiento efectivo *may* por sobre el 4% para retornar al equilibrio de la macroeconomía real.

Como lo hemos observado repetidamente, la brecha entre el PIB efectivo y la frontera productiva es seguida, probablemente siempre, por una caída en la inversión productiva. Tal como en México y Argentina en 1995, y en Corea en 1998, en Chile la inversión experimentó un brusco retroceso: se redujo 18% en 1999 y aún en el 2003 era 8% menor que el nivel de 1998; 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 localidad de 7% anual, a la que se expandía la frontera productiva en la década de los noventa, haciéndola caer a la llanura del 4%.

La campaña presidencial de 1999 estuvo marcada por la premisa de que Chile retomaría rápidamente la llanura de crecimiento de 6-7%. Tanto las propuestas electorales de la Concertación como de la oposición estructuraron sus programas sobre la base de expectativas que *ex post* resultaron ser demasiado optimistas.

Este desencuentro entre las expectativas oficiales de una reactivación considerada inminente y una economía deprimida, con una demanda agregada estancada, determinó asimismo un desajuste entre los recursos necesarios para cumplir el programa y los deprimidos ingresos tributarios. Para enfrentar este contexto, el gobierno implementó una regla de política fiscal que opera con el concepto de balance fiscal estructural (Marcel et al., 2001; Tapia, 2003). Éste consiste en mantener un nivel de gastos compatible con los ingresos recaudados cuando la economía está ocupando plenamente el PIB potencial y cuando el precio del cobre está en su equilibrio de mediano plazo. Por consiguiente, cuando la economía está sobrecalentada acumula ingresos; y cuando está recesionada utiliza aquellos fondos para cubrir la merma de ingresos asociada a la menor actividad económica. Esta operatoria me parece un gran avance conceptual en el manejo fiscal y macroeconómico, dada la fuerte fluctuabilidad de los mercados internacionales comerciales y financieros. Ante ello, se requieren eficaces políticas contracíclicas internas para estabilizar la actividad económica. Como lo hemos reiterado a través de este texto, ése es un ingrediente esencial del equilibrio de la macroeconomía real.

Esta positiva regla fiscal fue acompañada de dos rasgos que no son intrínsecos de la regla, sino que constituyen opciones de cómo aplicarla. Uno es perseguir como meta un superávit estructural de 1%; el otro es definir como PIB potencial lo que ha sido el PIB de tendencia de la economía chilena, que evidentemente incluye las recesiones tan intensas que ha sufrido. Es obvio que el PIB de tendencia es inferior al PIB potencial o frontera productiva de pleno empleo (véase la sección 2).

Las características de la regla chilena permitieron mantener un nivel de gasto consistente con las tendencias (estimadas) de mediano plazo del PIB y del precio del cobre. Ello implicó una política fiscal neutral respecto del ciclo económico, lo cual es un avance respecto de una política procíclica como lo es la norma tradicional de procurar equilibrar el presupuesto fiscal efectivo período a período. Esta norma tradicional fue la fórmula desastrosa que se le impuso a Argentina con ocasión del contagio de la crisis asiática.

La política del sector externo del Banco Central venía evolucionando desde mediados de los años noventa, cuando las autoridades monetarias comenzaron a perder confianza en los instrumentos disponibles. En septiembre de 1999 se había liberalizado el tipo de cambio, dejando atrás el sistema de bandas presente desde mediados de los ochenta. Durante 2000-01, en lo que se consideró una política consistente con la flexibilización cambiaria, se eliminó la mayoría de los controles restantes a las transacciones financieras con el resto del mundo. Uno de sus efectos ha sido el intenso activismo financiero, con volutas minasas entradas y salidas. En concordancia con el entorno recesivo, contribuyendo a mantenerlo así, en 2002 se registró una salida neta de inversiones de cartera o financieras por U\$S 1.876 millones, es decir, alrededor de 3% del PIB. Al impacto procíclico de los mercados financieros internacionales, entonces, se agregó el de los inversionistas nacionales.

No obstante la incapacidad de liberarse de la brecha recesiva, el gobierno continuó desarrollando reformas sociales. En octubre de 2002, se puso en marcha un seguro de cesantía operado por una sociedad formada por todas las AFP. Se financia con aportes de los trabajadores de 0,6% del salario, 2,4% del empleador y un monto global aportado por el gobierno. Todo nuevo contrato de asalariados, con al-

gunas exclusiones, y los que tienen contrato vigente que adhieran voluntariamente forman parte del sistema; en agosto de 2003 ya tenía 1,6 millones de afiliados (trabajadores que alguna vez han pasado por el nuevo sistema) y 813 mil cotizantes (alrededor del 27% de los cotizantes de las AFP con derecho a incorporarse).¹⁶ En septiembre de 2001 se promulgó una segunda reforma laboral, que modificó el Código del Trabajo. Se intensificaron los programas de empleo público cubriendo a cerca de 2% de la ocupación en 2002. Continuó con las reformas educacionales, la jornada escolar completa, con ampliación de la infraestructura y modernización de programas. Se pusieron en marcha el Programa Chile Solidario dirigido a incorporar a los indígenas a la red de apoyo social del estado y el Programa Chile Barrio de erradicación de campamentos.

Todos estos avances, algunos muy novedosos y promisorios, han estado limitados en su financiamiento por la brecha recesiva. Pero tanto o más significativo es el impacto que la brecha tiene sobre el mercado laboral en el presente y en el futuro.

En el quinquenio comprendido entre mediados de 1998 y 2003, el número de ocupados (incluyendo como tales a los empleados en programas especiales financiados por el gobierno) creció apenas 3,3%, mientras la población de 15 años y más aumentó 8,7%. La tasa de participación, que era baja, se redujo 1 punto y el desempleo abierto subió 4 puntos. La principal variable determinante de ese deterioro del mercado laboral es el desequilibrio macroeconómico, como lo definimos aquí: la brecha elevada entre PIB efectivo y potencial. Sin duda, la demora en definir la normativa pesquera y eléctrica, por ejemplo, o la reforma laboral puede tener alguna responsabilidad, pero es evidente que el desempleo se inició con la caída de la demanda agregada, mucho antes de que esas variables entraran en juego.

Desde cuando nos pareció evidente que el impulso macroeconómico se demoraría en llegar a Chile, hemos propuesto un impulso desde el interior, aprovechando todas las fortalezas acumuladas por la

¹⁶ Uno de los antecedentes generados por este seguro es el de la alta rotación del trabajo asalariado. Por ejemplo, los interesantes antecedentes procesados por el Ministerio del Trabajo muestran que de los 225 mil trabajadores incorporados en octubre de 2002, sólo un quinto de ellos había cotizado continuamente durante los doce meses siguientes.

economía chilena: elevadas reservas internacionales, una Tesorería y un Banco Central con pasivos externos reducidos y de largo plazo, cuentas fiscales ordenadas, entre otros atributos, y lo principal: la gran brecha existente en todo el último quinquenio entre PIB efectivo y PIB potencial.

III) Un recuento

A pesar de la brecha de 1998-2003, el PIB efectivo creció 5,5% desde 1990, es decir, aproximadamente el doble de la tasa registrada en los años setenta y ochenta. Sin duda, el factor principal detrás de ese desempeño sobresaliente fue la elevada inversión productiva de los noventa: el cuadro I.1 muestra que la tasa promedio de los gobiernos de la Concertación (27,5% en 1990-2003) fue casi 10 puntos mayor que durante el experimento neoliberal (18% en 1974-89). Un antecedente que cabe destacar es que aunque la inversión extranjera tuvo un repunte muy significativo, el 82% de la generación de capacidad productiva en los noventa fue realizada por nacionales (véase Ffrench-Davis, 2003). Luego del ajuste recesivo, la IED también se contrajo, pero la reducción mayor se centró en la inversión privada nacional. Esto demuestra que sigue siendo muy sensible a la brecha entre PIB efectivo y potencial. Con todo, la formación de capital en 1999-2003 ha sido significativamente superior a la de los setenta y ochenta y sustenta un crecimiento potencial del orden de 4%.

Por otra parte, durante los noventa, la tasa de ahorro nacional alcanzó un promedio de 21% (a precios corrientes), la más alta en las últimas décadas, y un tercio más elevada que el 16,4% obtenido en 1985-89 (cuadro I.4). Ésta financió el 86% 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 de la productividad potencial, y a mayores tasas de utilidades y niveles de reinversión (Agosin, 1998).¹⁷

¹⁷ 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 ese equilibrio macroeconómico fundamental ha sido característica en las economías de América Latina desde los ochenta. Véanse CEPAL (2000, cap. 8); Ffrench-Davis (1999, caps. I y VI).

CUADRO 1.4
Ahorro e inversión brutos, 1985-2002
 (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	19,4	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*	26,5	0,8	4,7	22,7	4,7	0,0	18,0
1999-2002*	21,0	0,6	1,0	20,7	2,9	-0,5	18,3
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
1996*	26,4	1,0	4,3	23,1	5,3	0,2	17,5
1997*	27,1	0,6	4,7	23,1	5,1	0,1	17,9
1998*	26,1	0,8	5,1	21,8	3,8	-0,4	18,5
1999*	20,8	0,1	-0,1	21,0	2,3	-0,6	19,4
2000*	20,7	1,1	1,2	20,6	3,5	-0,2	17,3
2001*	21,3	0,6	1,9	20,0	3,1	-0,6	17,5
2002*	21,1	0,8	0,9	21,0	2,6	-0,6	19,1

Fuentes: 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. * Corresponden a cifras de las cuentas nacionales calculadas con la matriz insumo-producto de 1996.

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 (FEC), que es una fuente de ahorro público y nacional. Por el contrario, en 1999 el fondo des acumuló el equivalente a

0,6% del PIB. Resulta una diferencia neta de 4,4%, 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 capta sólo una fracción de la mayor o menor recaudación recibida por CODELCO (la gran empresa pública), en concepto de fluctuaciones del precio del producto. De este modo, hay un efecto residual del cambio de la cotización 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.

No obstante las limitaciones que afectan la cobertura del FEC, se ha constituido en un destacado factor de estabilización macroeconómica: es un fondo efectivamente contracíclico. La autoridad ha operado responsablemente con él. En los años 1990-97 se acumuló alrededor de 4,5% del PIB que, junto al superávit fiscal, permitió aumentar la caja disponible y prepagar la deuda pública externa. De esta manera, el fisco contó con fondos compensadores y recuperó capacidad de endeudamiento para enfrentar la caída del precio del cobre y la recesión desde 1998.

Durante 1990-2002, el volumen de las exportaciones de bienes y servicios creció 8,4% anual, comparado con una expansión del PIB potencial de 6,5%. De este modo, tanto las exportaciones como la inversión (que se expandió 6,3% anual en este período) fueron las principales fuerzas conductoras del crecimiento económico, aumentando los vínculos externos de la economía chilena 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.

La distribución del ingreso continúa siendo muy regresiva en Chile. No obstante, debe reconocerse, al considerar los diversos antece-

dentes disponibles,¹⁸ que en 1990-98 se registró una mejora de la distribución. Tanto la encuesta de presupuestos familiares como la encuesta de empleo de la Universidad de Chile para el Gran Santiago, muestran que la distancia entre el quintil más rico y más pobre se acortó. Por ejemplo, la encuesta de empleo señala que la razón entre ambos quintiles era de 13 veces en los sesenta, 15 veces en 1974-81, 20 veces en 1982-89 y 16 veces en 1990-98 (véase el gráfico VII.2). El peso regresivo de las brechas recesivas se constata con un deterioro parcial a 17 veces en 1999-2002. A pesar del deterioro reciente la distribución no es tan regresiva como en cualquiera de los años 1982-89. Sin embargo, es mucho peor que en los sesenta. La deuda pendiente de la economía, en mora con la mayoría de los chilenos, es enorme.

Los gobiernos de la Concertación se comparan favorablemente en términos de expansión del PIB, inflación, nivel de los salarios reales, pobreza y distribución del ingreso, gasto social y superávit fiscal (véanse los cuadros I.1 y I.4, y gráfico VII.2). Es interesante destacar que el desempeño de la inversión y el ahorro, así como la generación de nueva capacidad productiva, ha sido notablemente superior a la de las décadas anteriores. 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 los niveles de los años sesenta. Más aún, luego del prolongado desequilibrio recesivo vigente desde mediados de 1998, el desempleo se acentuó, y hoy se manifiesta como uno de los mayores desafíos para reasumir la senda de crecimiento con equidad. Está comprobado que las mejoras del mercado laboral, logradas entre 1990 y 1998, contribuyeron al progreso en la distribución del ingreso en esos años, y que su empeoramiento provocó el deterioro parcial en 1999-2002. Otro gran desafío, luego de algunas oscilaciones entre el enfoque neoliberal y el de crecimiento con equidad, es reencontrar el modo de volver a los equilibrios macroeconómicos sostenibles de la economía real, y así contribuir a recuperar tasas altas de inversión productiva y empleo. Tanto para el crecimien-

¹⁸ En el cap. VII hacemos un análisis de las diferentes fuentes de información y de los resultados que entregan, principalmente para zonas urbanas.

to como para la equidad es necesario lograr equilibrios sostenibles de la macroeconomía real. Más allá de inflación baja y responsabilidad fiscal, se requieren tipo de cambio y tasas de interés funcionales para el desarrollo productivo, y un manejo activo de la demanda agregada consistente con el potencial productivo.

2. LAS TENDENCIAS DE LARGO PLAZO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

La expansión de la capacidad productiva —el crecimiento económico— 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. 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 mostrando 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 muy por sobre la FP de manera sostenida. La FP puede excederse transitoriamente, pero con agotamiento de inventarios, presiones inflacionarias crecientes, déficit externo inabarcable, o, con suerte, gracias a 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 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, que reflejan más bien el PIB de tendencia o promedio histórico, incluidos los ciclos experimentados.¹⁹ 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 los cuales hay consenso entre los especialistas: por ejemplo, en las últimas tres décadas, en 1971, 1974, 1981, 1989, 1997. En esos años el PIB efectivo era más cercano al PIB potencial; no obstante, para mayor precisión, examinamos con atención cada uno de esos años y efectuamos ajustes en ellos basados en antecedentes complementarios.²⁰ 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 depende de la inversión neta de 1998). De ello, resulta un coeficiente producto/ca-

¹⁹ Por ejemplo, el popular método Hodrick-Prescott 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.

²⁰ En cada uno de los peaks identificados hemos examinado si existen sesgos importantes. Aquí hemos corregido, procurando ser conservadores, los dos principales. Uno es 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 financieramente sostenible, que permitió un elevado valor agregado en su comercialización (intensamente en 1981, en parte compensado por subutilización en la producción de transables, deprimidos por un tipo de cambio demasiado apreciado; sobreestima moderadamente en 1997).

pital o de productividad marginal bruta.²¹ Con él interpolamos entre peaks, para calcular el PIB potencial en los años intermedios.²²

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 las tres primeras décadas de posguerra, para Chile esa tasa promedió 4,6% en los sesenta, y se situó en 1% durante la UP y en 2,9% durante la dictadura. Con una expansión demográfica de 2,3% en los sesenta y de 1,6% en el último período, 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 luego prevalecieron en los sesenta y ochenta. En efecto, la evolución de la capacidad y su uso se tornó mucho más inestable en estos dos decenios (véase el gráfico I.1). La escasa formación de capital y lenta expansión de la frontera productiva están asociados a la baja tasa de uso promedio de capacidad y a los desequilibrios macroeconómicos de esos años. 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.

²¹ 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 trabajo y capital. Véanse Hofman (1999); Morand y Vergara (1997) y Coeymans (1999). Este último autor avanza más que otros en controlar por el ciclo.

²² 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, 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) 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? Dado que 1981 y 1990 son años con brecha de actividad pequeña, el promedio de la década 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.

El cuadro I.5 presenta tres indicadores. La columna (1) muestra la brecha entre el PIB efectivo y el potencial, o tasa de subutilización del PIB potencial. La columna (2) es el coeficiente marginal producto potencial/capital (PPK) medido entre los peaks mencionados. La columna (3) presenta el coeficiente marginal producto efectivo/capital.

CUADRO I.5
Productividad bruta efectiva y potencial del capital, 1952-2003
(promedios de cada período)

	Brecha (1)	Coeficiente marginal producto potencial/capital (2)	Coeficiente marginal producto efectivo/capital (2)*[1-(1)/100]
1952-61	4,2	0,26	0,25
1962-71	2,0	0,36	0,35
1972-74	4,3	0,13	0,12
1975-81	9,6	0,29	0,27
1982-89	11,9	0,40	0,35
1990-98	0,0	0,46	0,47
1999-2003	9,3	0,28	0,25
1952-2003	5,4	0,33	0,32

Fuente: Sobre datos del gráfico I.1, (1) es la brecha entre el PIB efectivo y el potencial, (2) está medido con la variación del producto y de la inversión netos entre peaks ajustados.

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 las dos décadas más recientes la productividad habría sido muy superior, debido a la apertura externa y a la liberali-

zación de mercados? La respuesta sería que las empresas sobreviven 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 ineficiencias, pero la mayor estabilidad macroeconómica 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.5 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 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 es-

tabilización, en vez de operar con un multianclaje (Ffrench-Davis, 1999, cap. VI). Los años de brechas mayores se ubican en 1954-56, 1959, 1973, 1975-79, 1982-87 y en 1999-2003.

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 1990-98 (véase el cuadro VIII.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.²³

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 servicios públicos (como energía y telecomunicaciones) con mega proyectos. Su réplica en la nueva década, con esa intensidad, es muy improbable (Moguillansky, 1999). Por consiguiente, se requerirían ahora muchos proyectos de menor tamaño y en sectores más intensos en competitividad sistémica. Ello exige una labor más activa y efectiva para *completar* mercados de capital de largo plazo, difusión y adaptación de tecnología, capacitación laboral y acceso a mercados externos de rubros no tradicionales, con participación creciente de las PYME en todos ellos. Éstos serían componentes imprescindibles de una *agenda de crecimiento* adecuada a la realidad nacional y consecuente con el crecimiento con equidad.

²³ 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).

El otro factor se refiere al entorno macroeconómico imperante. Como veremos en el capítulo VIII, 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 y su deprimido nivel en 1999-2003, 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 las últimas décadas recorridos por Chile. Luego planteamos desafíos futuros agrupados en diez 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 los gobiernos democráticos que han respondido sólo parcialmente 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, aunque ya excesivamente prolongada, resurgió en 1998-2003 (véase el 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 (como sucedió, parcialmente, en 1999-2002), la experiencia muestra que también se producen pérdidas políticas muy costosas para los gobiernos que caen en las tentaciones populistas. Éstas 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 la equidad; o aperturas financieras excesivas, que invitan desequilibrios macroeconómicos). Las formas de alcanzar equilibrios macroeconómicos pueden ser muy diversas (Cortázar, 1986; Ramos, 1991; Ffrench-Davis, 1999, cap. VI): pueden ser concentradoras o desconcentradoras; más cíclicas o más estables. Depende, entre otros, del peso relativo que se le otorgue a distintas variables, de la composición del gasto e ingreso público, de la institucionalidad financiera y de iniciativas públicas que contribuyan a la mayor capacidad y organización de los sectores de menores ingresos. El equilibrio macroeconómico 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 balances macroeconómicos sostenibles y consistentes con los equilibrios macrosociales.

En tercer lugar, en las décadas de 1970 y 1980 se produjeron diversas modernizaciones en la organización económica, muchas de las cuales constituyen, sin duda, logros permanentes y válidos para futuras estrategias democráticas de desarrollo. Entre ellas pueden destacarse el significativo crecimiento y diversificación de exportaciones; el orde-

namiento del presupuesto fiscal; y el desarrollo de una nueva generación empresarial con características más dinámicas y tecnológicamente modernas que las tradicionales clases empresarias. Éstas son herencias que aportaron significativamente al buen desempeño de los noventa; aunque, cuánta falta le hace a Chile el pluralismo y la desideologización del poder económico.

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 volatilidad, junto con el avance 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 más recientes, 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 1999-2003, sin embargo, sacó a relucir falencias e insuficiencias, la falta de mayores reformas a las reformas, y un retroceso en la calidad de la macroeconomía. La prolongación del entorno recesivo ha contribuido a deteriorar la percepción que la población tiene del funcionamiento de la economía y cómo afecta su bienestar (véase PNUD, 2002, p. 276 y ss.). En una perspectiva optimista, el lado positivo de esta prolongada brecha recesiva es que podría 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, a los efectos de 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 desafío 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 generación de capacidad productiva de un 7%. En los sesenta, el PIB creció 4,4 % y en los setenta y ochenta promedió 2,9%. 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) lograr, 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 provocado por el exceso de ingresos de capitales financieros en 1996-97. El ambiente recesivo en 2000-03 se debe, en mucho, a escuchar en exceso las voces que vienen de los mercados financieros internacionales de corto plazo, cuyo entrenamiento y responsabilidad no es el desarrollo económico de largo plazo de los países emergentes sino sólo hacer ganancias rápidas. Con ello se desaprovechan las sólidas fortalezas que había acumulado la economía chilena.
2. El dinamismo exportador es determinante de la capacidad para crecer. Muchas exportaciones intensas en recursos naturales tradicionales se destinan a mercados "maduros" con escaso dinamismo; no podemos seguir haciendo siempre más de lo mismo: los mercados se sa-

turan 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 ventajosas competitivas. Esto requiere un intenso esfuerzo nacional para *completar* los mercados de tecnología, capacitación laboral y capital de largo plazo.

3. Los acuerdos firmados con Estados Unidos y la Unión Europea, con todas las diferencias marcadas entre ambos, presentan desafíos importantes para expandir y diversificar las exportaciones.²⁴ 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 con valor agregado: son mercados más significativos para los rubros no tradicionales que los Estados Unidos y Europa. Es preciso enfrentar constructivamente los problemas que probablemente estarán surgiendo, entre ellos la inestabilidad macroeconómica en algunos de sus países miembros. Un proceso de integración comercial bien diseñado es un ingrediente esencial para *hacer* globalización.

4. El desarrollo siempre deja atrás 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 regiona-

²⁴ Éste no es el lugar para analizar ambos acuerdos. Destacamos, sin embargo, que involucran diferentes beneficios y costos potenciales, y el balance dependerá de los diversos rasgos de cada acuerdo y de cuán eficazmente avanzamos en el tipo de desafíos que intenta sintetizar este decálogo.

les pragmáticas y con sentido de futuro; parte de la agricultura y de la minería requieren una mayor reflexión y acción oportuna.

5. No es posible crecer sin inversión física. En 1999-2003 cayó, respecto de 1992-98, 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 Administradoras de Fondos Previsionales (AFP)— cruce, con las garantías adecuadas, hacia las empresas nacionales, en especial las PYME. 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, inconsecuente con el objetivo de elevar el ahorro nacional para aumentar la formación de capital. 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 es un gran paso adelante. Pero estamos en el comienzo; hay que darle la prioridad que merece, y tener muy presente siempre 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 de la próxima década corresponderá a chilenos que ya salieron de la educación formal. Enfrentamos así un gran desafío para mejorar su entrenamiento. Por

lo tanto, se requiere un enorme esfuerzo nacional, con gran eficacia y continuidad, con un horizonte extenso (que mire al bicentenario y más allá), de capacitación laboral para mejorar la calidad y la flexibilidad de la oferta de trabajo; el empresariado de las PYME también debiera mejorar su acceso a fuentes de capacitación (CEPAL, 1998, cap. VIII). Sobre la base existente, se requiere un Programa Nacional de Capacitación para el Trabajo en el cual se incorpore a los diferentes actores sociales.

7. El tema del medio ambiente llegó para quedarse como protagonista significativo de cualquier proceso de modernización. Chile quiere 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 para 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, proveer financiamiento y contribuir 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, por la situación en 2003 mantiene el sesgo regresivo de 1999-2002 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, etcétera) progresivamente, en paralelo con mejoras perceptibles en la calidad del servicio público y 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 año 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 "financia el mercado". Se confía mucho en lo que en otras naciones se ha reflexionado; incluso algunos plantean que otro país o mercados externos deben estipular nuestra política económica (por ejemplo, vía la apertura indiscriminada de la cuenta de capitales), sin considerar cuán importantes son las especificidades 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 societaria. Chile tiene que repensar urgentemente cómo *hace* su globalización para avanzar mejor hacia un crecimiento sostenido con equidad y entonces actuar consecuentemente.

Capítulo II EL EXPERIMENTO NEOLIBERAL: UNA SÍNTESIS CRÍTICA*

Durante la década del setenta, en el Cono Sur de América latina se estrenaron modelos económicos que se ubican en el extremo neoliberal del espectro de opciones de estrategias a las cuales los países en desarrollo podían recurrir entonces.¹ El ejemplo de mayor ortodoxia neoliberal lo ofrece el modelo impuesto en Chile en el período que se inicia en 1973 y concluye en 1982. Sin duda, la segunda mitad del régimen de Pinochet incluyó una serie de cambios heterodoxos, como se expuso en el capítulo I, (ver, también, cap. V), que lo diferencia del modelo neoliberal más puro que se examina en este capítulo.

Por cuatro razones el experimento realizado en Chile reviste gran significación. Primero, Chile se caracterizó por su larga tradición democrática y el amplio pluralismo prevaletante en sus instituciones y en el comportamiento de sus ciudadanos. En septiembre de 1973, se estableció un régimen dictatorial a cuyo amparo se desarrolló el mo-

* Publicado en *Colección Estudios CIEPLAN* 9, diciembre de 1982, y en *World Development*, vol. 11, N° 11, noviembre de 1983. Agradezco los comentarios de Eduardo García, Ricardo Lagos, Joseph Ramos, Jaime Ruiz-Tagle, Roberto Zahler y de investigadores de CIEPLAN, en particular de José Pablo Arellano, René Cortázar, Alejandro Foxley y Patricio Meller.

¹ El modelo se ha denominado también ortodoxo o monetarista global. El oficialismo también lo tituló economía social de mercado. Esta denominación la identificó erróneamente con experiencias como la de la República Federal Alemana, las que otorgan un papel protagónico a los aspectos sociales y a su complementación con la dimensión económica; son humanistas a diferencia del economicismo neoliberal.