

1/09/12(11.795P)

AVANCES Y RETROCESOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE CHILE EN LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN POR LA DEMOCRACIA*

Ricardo Ffrench-Davis

Chile es presentado, con inusitada frecuencia, como un caso paradigmático de reformas y crecimiento exitoso. Se habla incluso del “modelo chileno”, como si Chile hubiese tenido una política económica “única” y desempeños económicos y sociales homogéneos en los cuatro decenios transcurridos desde el golpe militar de 1973. No obstante, la realidad es que estas décadas incluyen diferentes subperíodos, con reformas y énfasis muy distintos y resultados económicos y sociales también notablemente diversos. En este artículo destacamos tanto las similitudes y diferencias como los resultados asociados a cada uno.

Luego de una apretada síntesis de la etapa marcadamente neo-liberal de la primera mitad de la dictadura, y de las revisiones –pragmáticas pero regresivas– efectuadas en los años ochenta, producto de la profunda crisis de la deuda, examinaremos las políticas económicas y sociales de los 4 gobiernos de la Concertación. Se concluye –con los correspondientes respaldos cuantitativos–, que el crecimiento económico, del empleo, y de los ingresos de los sectores medios y pobres, logrados por la Concertación, han sido notablemente superiores a los registrados en la dictadura. Más aun, Chile avanzó más rápido que los otros países de América Latina, y acortó significativamente la distancia que lo separaba de las naciones más desarrolladas. Sin embargo, la velocidad de los primeros años de los gobiernos de la Concertación (1990-98) con la que se elevaba el ingreso, mejoraba el empleo y disminuía la desigualdad, disminuyó en los años siguientes. En el análisis de los años finales se destaca la falta de armonía entre una agenda social crecientemente vigorosa que procura responder a las acrecentadas demandas sociales, y una agenda de desarrollo productivo con contradicciones y debilitada, que implica la persistencia de gran desigualdad en el funcionamiento de los mercados.

Durante la dictadura de Pinochet se produjeron diversas modernizaciones en Chile. Sin duda, varias de ellas han constituido bases permanentes para las estrategias democráticas de desarrollo, pero otras constituyen un pesado lastre. El crecimiento económico del régimen neoliberal de Pinochet, entre 1973 y 1989, promedió sólo 2,9% anual, y la distribución del ingreso se deterioró notablemente. Ello estuvo asociado a que las reformas revistieron un marcado fundamentalismo, por lo cual adolecieron de numerosas fallas que repercutieron severamente sobre el crecimiento económico y el bienestar social.

Sin embargo, me parece que la decisión durante la campaña del NO, en 1988, y la Presidencial durante 1989, no tenía más opción que la de “continuidad y cambio” respecto a la estrategia económica implementada por la dictadura. La situación no era como en 1982-83, cuando las ideas del régimen de Pinochet se consideraban fracasadas, incluso por muchos de sus partidarios y la dictadura parecía estar a punto de caer. Entonces, los grados de libertad para políticas públicas progresistas eran muy amplios. Por el contrario, en 1989, la transición avanzaba durante el mejor año económico de los dieciséis años de la dictadura, habiendo aprovechado un extenso espacio para recuperación de la actividad económica y disponía de enormes ingresos para el Estado y para las cuentas externas, gracias a un elevado precio del cobre. La dictadura había recuperado el control, aunque había caído en el error, para ella, de creer que ganaría el plebiscito de 1988. Lo perdió, entonces Pinochet se vio obligado a llamar a la elección presidencial del año siguiente, pero mantenía un control férreo de las condiciones en que se realizaría y de rasgos estratégicos de la institucionalidad que regiría después de su entrega del gobierno.

* Agradezco los útiles aportes y comentarios de Guillermo Campero, Rodrigo Contreras, Carlos Huneeus, Sergio Micco, Joseph Ramos y Varinia Tromben, y la asistencia de Diego Vivanco. Por supuesto, toda la responsabilidad recae en el autor.

La opción de “continuidad y cambio” que asumió la Concertación en condiciones tan restringidas me sigue pareciendo la que era consistente con una transición pacífica. En contraste, lo que me parece una desgraciada evolución, es el creciente acomodamiento a la “continuidad” y el renunciamiento o temor al “cambio” que se produjo persistentemente años después¹, predominando en la conducción económica de la segunda mitad de los gobiernos de la Concertación, con diversos matices positivos pero con un sesgo en esa dirección “continuista”, a expensas del “reformismo progresista” y, a veces, auto cerrándose espacios de corrección. Se produjo, en algunos influyentes dirigentes, una lamentable renegación de propuestas hechas contra las políticas de la dictadura en los ochenta y una adoración de parte de sus enfoques neoliberales. Se revirtieron los grandes avances que se habían efectuado en las políticas macroeconómicas, no se introdujeron políticas de desarrollo productivo, no hubo decisión para corregir el mercado de capitales que privilegiaba la inversión financiera en desmedro del financiamiento para el desarrollo y el apoyo a las PYMEs se quedó en promesas y no acción efectiva. Se consolidaron, así, centros de poder fuertemente opuestos a los cambios requeridos para crecer efectivamente y con reducción de la desigualdad. Algunos actores determinantes confundieron renovación con renegación del pensamiento previo.

Con todo, se desperdició una gran oportunidad para corregir con profundidad el “modelo” y se consolidaron poderes regresivos, debilitándose la gobernabilidad para el cambio y abonando el terreno para populismos de diversos signos. No obstante, los antecedentes económicos y sociales comprueban que predominó un balance neto positivo en los cuatro gobiernos, notorio e indesmentible, y que se entregó a su sucesor, la coalición de derecha, un país radicalmente mejor que el que se recibió de la dictadura. Tratamos de ilustrarlo a través de este artículo.

La Concertación impulsó un conjunto de “reformas a las reformas”, para corregir el “modelo” heredado de la dictadura, con el objetivo de introducirles pragmatismo y progresividad. En particular, un nuevo enfoque macroeconómico logró disminuir la vulnerabilidad frente a un entorno externo de creciente volatilidad y avanzar en la corrección de la inequidad del modelo hasta entonces vigente. El resultado del conjunto de cambios fue que durante la década de los noventa hubo una expansión vigorosa de la capacidad productiva sin precedentes en Chile (que promedió 7,1% anual en 1990-98), junto con la reducción significativa de la pobreza (de 45% a 21% de la población) y cierta mejora en la distribución del ingreso. Luego, una brecha recesiva en 1999-2003 –con una persistente diferencia entre el PIB efectivo y el potencial, y el consiguiente desempleo de trabajo y capital–, con retrocesos económicos y sociales, sacó a relucir crecientes falencias y contradicciones, y la falta de mayores reformas a las reformas. Se había producido un retorno a políticas macroeconómicas más cercanas al neo-liberalismo, las que contrastan con una acentuación en los 2000s de políticas sociales más progresivas. Se produjo entonces un descenso en la competitividad sistémica, a causa de un deterioro de la calidad de la política macroeconómica y de una vacilante agenda de desarrollo, cuyas fallas abarcaban un Estado débil con una carga tributaria insuficiente en nivel y calidad, una errónea política macroeconómica (incluida la cambiaria), incapacidad de implementar una política de desarrollo productivo, en particular, respecto a las PYMEs, capacitación laboral e incentivos a la innovación; y fallas en los vínculos entre los mercados de capitales y los sectores productivos.

Con todo, a través de los cuatro periodos presidenciales de la Concertación de Partidos por la Democracia, el crecimiento del PIB promedió 5,0% en los veinte años comprendidos entre 1990 y 2009 (5,3% si se excluye la recesión de 2009). El PIB por habitante se expandió a un promedio anual de 3,6%, en comparación con 1,3% en 1974-89. En moneda comparable, ajustada por paridad de poder

¹ En diversos textos Carlos Huneeus desarrolla, expandiendo un análisis de Hirschman, una interesante interpretación de cómo se habría “atascado” crecientemente la ejecución del programa progresista de la coalición de gobierno, principalmente entre la segunda y tercera presidencia (ver Huneeus y Rubilar, 2012).

adquisitivo (PPA), en 2009 el PIB per cápita alcanzaba a 31% del ingreso promedio de los habitantes de los EEUU, la mayor economía del mundo. En 1989, con fuertes retrocesos marcados por la profunda crisis de 1982-83, llegaba apenas al 20,5%. Posteriormente, gracias a correcciones efectuadas al funcionamiento de la economía, principalmente en los años noventa, en 2009 la economía nacional se había empinado al mencionado 31% (ver cuadro 1).

Cuadro 1

En la dimensión social, los salarios promedios reales eran 74% superiores en 2009 que en 1989 y el salario mínimo se había multiplicado por 2,37; agudo contraste con la evolución de los salarios durante la dictadura, que en 1989 eran menores que en 1981 y que en 1970.

Este notable progreso, logrado en un marco de recuperación de la democracia, responde, en grado importante, a la combinación tanto de la mejora en la calidad de las políticas macroeconómicas -- en particular, en los primeros años de retorno a la democracia--, como al aumento sostenido del gasto social que entregó mejores oportunidades para más gente, con el restablecimiento de derechos laborales, y finalmente a los esfuerzos --muy insuficientes y titubeantes-- para corregir fallas micro y meso-económicas que inciden directamente en un desarrollo productivo incluyente.

Lo reiteramos, el desarrollo en democracia no fue lineal: el crecimiento económico y el alza de los salarios y del empleo fueron notablemente más lentos en la segunda que en la primera mitad de los gobiernos de la Concertación. La constatación de las brechas de PIB y equidad, que resurgieron desde 1999, suele hacer olvidar los grandes progresos logrados en el conjunto de los 20 años de desarrollo democrático y los enormes contrastes con los **dieciséis** años de dictadura. Aquel quiebre de tendencia tiene profundas implicancias que destacamos a través del texto.

En la sección I se efectúa un breve recuento de las experiencias durante la dictadura. La sección II examina los dos sub-períodos en que hemos desagregado las políticas económicas en democracia. La sección III presenta conclusiones.

I. La economía durante los 16 años de dictadura: mitos y realidad

La primera etapa del proceso de reformas (1973-81) se caracterizó por la aplicación de un modelo *neoliberal* en su versión más extrema ideológica. Profundas liberalizaciones comerciales y financieras y la eliminación de la “selectividad” en las políticas económicas fueron acompañadas de privatizaciones masivas. Hacia 1981 se había reducido drásticamente la inflación y el déficit fiscal había sido reemplazado por un elevado superávit, pero a expensas del equilibrio externo, acompañado de una débil inversión productiva. El desenlace fue una debacle económica y social en 1982. Con una crisis bancaria y cambiaria, una caída del producto de 14% y una tasa de desempleo superior a 30%, junto a un marcado aumento de la pobreza y un empeoramiento de la distribución del ingreso.

La segunda etapa (1982-89) estuvo marcada por un enfoque más pragmático para superar los efectos de la crisis. Ello involucró una serie de renegociaciones de la deuda externa, diversas medidas tendientes a equilibrar el balance externo --aumento de aranceles e incentivos “selectivos” a las exportaciones no tradicionales-- y la intervención directa del colapsado sistema financiero, el que sería reprivatizado posteriormente. El gobierno destinó el equivalente a 35% de un PIB anual al rescate de sectores afectados, recursos que fueron desviados de la inversión pública y el gasto social.

Al final de este período, la economía se había recuperado, aunque con un fuerte deterioro distributivo, el que se sumó al ya registrado en los años setenta. Durante la recuperación, después de la notable recesión de 1982-83, el PIB se reactivó vigorosamente, en especial en el bienio 1988-89; sin embargo, si se considera la recesión previa --es notable como se ignora en múltiples evaluaciones de los años de la dictadura--, resulta que el promedio de crecimiento en la segunda mitad del régimen de Pinochet

fue de 2,9% anual, cifra similar a la tasa registrada en los 16 años de dictadura. Cabe destacar que este promedio incluye la vigorosa recuperación registrada en el bienio final. Entonces la dictadura gozó de una mejoría transitoria espectacular del precio internacional del cobre, lo que le permitió superar las restricciones financieras y de escasez de dólares aun dominantes en 1987 por la crisis de la deuda externa. Resulta incuestionable que el bienio 1988-89 habría sido muy distinto si la cotización del principal producto de exportación se hubiese mantenido dentro de la tendencia “normal”.

Con esos recursos, el régimen de Pinochet redujo impuestos, subió salarios y empleo, liberó importaciones y apreció el tipo de cambio, todo financiado con ingresos transitorios del cobre. Ello generó una gran reactivación económica en 1988-89, que le permitió al régimen jactarse de entregar una economía que mostraba cifras impresionantes en materia de valor de las exportaciones y crecimiento del producto. Sin embargo, los evidentes desequilibrios tenían que ser corregidos a la brevedad. Ello explica el severo ajuste que se introdujo en enero de 1990 –en plena transición entre la dictadura y el gobierno democrático recién elegido, pero aún no asumido– para frenar un sobrecalentamiento liderado por un incremento insostenible de la demanda interna.

Tal ajuste contractivo fue impulsado por el Banco Central, el que acababa de convertirse en un ente autónomo del gobierno en virtud de una decisión de la dictadura en vísperas de la elección presidencial de diciembre 1989. El Banco Central reconoció así la gravedad de los desequilibrios y el riesgo que entrañaba esperar la asunción del nuevo gobierno, a realizarse en marzo de 1990.

Las reformas neo-liberales generaron sustanciales efectos sobre la estructura productiva del país: un notorio auge de las exportaciones junto con una caída abrupta de la manufactura. Un sector empresarial se modernizó con el surgimiento de nuevos grupos económicos y ejecutivos, quienes eran mucho más innovadores. No obstante, la gran mayoría de las empresas seguían ajenas a la modernización, con lo cual se acentuó la heterogeneidad estructural (o desigualdad estructural) entre empresarios (grandes y pequeños) y entre trabajadores (de alta y de baja calificación). En definitiva, el reverso de la medalla del notable progreso de algunos fue la marginación de muchos. Ello explica por qué la modernización y expansión de algunos sectores coexistió con un crecimiento económico mediocre, de apenas 2,9% anual en 1974-89; así como que la tasa media de inversión haya sido notoriamente inferior a la de los años sesenta.

En cuanto a la distribución del ingreso, ella se deterioró notablemente, tanto en los setenta como adicionalmente en los ochenta. De hecho, la participación del quintil más pobre en el gasto se redujo de 7,6% en 1969 a 4,4% en 1988 (ver Ffrench-Davis, 2008, cuadro VIII.2). Una variable determinante fue el deterioro de los salarios y de la estabilidad y formalidad del empleo.

En el plano político, un fenómeno trascendente fue la reorganización de los movimientos sociales y los partidos, los cuales fueron así capaces de presionar por la democratización del sistema, incluso dentro de las reglas del juego que había impuesto la propia dictadura. Luego del triunfo de la “Concertación de Partidos por la Democracia” en el plebiscito de octubre de 1988 y de la elección presidencial de diciembre de 1989, Patricio Aylwin, líder de la Concertación, asumió el gobierno en marzo de 1990 en medio del ajuste recesivo iniciado en enero.

II. El desafío de crecer con equidad durante los gobiernos de la Concertación²

² Distintos enfoques y autores pueden encontrarse en Ffrench-Davis (2008); Larraín y Vergara (2000); Larraín, G. (2005); Meller (2005); Muñoz (2007); Sunkel (2011); Vega (2008).

Desde marzo de 1990 hasta 2010, la arena política estuvo dominada por las administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia. Al gobierno de Patricio Aylwin (1990-94) le sucedieron los de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-06) y Michelle Bachelet (2006-10).

A comienzos de los noventa, la economía chilena enfrentaba el desafío de alcanzar un crecimiento elevado y sostenido, así como de asumir la cuantiosa deuda social acumulada en los años de dictadura; tanto pobreza como desigualdad. En consecuencia, con el advenimiento de la democracia en 1990 se inicia una tercera variante del modelo chileno. La consigna formal de la Concertación, el bloque de partidos de centro-izquierda que había llegado al poder, propiciaba “cambio con estabilidad”, dirigido a lograr crecimiento con equidad. Era muy fuerte la constancia de las hiperinflaciones desbordadas en Argentina, Brasil y Perú en sus transiciones a la democracia en los ochenta, por lo cual se perseguía un cambio progresivo que fuese consistente con la estabilidad. La disciplina fiscal era un ingrediente central; por ello, cada desembolso fiscal nuevo, para financiar gasto social o de desarrollo productivo, implicaba identificar la nueva fuente de financiamiento real (no ficticio, vía impresión de billetes). Por otra parte, era evidente que la dictadura había tenido estabilidad del nivel de precios, pero enorme inestabilidad del empleo, del tipo de cambio, y de la demanda interna (esto es, evidente inestabilidad macroeconómica real), y creciente desigualdad. Por ello, en particular, se procuró disminuir la vulnerabilidad frente a un entorno externo de creciente volatilidad cíclica, elevar el crecimiento sostenible de la economía nacional y avanzar en la corrección de la inequidad del modelo neoliberal (ver Ffrench-Davis, 1990).

Se impulsaron entonces reformas que fortalecieron el componente social y corrigieron graves deficiencias de las políticas económicas neo-liberales. Las reformas laborales, que restablecieron derechos de los trabajadores, fueron acompañadas de modificaciones tributarias, a fin de elevar la recaudación y sustentar el crecimiento del gasto social. Además, se implementaron cambios sustanciales en las políticas fiscales, monetarias, cambiarias y regulatorias –con un fuerte sentido contra-cíclico– que apuntaron a conseguir un entorno macroeconómico real estable y sostenible, considerado por la autoridad como funcional para el desarrollo económico. Este fue el contexto en el que durante los años noventa Chile logró expandir en forma sostenida, a un promedio anual superior a 7%, su capacidad productiva, junto con la reducción significativa de la pobreza (de 45% a 21% de la población) y cierta mejora en la distribución del ingreso. Es decir, se materializó en cierta medida la escurridiza meta del *crecimiento con equidad*.

No obstante, merced a un paulatino cambio de enfoque, desde mediados del decenio se fue debilitando, gradualmente, la capacidad de aislar su economía *vis a vis* las turbulencias externas. A diferencia de su inmunidad cuando se había asomado por Chile, en 1995, la amenaza de contagio de las crisis mexicana y argentina, la crisis asiática de 1998 lo encontró en una situación de mayor vulnerabilidad frente a shocks externos negativos. Ello redundó en un estancamiento de la producción y del potencial de crecimiento de la economía durante todo el quinquenio 1999-2003, y frenó la capacidad de reducción de la desigualdad. Luego de una recuperación parcial y titubeante en 2004-08 y tras sufrir los embates de la crisis global que se desató en 2009, Chile inició una recuperación en los meses finales (11/09 a 2/10) del régimen de la Presidenta Bachelet, apoyado en un efectivo impulso fiscal contra-cíclico. Enseguida, en paralelo con la continuación de la reactivación, que aproveche el amplio espacio aun existente entre PIB efectivo y potencial, Chile necesita definir y aplicar reformas profundas que le permitan recobrar el dinamismo de los noventa, y corregir la extrema desigualdad que aún exhibe.

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

La administración de Patricio Aylwin orientó sus esfuerzos a la consecución de un crecimiento más sólido y equitativo del PIB. Ello requería estabilizar la economía tras el sobrecalentamiento inducido por el régimen de Pinochet en 1988-89 y, entre otros, i) sustentar una ascendente tasa de inversión productiva; ii) implementar políticas macroeconómicas adecuadas para el logro de equilibrios sustentables en los mercados financieros a fin de reducir la vulnerabilidad ante choques externos; y iii) dar respuesta a las demandas sociales más urgentes, permitiendo así que se redujera la pobreza y un sector más amplio de la población se beneficiara del proceso de modernización (ver Ffrench-Davis, 1990).

El nuevo gobierno había acordado evitar un cambio radical en las políticas económicas vigentes, inclinándose por «un cambio con continuidad», lo que involucró un quiebre respecto del carácter fundacional que habían impreso a su gestión diversas administraciones precedentes. Antecedentes relevantes para el nuevo enfoque: (i) A pesar de ganar las elecciones parlamentarias en 1989, no se contaba con mayoría en el senado por la presencia de senadores designados por Pinochet; (ii) la constitución impuesta por la dictadura en 1980, a pesar de relevantes reformas negociadas en 1989, contemplaba numerosas trabas para avanzar hacia la democratización, el desarrollo productivo y la reducción de la desigualdad; por ejemplo, diversas reformas requerían quórums muy elevados (iii) los medios de comunicación estaban mayoritariamente bajo el control de grupos económicos surgidos bajo el régimen de Pinochet y con fuerte inclinación neo-liberal y la decisión gubernamental de no apoyar a los medios alternativos consolidó ese predominio; (iv) estaba muy presente la imagen de las hiperinflaciones surgidas en Argentina y Brasil en sus transiciones a la democracia; (v) los centros de reflexión democráticos se despoblaron con la emigración de sus personeros hacia el gobierno y la decisión de no contribuir a fortalecerlos; y (vi) el ejército permaneció bajo el mando del dictador hasta 1998.

Dados estos obstáculos, es notable lo que se logró en los primeros años.³ Para alcanzar los objetivos de crecer con equidad, se elevó y modificó la composición del gasto público, acrecentando la participación del gasto social dentro del presupuesto nacional; para ello, sometió rápidamente al Congreso una reforma tributaria que incrementaba los ingresos fiscales. Ella contempló, principalmente, la reimplantación del gravamen, abolido en 1988, sobre las utilidades de las empresas y un alza del impuesto al valor agregado (IVA).⁴

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 asalariados, confiando mayor legitimidad a la legislación laboral. La aprobación de ambas iniciativas fue posible gracias a un acuerdo multipartidos entre Gobierno, sindicatos, organizaciones patronales y la mayoría de los partidos políticos. Sin embargo, al tener que ser consensuadas con la oposición, ambas reformas tuvieron un alcance menor al propuesto originalmente (ver artículos en Pizarro, Raczynski y Vial, 1996). Un factor determinante en tal sentido fue la obstrucción que plantearon los llamados “senadores designados” en virtud de la Constitución diseñada por Pinochet, y que en diversas votaciones determinaron el rechazo de los proyectos de la coalición gobernante, pese a la mayoría que ésta logró en las elecciones parlamentarias de 1989 y 1993.

³ Como se expone más adelante, resulta paradójico que, a medida que transcurría el tiempo y se abrían espacios, éstos se desaprovechaban o se le entregaban al neoliberalismo. Era el triunfo, parcial pero potente, de la renegación por sobre la renovación.

⁴ Se puede argumentar que el alza de la tasa del IVA tendría un efecto regresivo, pues las familias de menores ingresos consumen un porcentaje mayor de su ingreso. Sin embargo, como el consumo del quintil más pobre es cerca de un décimo del gasto del quintil más rico, paga un décimo del IVA que desembolsa el otro grupo, y los mayores recursos tributarios fueron transferidos principalmente a las familias más pobres a través del aumento del gasto social. El efecto neto resultó evidentemente progresivo.

En 1990 se logró también un acuerdo nacional tripartito entre el gobierno, los representantes de los trabajadores sindicalizados (agrupados en una CUT que entonces había recuperado su vida legal) y los empresarios (CPC), que hizo posible un aumento sostenido del salario mínimo real en el cuatrienio. En medio de este clima constructivo, con coherentes reformas progresivas, en los primeros años de los noventa se materializaron importantes avances en la distribución del ingreso y en la lucha contra la pobreza. De esta forma, la pobreza que afectaba al 45% de la población en 1987, disminuyó a 27,5% en 1994 y a 22% en 1998.

El mayor esfuerzo de carácter social se desplegó con una notable responsabilidad fiscal. La reforma tributaria de 1990, el dinamismo de la actividad productiva y algún retroceso de la evasión tributaria, sustentaron el aumento de la carga fiscal en 3% del PIB, hasta llegar a representar el 18% de éste. Ello permitió al gobierno incrementar el gasto social y en infraestructura, y simultáneamente elevar el ahorro del gobierno central en los noventa. El mayor ahorro no sólo financió la inversión pública, sino que generó un superávit fiscal, el cual fue utilizado para reducir la cuantiosa deuda pública originada en la dramática crisis de los ochenta.

Un nuevo acuerdo político forjado en 1993 permitió conferir carácter permanente a medidas que originalmente habían sido aprobadas con carácter transitorio. Los hechos habían terminado por desprestigiar las predicciones de críticos neo-liberales de la reforma tributaria, en el sentido de que ésta desalentaría la inversión productiva privada. Después de un retroceso en 1991 –atribuible al efecto rezagado del ajuste contractivo de 1990-, la formación de capital se incrementó persistentemente hasta 1998, para alcanzar entonces niveles sin precedentes; en efecto, la tasa de inversión neta se duplicó respecto del promedio exhibido por la dictadura (ver cuadro 2). Esta elevada inversión productiva se constituyó en el factor determinante de la notable aceleración del crecimiento del PIB, desde el promedio anual de 2,9% en 1974-89 a otro superior a 7% en 1990-98.

Sólidos estudios empíricos demuestran que la inversión privada, dada su irreversibilidad, exhibe una correlación muy positiva con los equilibrios de la macroeconomía real, siempre que éstos sean visualizados como sostenibles en dos aspectos claves. Por un lado, la demanda efectiva tiene que aparecer consistente con la capacidad productiva que se vaya generando; del otro, los macroprecios claves (la tasa de interés y el tipo de cambio) deben ser “sostenibles” y relativamente estables para así orientar la asignación de recursos por los mercados (ver Agosin, 1998; Ffrench-Davis, 2005, caps. I y II). Esto forma parte de lo que denominamos equilibrios de la macroeconomía real.

Cuadro 2

Dados los desequilibrios macroeconómicos gestados en 1988-89, el Banco Central aplicó un severo ajuste en enero de 1990, vía un aumento notable de las tasas de interés, con el objeto de frenar la expansión de la demanda agregada y el rebrote inflacionario. La brecha entre tasas internas e internacionales de interés se amplió en forma significativa. Entretanto, las agencias internacionales calificadoras de riesgo habían mejorado la clasificación de la economía chilena, lo que redundó en una fuerte afluencia de capitales especulativos de corto plazo y en una apreciación del tipo de cambio desde el techo al piso de su banda de fluctuación. Aún más, el Banco Central se vio en la necesidad de comprar grandes volúmenes de divisas para defender el piso de la banda.

La cuantiosa entrada de capitales financieros amenazaba con reducir, en gran medida, la capacidad de la autoridad para conducir las políticas monetaria y cambiaria, frustrando así su pretensión de evitar fluctuaciones excesivas en el tipo de cambio real y la demanda agregada.

En este escenario, la autoridad procuró reconciliar esos dos objetivos -una tasa de interés capaz de preservar los equilibrios internos y un tipo de cambio compatible con la mantención del equilibrio externo-, recurriendo a diversas políticas contra-cíclicas. Entre ellos destacaron una política cambiaria muy activa y operaciones de esterilización monetaria; la imposición de un encaje sobre los empréstitos

externos y los flujos líquidos, que de esta forma se encarecieron, a fin de contener lo que se consideraba un exceso de oferta, y la extensión del impuesto que gravaba los préstamos en moneda nacional a los préstamos en moneda extranjera.

La inversión extranjera directa se tornó crecientemente voluminosa (el capital de riesgo se mantuvo exento del encaje).⁵ Este auge de la IED, fue estimulado por las atractivas características de la economía chilena: generosa dotación de recursos naturales, y la entrega gratuita de la *renta económica* de los ricos yacimientos mineros (falencia heredada de los tiempos de la dictadura y que demandaba una corrección),⁶ elevada calidad de las políticas macroeconómicas y favorable imagen del proceso de transición a la democracia. Ante el resultante superávit en la cuenta de capital, con efectivo financiamiento de largo plazo, el Banco Central respondió con fuertes compras de divisas y esterilización monetaria. Durante los primeros años ello constituyó un movimiento hacia el equilibrio pues las compras le permitieron incrementar sus reservas internacionales, las que se encontraban a niveles notoriamente insuficientes en 1990.

La investigación empírica comprueba que tales políticas tuvieron éxito en reducir la entrada de capitales de corto plazo y volátiles, proveyendo espacio a la política monetaria, al tiempo que evitaba el efecto desestabilizador de la apreciación cambiaria (ver Ffrench-Davis, 2008, cap. IX). Este conjunto de políticas contribuyó a mantener en niveles sostenibles el déficit en cuenta corriente (2,3% del PIB en 1990-95) y a impedir un crecimiento excesivo de los pasivos externos más volátiles. De este modo, las autoridades económicas chilenas aportaron en forma significativa a la estabilidad macroeconómica real, a la estrategia exportadora y al crecimiento global. Ello se tornó evidente tras el estallido de la crisis mexicana de 1994-95, de la cual la economía chilena salió incólume.

En ello concurrieron un amplio conjunto de resultados positivos: (i) el crecimiento del PIB, tanto efectivo como potencial, fue sostenido, en lugar de agotarse al cabo de pocos años; (ii) el crecimiento sostenido tuvo lugar en un contexto de vigoroso impulso de la inversión productiva y el ahorro nacional; (iii) el crecimiento se dio en ausencia de presiones mayores sobre los precios internos o las cuentas externas; (iv) el crecimiento tuvo lugar en el marco de una situación fiscal ordenada, y (v) la aplicación de sucesivos mini-ajustes evitó la gestación de desequilibrios de mayor envergadura, haciendo innecesario, entonces, recurrir a los habituales y traumáticos maxi-ajustes.

Uno de los principales méritos de las políticas del sexenio 1990-95 fue su exitosa resistencia a la tentación de moda en otras economías emergentes, de acelerar el abatimiento de la inflación vía una mayor absorción de capitales externos y apreciación cambiaria y, por consiguiente, un mayor déficit externo.

Hasta 1995, las autoridades del Banco Central, en estrecha coordinación con el Ministerio de Hacienda en el diseño de las políticas macroeconómicas, implementaron un estricto monitoreo de la regulación contra-cíclica sobre los flujos financieros. La intensidad de las regulaciones (costo o tarifa implícita, así como cobertura del encaje) se fue ajustando según la evolución de la oferta de financiamiento externo. En el sexenio 1990-95, el producto efectivo y el potencial crecieron a tasas similares, de modo que el funcionamiento de la economía se ubicó sostenidamente cerca de la frontera productiva (es decir, con una brecha reducida entre el producto potencial y el efectivo). La percepción y efectiva de

⁵ Hasta mediados de la década, la gran mayoría de la IED correspondió a inversiones nuevas (71% de IED “greenfield” en 1990-95) creadora de mayor capacidad productiva, y generadora de demanda por importaciones de bienes de capital. Luego se expandió la IED en adquisiciones de empresas nacionales, lo que en el corto plazo se limita a aportar fondos líquidos, que suelen ser volátiles. El impacto macroeconómico y productivo de las dos formas de IED es notablemente diferente. Nótese que, a pesar de su expansión, la IED nueva sólo representó el 18% de la formación bruta de capital en 1990-98; el 82% fue cubierto por inversionistas nacionales.

⁶ Recién en 2006 empezó a operar, gradualmente, un impuesto sobre la minería que juega un papel similar a un royalty.

sostenibilidad constituyen un incentivo determinante para la inversión productiva, la que es esencial para el crecimiento del PIB y del empleo.

No obstante, estas políticas fueron debilitándose después de 1995, lo que dio paso a una creciente revaluación cambiaria y a desajustes en las cuentas externas en 1996-98; aparecieron entonces grietas crecientes en la conducción macroeconómica de la demanda agregada y de la política cambiaria, ahora conducida unilateralmente desde el Banco Central con expresiones públicas de ejecutivos gubernamentales de desacuerdo respecto a una creciente apreciación del tipo de cambio. El país fue sometido, aunque sólo parcialmente, a la poderosa corriente ideológica que propiciaba la liberalización de las cuentas de capitales, en boga por entonces en los escenarios internacionales. Una moda que era dirigida e impulsada por el gobierno de Estados Unidos, el Banco Mundial, el FMI, la OCDE y el mundo académico neo-liberal.⁷ Chile, no cayó en ese extremo en 1996-98 pues no desmanteló aun las regulaciones, pero sí debilitó los efectos de las restricciones sobre los ingresos de capitales (ver Ffrench-Davis, 2008, cap. IX; Le Fort y Lehmann, 2003).

Diversos factores, aparte de la influencia de la moda internacional, permiten explicar el desafortunado cambio de política. (i) Primero, la fortaleza mostrada por la economía chilena ante la crisis de México en 1995 suscitó una errónea sensación de inmunidad natural. Llevó a olvidar que esa fortaleza había sido fruto de un enfoque de política heterodoxa que lo había evitado. (ii) Segundo, después de 1995 se hizo evidente un cambio en prioridades del Banco Central autónomo, el que pasó a privilegiar la lucha contra la inflación, lo que obviamente era facilitado por un dólar barato. (iii) Tercero, su destacado desempeño hizo que el país se convirtiera en destino predilecto de los inversionistas foráneos, en un marco de abundancia de financiamiento hacia las economías emergentes. Entonces, pese a que la avalancha de capitales hacía aconsejable fortalecer las regulaciones contra-cíclicas, ellas se debilitaron, con lo que perdieron efectividad. Evidentemente, las políticas contra-cíclicas deben adaptarse a la fuerza del ciclo, lo que no se hizo en la segunda mitad de los noventa, por la miopía propia del predominio indiscriminado del objetivo de metas de inflación a expensas del crecimiento y la equidad.

De este modo, cuando la crisis asiática se hizo sentir en 1998, la economía chilena se había tornado vulnerable al acumular desequilibrios importantes. El tipo de cambio acusaba entre 1995 y 1997 una apreciación real sustantiva, en tanto que el déficit en cuenta corriente en 1996-97 duplicaba el de 1990-95 (dos crecientes desequilibrios macroeconómicos), lo que se vio agravado por el drástico deterioro de los términos del intercambio en 1998. El superávit fiscal del bienio fue equivalente a 2,1% del PIB, algo superior al de los años precedentes. Por consiguiente, dado que el déficit externo es igual a la suma del balance del sector público y el del sector privado, es **indiscutible** que el deterioro del balance externo radicó en el sector privado, siendo financiado por los ingresos de capitales, los que fueron estimulados por el debilitamiento de las regulaciones sobre la cuenta de capitales y la apreciación cambiaria. Toda la evidencia demuestra que donde era preciso actuar con fuerza era sobre la causa del desequilibrio macroeconómico real, esto es, la afluencia excesiva de fondos externos en 1996-97.

El vigoroso crecimiento del PIB efectivo y potencial, que persistió hasta 1998 sustentado en una elevada inversión productiva, fue liderado por una expansión anual de 10% de las exportaciones, similar al promedio registrado en los setenta y ochenta. Sin embargo, el crecimiento del PIB fue radicalmente distinto: 7,1% en los noventa versus 2,9% en las dos décadas precedentes.⁸ Resulta obvio que el factor determinante del éxito en los noventa es el notable crecimiento del resto de la producción, esto es, el PIB no exportado, que entre 1990 y 1998 se expandió a un promedio de 6,5% anual (ver cuadro 3). Las cla-

⁷ Todos ellos, con su sesgo « financierista », dando sustento a la gran crisis global que explotaría en 2008.

⁸ Nótese que en los tres casos hemos procedido a “cerrar las décadas” con un año punta (1981, 1989 y 1998), a fin de entablar correctamente comparaciones entre *peaks* de actividad. De un máximo a otro, el crecimiento efectivo mide, mejor que el uso mecánico de décadas calendario, la creación de capacidad productiva.

ves del éxito fueron los aun modestos pero entonces crecientes eslabonamientos entre el sector exportador y el resto de la economía hasta mediados de los noventa, y la persistencia de una demanda agregada que le permitió a los productores para el mercado interno (que entonces cubrían alrededor de tres cuartos del PIB), operar persistentemente cerca de su capacidad plena hasta 1998. El desequilibrio macroeconómico cambiario, sin embargo, ya se reflejaba en el estancamiento de la diversificación de las exportaciones y acentuación de problemas en las PYMEs que competían con las importaciones.

Cuadro 3

2. *Ajuste recesivo en 1999-2003*

El tramo final del gobierno del Presidente Frei (1999) y los primeros cuatro años del mandato del Presidente Lagos (2000-03) transcurrieron en un ambiente económico deprimido. La caída abrupta del nivel de actividad, y luego sostenida por todo un quinquenio, se concentró en la economía no exportadora, la que ocupa a la gran mayoría de los trabajadores y empresarios nacionales (y, como se indicó, generaba las tres cuartas partes del PIB). La pérdida de dinamismo de las exportaciones, sin duda muy significativa, explica apenas uno de los 4,5 puntos de menor crecimiento del PIB en 1999-2003 en comparación con 1990-98 (ver cuadro 3).

El contagio de la crisis asiática a Chile se produjo por dos vías. Los términos del intercambio sufrieron un intenso deterioro, y los flujos de capitales hacia los países emergentes retrocedieron generalizadamente. A consecuencia de ello, surgieron fuertes expectativas de depreciación, que el Banco Central combatió decididamente durante 1998, ante el temor de un rebrote inflacionario en una economía sobrecalentada, y con el propósito explícito de permitir a los grupos económicos nacionales reducir su deuda en dólares. Primero, procedió a masivas ventas de moneda extranjera en un mercado con un precio artificialmente deprimido. Luego, a mediados de 1998, redujo en forma drástica la amplitud de la banda a objeto de entregar una señal de estabilidad cambiaria nominal, al tiempo que disponía un aumento agudo de la tasa de interés de política monetaria a 14,5% real. En este complejo escenario, no sólo hubo una merma de los créditos externos, sino que se registró una fuga masiva de capitales de residentes. En efecto, desde comienzos de 1998 tuvo lugar una voluminosa salida de recursos, principalmente desde las administradoras privadas de fondos de pensiones, que especularon así contra el peso, haciendo uso del margen de maniobra que sucesivas liberalizaciones de la cuenta de capitales les habían otorgado, egresos que representaron casi 5% del PIB en 18 meses (Ffrench-Davis, 2008, gráfico X.1; Zahler, 2006). Esta evidente falla macroeconómica, naturalmente, tuvo un impacto contractivo sobre la liquidez monetaria y la demanda agregada, y contra las PYMEs y el empleo. Así se acumula desigualdad estructural.

Desde mediados de 1998 la demanda agregada cayó bruscamente, con una variación negativa de 6% en 1999, en tanto que el crecimiento del PIB efectivo se contrajo 0,8%. En contraste, el PIB potencial que había estado expandiéndose a un ritmo promedio de 7%, mantuvo esa tendencia hasta 1999 sobre la base de las elevadas tasas de inversión registradas hasta 1998. De este modo, en 1999 se generó una notoria brecha recesiva entre producto potencial y efectivo, diferencia que fue determinante en la brusca caída de la tasa de inversión en 1999-2003 y que persistía hacia fines de ese quinquenio. Debido a ello, el promedio de crecimiento del PIB potencial se redujo de 7 a 4% anual, en tanto que el crecimiento efectivo cayó todavía más, a 2,6% en 1999-2003.

La campaña presidencial de 1999, tanto de la Concertación como de la alianza opositora, estuvo marcada por el objetivo de retornar a tasas de crecimiento del orden de 6-7% anual, expectativas que *ex post* se revelaron demasiado optimistas. Este desencuentro entre las expectativas de una reactivación considerada inminente y una economía recesiva, generó un desajuste entre los recursos necesarios para

cumplir el programa y los deprimidos ingresos tributarios. Para enfrentar este escenario el gobierno del Presidente Lagos implementó una regla de política fiscal de *balance estructural* (Marcel *et al.*, 2001; Tapia, 2003). Este exige mantener un nivel de gastos efectivos consistente con el ingreso fiscal estructural; esto es, para cada presupuesto anual se realiza una estimación del ingreso simulando que la economía utiliza en plenitud el PIB tendencial y que el precio del cobre se encuentra en su equilibrio de mediano plazo. Por consiguiente, cuando la economía se ha sobrecalentado, el fisco acumula ahorros; y cuando está deprimida, utiliza aquellos fondos o se endeuda para cubrir la merma de recaudación tributaria y empleo asociada a un nivel de actividad inferior al potencial (ver Ffrench-Davis, 2008, anexo del cap. I y cap. X).

La regla fiscal chilena implicó un progreso evidente frente a la norma pro-cíclica tradicional que procura equilibrar período a período el presupuesto fiscal efectivo. En una primera fase, hasta 2008, se estabilizó la evolución del gasto fiscal, pero, en general no comprendió ajustes con variaciones contracíclicas de los gastos o tributos cuando la economía está recesionada. La evidencia acumulada desde 1999 dejó de manifiesto la necesidad de agregar eficaces políticas contracíclicas que contribuyan activamente a una pronta recuperación de la actividad económica cuando ésta cae en una recesión. Se trata de un ingrediente esencial del equilibrio de la macroeconomía real.

En cuanto a la política cambiaria del Banco Central, en septiembre de 1999 se había liberalizado por completo el tipo de cambio. Durante 2000-01, también siguiendo la moda neo-liberal, se procedió a eliminar la mayoría de los controles restantes sobre las transacciones financieras internacionales de residentes y extranjeros. Uno de sus efectos ha sido el intenso activismo financiero, con voluminosas entradas y salidas de fondos de corto plazo. En consonancia con el entorno recesivo, contribuyendo así a prolongarlo, en 2002-03 se registró una fuerte salida (fuga) neta de inversiones de cartera. Entonces, al impacto pro-cíclico, recesivo, de los mercados financieros internacionales, se agregó, pues, el de los inversionistas financieros nacionales.

La brecha recesiva, prevaleciente en 1999-2003, tuvo un impacto significativo sobre la situación laboral. En el quinquenio recesivo, el número de ocupados (incluyendo a los empleados en programas de emergencia del gobierno) creció apenas 3,3% en total, en tanto que la población de 18 años y más lo hizo en 9%. El desempleo abierto total se situó en 11%; por sobre ello, la tasa de participación laboral, que se había elevado persistentemente en los noventa, se redujo en el quinquenio debido al desaliento de los que buscaban trabajo y no lo encontraban –son desempleados “ocultos” durante las crisis. La determinante principal del deterioro del mercado laboral fue el desequilibrio macroeconómico real --según lo hemos definimos aquí, esto es, la amplia brecha entre PIB efectivo y el potencial--, el cual redundó en una subutilización del trabajo y el capital, deprimiendo la inversión productiva. De hecho, la tasa de inversión neta en 1999-2003 fue cuatro puntos inferior al promedio de 1995-98.

Chile desaprovechó entonces la oportunidad de aplicar un vigoroso impulso endógeno, recurriendo al conjunto de las fortalezas acumuladas por su economía: elevadas reservas internacionales, exigüos pasivos en moneda extranjera por parte de la Tesorería y el Banco Central, reconocida disciplina fiscal, entre atributos; y, lo principal, la gran brecha existente a lo largo de todo el quinquenio 1999-2003 entre PIB efectivo y PIB potencial.

No obstante la persistencia de la recesión, el gobierno continuó impulsando nuevas reformas sociales. En el 2001 se promulgó una nueva modificación del Código del Trabajo orientada a fortalecer los derechos laborales. Asimismo, para paliar el aumento de la cesantía se intensificaron los programas ocupacionales de emergencia, los cuales absorbieron cerca de 2% del empleo en 2002-03 (los que naturalmente tienen un efecto contracíclico). En el ámbito de la educación pública, se perseveró en la implementación de la jornada escolar completa y la ampliación de la infraestructura (pero con un lamentable deterioro de la calidad media). El sector de salud pública puso en marcha el Programa AUGE, que ase-

gura el acceso universal a la atención de un número amplio de patologías que ha ido en gradual aumento. También se implementaron los programas Chile Barrio y Chile Solidario, a objeto de erradicar los campamentos de viviendas precarias y facilitar la incorporación de los indigentes a la red de apoyo social del Estado.

En el año 2002 se puso en marcha un seguro de cesantía que se financia con aportes del trabajador y del respectivo empleador, recursos que se depositan en una cuenta individual del primero, y con un aporte gubernamental, que va a un “fondo solidario”. Al cabo de siete años de vigencia, cerca del 85% de los asalariados del sector privado eran aportantes activos. Esta elevada cobertura en términos de número de trabajadores ha ido acompañada de la entrega de montos muy modestos de transferencias a los cesantes y de un mínimo uso del fondo solidario; por lo tanto, operaba como un autoseguro, en un entorno de mercado laboral precario y desigual. En síntesis, el seguro fue un avance, pero requería un gran fortalecimiento en términos de su tamaño, accesibilidad, ampliación del fondo solidario y efectiva vinculación con los programas de capacitación laboral. En 2009 el Congreso aprobó un proyecto gubernamental que mejoraba la cobertura y el acceso al fondo solidario, haciendo extensivo éste a los asalariados con contratos de corto plazo, al tiempo que introducía elementos contra-cíclicos en los beneficios y comprometía capacitación laboral e intermediación para la búsqueda de empleo a los cesantes.

3. *Recuperación impulsada por un shock externo positivo en 2004-08*

A partir de 2003 los precios de las materias primas experimentaron una subida sustancial, fenómeno que se prolongó hasta el contagio de la crisis internacional de 2008. Este auge de las materias primas provocó un fuerte shock positivo sobre varios países latinoamericanos. En Chile, sus términos de intercambio mejoraron en el equivalente a 10% del PIB entre el período recesivo 1999-2003 y el bienio 2004-05. La elevación de los precios de las exportaciones de Chile fue sustancialmente más intensa que la registrada por las importaciones de combustibles.

Este shock exógeno coadyuvó a un salto, en los mismos sub-períodos, de 2,6 a 5,8% en el ritmo de expansión del PIB. El mejoramiento generalizado de los términos del intercambio y del volumen de las exportaciones incrementó en forma directa la capacidad de gasto del sector privado, en tanto que las expectativas retornaban al optimismo. Con el rezago habitual, también la inversión productiva comenzó a repuntar.

Naturalmente, la recuperación de la actividad productiva estuvo basada también en los méritos de la economía nacional; sin embargo, la fuerza predominante fue el shock externo positivo. Esto revela una falla de la política macroeconómica, dado que tales méritos ya habían estado presentes durante la recesión de 1999-2003. Así, las condiciones fundamentales para inducir un shock interno reactivador estuvieron al alcance de la mano, ya que tanto el déficit externo como la apreciación excesiva imperante hacia 1998 habían sido corregidos desde 1999.

Dada la amplia brecha recesiva, que a comienzos del shock externo positivo se registraba entre PIB efectivo y potencial, la oferta interna fue capaz de responder con aumentos del producto y del empleo, sin mayores presiones inflacionarias. Una vez más, a medida que crecía el optimismo y avanzaba la recuperación, el Banco Central permitió que el tipo de cambio real se apreciara (20% entre marzo de 2003 y diciembre de 2005), lo que contribuyó a anclar la inflación pero a debilitar el dinamismo de la producción y la calidad de las exportaciones, prolongando el período en el que el PIB efectivo se mantuvo por debajo del producto potencial.

Una serie de variables explican ese debilitamiento. La causa directa se manifiesta en 2006, año en el que Banco Central sobre-ajusta la tasa de interés y deja que se agudice la revaluación del tipo de cambio; a su vez, el Ministerio de Hacienda esterilizó en exceso el vigoroso impacto positivo del au-

mento de la cotización del cobre (la opción, muy evidente, no era el todo o nada, extremo en el que la autoridad parecía situar el debate) y permitió que el grueso del impacto negativo del entonces creciente precio del petróleo penetrara en la economía nacional. Un gran activo, la existencia del mecanismo de estabilización de los ingresos provenientes del cobre (a través del balance estructural), fue manejado sin sintonía fina. Los antecedentes disponibles respecto a los intensos efectos de la demanda sobre la respuesta de la oferta real, vale decir el PIB efectivo, evidenciaban que la economía estaba operando de manera persistente por debajo del PIB potencial.

La inestabilidad cambiaria fue otro de los factores que conspiraron para este débil desempeño. El incremento en la demanda agregada acusó un marcado sesgo hacia las importaciones. Evidentemente, el tipo de cambio estaba desalineado y se mostraba muy inestable, generando dos efectos erosivos para el desarrollo. De hecho, la demanda interna creció 8% anual en 2004-08, mientras que el volumen de las importaciones aumentó 15% anual; en tanto, el de las exportaciones apenas se expandió 7%. Nuevamente, se observó una severa inconsistencia entre la política cambiaria vigente y el objetivo consensual de promover las exportaciones con mayor valor agregado, en tanto que las PYMEs se veían enfrentadas a la intensificación de la competencia externa, asociada a la dupla de rebajas arancelarias y tipo de cambio apreciado.

En síntesis, se instaló un escenario caracterizado por una prioridad excesiva por la inflación, un deslizamiento de la conducción económica hacia políticas más “neutrales” y la creencia de que el PIB efectivo ya estaba demasiado cerca del PIB potencial.⁹ Lo concreto es que la brecha recesiva entre ambos persistió de manera significativa, en detrimento del empleo, los salarios y las utilidades. Adicionalmente, la incertidumbre volvió a enseñorearse en los empresarios, en particular de los exportadores no tradicionales y pequeños empresarios, con el debilitamiento consiguiente del optimismo por invertir e innovar en Chile. Cuántos, entonces, buscaron repetir en países vecinos lo que habían hecho en Chile.

Al escenario internacional le cupo un papel trascendental, potenciado como es natural por la apertura de la economía chilena. La espectacular trayectoria del precio del cobre y la satisfactoria evolución de otros productos de exportación de recursos naturales permitieron a Hacienda acumular cuantiosos recursos para años de escasez, como 2009, al punto que en el trienio 2006-08 el superávit fiscal trepó a un promedio anual equivalente a 7% del PIB. Como contrapartida, los precios internacionales de los alimentos apuntaban al alza. Entre mediados de 2007 y 2008, el precio de los alimentos subió 22%, dando origen a intensas presiones inflacionarias, las que fueron responsables de aproximadamente la mitad del 10% de variación en doce meses que registró el IPC hacia el tercer trimestre de 2008, momento culminante del auge de los *commodities*. Se trató, principalmente, de una inflación importada. El Banco Central mantuvo inalterable su sesgo respecto del objetivo inflacionario, a expensas del crecimiento. A fines de 2008, cuando las variaciones mensuales del IPC se habían tornado negativas, la tasa de interés de política monetaria todavía se ubicaba más de siete puntos porcentuales por encima de la de Estados Unidos.

En suma, el crecimiento de este período fue insatisfactorio respecto del potencial de la economía interna y los choques positivos provenientes del exterior. En 2004-08, el aumento de 4,9% promedio anual del PIB estuvo compuesto por una expansión de 6,6% en el volumen de exportaciones y de 4,2% en el resto del PIB (ver cuadro 3, arriba). Esta última cifra contrasta con el dinámico 6,5% de los rubros no-exportaciones en 1990-98. El aumento del PIB efectivo en aquel período se registró después de una situación recesiva, lo que daba amplio espacio para una fuerte reactivación de la capacidad ya existente; el segundo (1990-98) viene después de un sobrecalentamiento en 1989, por lo cual el aumento del PIB

⁹ Esta creencia estaba asociada al uso de la metodología sesgada que, por el hecho de trabajar con una tendencia que incluye los períodos recesivos, conduce a una subestimación del PIB potencial. Al final, se registra “una profesía autocumplida”, pues parte de la capacidad subutilizada se destruye con el transcurso del tiempo y el espíritu emprendedor se deprime.

efectivo fue posible solo gracias a que paralelamente se creaba aceleradamente un mayor PIB potencial. El contraste entre ambos episodios es notable. La competitividad sistémica iba pues en declinación, a causa del deterioro de la calidad de la política macroeconómica y de una vacilante agenda de desarrollo productivo, cuyas fallas abarcaban, más allá de inesperados episodios de escasez energética, una errónea política cambiaria e insuficiencias en los vínculos entre los mercados de capitales y los sectores productivos; en particular, respecto a las PYMEs, capacitación laboral, incentivos a la innovación y articulación entre diversos agentes y sectores productivos (ver Devlin y Mognillansky, 2010; Infante y Sunkel, 2009). Sin perjuicio de algunos avances, los publicitados anuncios acerca del diseño de una política de desarrollo productivo centrada en las PYMEs se quedaron básicamente en el papel.

4. El contagio en 2008-09 y la respuesta contra-cíclica¹⁰

Las turbulencias financieras internacionales del segundo semestre de 2008 y el agudo deterioro de las exportaciones tuvieron un impacto directo en la actividad económica local. Tanto el producto como la demanda interna se deprimieron. Luego de crecer, en promedio, 8% anual en 2004-2008, la demanda interna disminuyó 8% en el primer semestre de 2009 en comparación con el mismo período de 2008; análogamente, el PIB sufrió una caída de 3% en ese semestre.

Como suele ocurrir durante las crisis económicas, el mercado laboral registró un deterioro considerable del empleo. Con respecto a la pobreza, en la encuesta CASEN 2009 se detuvo un proceso sostenido de reducción de la pobreza desde 45% en 1987 a 13,7% en 2006, registrándose un aumento hasta 15,1% de la población, explicado por el desempleo y por un shock, también de origen externo, en el costo de la canasta de alimentos, la que se utiliza para fijar la línea de la pobreza. Si los precios de los alimentos del 2009 hubiesen regido en el 2006, la tasa de pobreza habría sido de 19% en vez del 13,7%.

En compensación, gracias a las políticas sociales implementadas, se pudo mitigar los efectos negativos sobre la población más vulnerable, situando la tasa de pobreza en 15,1%. Por lo tanto, el incremento de la pobreza en Chile se dió como efecto neto de shocks externos. Es claro que, de no mediar políticas de mitigación, como las que implementó el gobierno de la Presidenta Bachelet durante la crisis, el retroceso transitorio en la lucha contra la pobreza habría sido más profundo. Naturalmente, con la reactivación económica previsible, la pobreza disminuiría automáticamente.¹¹

Progresivamente, en el curso del 2009, el gobierno corrigió la dirección de sus políticas macroeconómicas e implementó una activa política fiscal, fuertemente contra-cíclica, progresiva, pro-empleo y pro-crédito. Como se señaló, el Banco Central autónomo recién en enero de 2009 inició una reducción gradual de la tasa de política monetaria (TPM), para luego de sucesivos ajustes situarse en 0,25% en julio. Sin embargo, a pesar de la reducción de la TPM, durante varios meses prevaleció el encarecimiento de las condiciones crediticias, y luego un lento traspaso de las rebajas de la TPM a los usuarios del crédito, en particular las PYMEs. Mientras tanto, los bancos mantenían tasas de retorno al capital sobre 20% anual.

En los meses más críticos de 2009, la política fiscal se constituyó en la principal fuerza compensadora del shock externo negativo. En plena crisis, el sector público operó un déficit efectivo de 4,4% del PIB, expandiendo su gasto 17%. No obstante que sus ingresos habían caído 10% en 2008 y 20% en 2009, se abrió espacio para mayor gasto, con un déficit transitorio en las cuentas estructurales, gracias a la sólida posición acumulada en los últimos años. Además, se redujeron transitoriamente algunos im-

¹⁰ Ver un examen detallado en Ffrench-Davis y Heresi (2012).

¹¹ En entrevista de La Segunda (23/04/09), predijo que, sea quien sea, "al próximo Presidente de Chile le va a tocar la recuperación económica... en 2010".

puestos en sectores claves como combustibles, créditos y PYMEs, se entregaron bonos de \$40.000 por cada carga familiar para las familias de menores ingresos, se efectuaron aportes relacionados con la vivienda popular y la inversión vial urbana, se instauró un subsidio a la contratación de jóvenes de bajos recursos y se efectuaron aportes de capital especiales a CODELCO para financiar proyectos de inversión y se incrementó el capital del Banco Estado en un 50% para préstamos a las PYMEs.

Adicionalmente, se intensificaron esfuerzos para corregir el sistema de pensiones a través de la reforma previsional puesta en marcha en el 2008, antes de estallar la crisis. Desde julio del 2008, se comenzaron a entregar las primeras pensiones básicas solidarias (beneficio mensual que entrega el Estado a todos aquellos que tengan 65 años o más, que no reciban otra pensión y que pertenezcan a los 2 primeros quintiles de ingresos). En el 2009 se aumentó la cobertura de las pensiones solidarias, cubriendo al 50% de la población y se implementó un nuevo subsidio a las pensiones de niveles equivalentes hasta 1,5 salarios mínimos (ver Arenas, 2010).

Durante los meses más recesivos (noviembre 2008 a agosto 2009), la cuenta de capitales comprendió una significativa repatriación de fondos soberanos para financiar el déficit fiscal. Ese comportamiento contra-cíclico de la Tesorería coexistió con espectaculares salidas de residentes, principalmente de las AFPs. Con ello, se constató que, debido a la liberalización de los flujos de capitales de residentes, tal como en 1998-99, jugaron un negativo papel pro-cíclico. La liberalización de la cuenta de capitales seguía costándole muy caro a la economía chilena y se consolidaba como una fuente significativa de desigualdad.

En el curso del año 2009, progresivamente el fuerte shock externo negativo producido por la crisis internacional, fue siendo compensado por el creciente impulso positivo de las políticas fiscales y monetarias contra-cíclicas. Ya en el último bimestre de 2009 predominó el impulso reactivador, con una recuperación de la actividad económica y aumento significativo del PIB. Ésta fue interrumpida transitoria, pero significativamente, por el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010. Luego de esa grave interrupción, desde abril del 2010 prosiguió la reactivación que ya estaba en marcha. Entonces, a pesar de la recuperación de la actividad económica ya registrada, y considerando la merma de capacidad que involucró el grave sismo del 27 de febrero, aun subsistía una amplia brecha recesiva o espacio para recuperación aun sustancial de la actividad económica durante el 2010-11.

III. Un recuento de los resultados de los gobiernos de la Concertación y desafíos

El desempeño de los gobiernos de la Concertación se compara favorablemente con todos los regímenes que han administrado el país desde mediados del siglo XX, en términos de crecimiento del PIB (efectivo, potencial y per cápita), tasa de inversión productiva, inflación, evolución del nivel de los salarios reales, gasto social y superávit fiscal. Este buen desempeño significa que, en los veinte años de democracia que siguieron a la dictadura de Pinochet, Chile acortó, persistentemente, la distancia con el mundo desarrollado. El contraste con el desempeño de la dictadura es notable. Ello, sin duda, refleja un predominio de aciertos por sobre los yerros. Sin embargo, no fue un desempeño sostenido ni continuo, debilitándose aciertos claves y tomando fuerza ciertos yerros.

Como se ha comprobado, la primera mitad del periodo (1990-98) involucró un crecimiento vigoroso, triplicando el ritmo de Estados Unidos o del G-7, con una considerable reducción de la brecha frente a esos países, y una moderación en la desigualdad de ingresos (ver cuadro 4); es lo que se denomina significativa *convergencia* de Chile hacia el desarrollo. En cambio, en el segundo decenio (1999-2008), la velocidad del crecimiento por habitante se redujo a la mitad (aun sin considerar la caída de 2009) y se debilitó la intensidad de las mejorías en la distribución del ingreso y reducción de la pobreza. Chile con-

tinuó avanzando en la senda del desarrollo; es un error desconocerlo, pero lo hizo notoriamente más lento y aun sigue siendo muy regresivo.

Cuadro 4

Este hecho socio-económico tiene implicancias políticas y sobre las expectativas de la población. Se produjo en un contexto de apariciones de abusos empresariales y casos de corrupción de funcionarios (aunque fuesen comparativamente menores), los que fueron muy explotados en los medios de comunicación; se registró una intensa publicidad respecto de la admisión de Chile a la OCDE y de que se encontraba al borde del desarrollo (error repetido hasta hoy día). La realidad era que estábamos muy lejos, a un tercio del camino. El contraste entre esas imágenes y el deterioro de la calidad de las políticas económicas resulta muy perjudicial para la actividad política y el perfeccionamiento de la democracia, y contribuye a la frustración de los que constatan su lejanía respecto de los ciudadanos de una nación desarrollada. Sustantivos ingredientes para la indignación.

La explicación del deterioro en los ritmos de crecimiento reside en una combinación de una serie de variables económicas. Primero, sin duda, la crisis asiática constituyó un fuerte *shock* negativo; no obstante, demostramos que su efecto directo vía la pérdida de dinamismo de las exportaciones explica sólo una fracción menor de la caída en la tasa de crecimiento del PIB. Segundo, la vigorosa y progresiva agenda social no se articuló debidamente con la económica. Tercero, se perdió el rumbo en la política macroeconómica. Cuarto, se persistió en la ausencia de una política de desarrollo productivo.

En este período se efectuaron ambiciosas reformas sociales, en una escalada creciente en el tiempo. Ellas contribuyeron a un mejoramiento de la distribución del ingreso, la cual a fines de la primera década del siglo XXI era menos desigual que en los años ochenta. No obstante, la vigorosa agenda social se sustentaba en una modesta carga tributaria (la mitad de la de los países del G-7) y el mercado laboral ofrecía mejoras salariales de apenas la mitad de las alzas registradas en los noventa. Ello parecía compensarse con la expansión de créditos de consumo. Profunda incoherencia; crédito para expandir la capacidad de generar ingresos puede ser sostenible con tasas de interés “razonables”; elevación del consumo con crédito y a tasas varias veces del ritmo de aumento de los salarios se auto derrota, frustra y lleva, eventualmente, a la indignación. Todo esto calza como ingredientes que alimentaron las manifestaciones sociales registradas en Chile en el 2011-12.

La opinión pública estaba manifestando, por diversas vías, su insatisfacción y la cada vez más urgente necesidad de acción efectiva. No obstante el progreso alcanzado, la insatisfacción se reflejaba, en parte, en el creciente número de personas que no participaba en las elecciones políticas. Incluso –lo que era previsible–, la gente puede reaccionar, paradójicamente, premiando a las fuerzas regresivas, o a cualquier extremo populista. Creo que tales insuficiencias ejercieron influencia gravitante en la derrota que sufrió la Concertación Democrática en las elecciones, presidencial y parlamentarias, de fines de 2009 y comienzos de 2010.

La agenda social no se articuló debidamente con la económica, pues faltó un esfuerzo más sistemático para correcciones que se debieron implementar (i) en el mercado de capitales pro financiamiento de largo plazo para PYMEs, creando los canales para que los fondos de las AFP financiaran crecientemente inversiones en el desarrollo productivo nacional; (ii) la mayor inversión debe acompañarse de una fuerza de trabajo con mayor productividad, lo que implica que se dé un salto notorio en la capacitación laboral (que compense la mala calidad de la educación que tuvieron millones de miembros de la actual fuerza de trabajo), y se reduzca la informalidad; (iii) diseñar estrategias de desarrollo productivo e innovación que permitan elevar la productividad de las PYMEs, que es donde se ubican las principales diferencias entre los promedios de las economías avanzadas y la de Chile (la brecha no se ubica en las grandes empresas, pues ellas en Chile son de elevada productividad, pero deben contribuir con externalidades hacia la economía nacional, por ejemplo, a través de *clusters* articulados alrededor de las expor-

taciones tradicionales); (iv) la política cambiaria clama por una profunda corrección (una tasa libre, determinada por flujos de capitales especulativos y expectativas cambiantes, es perjudicial para el crecimiento y la equidad, y ha sido una fuente reiterada de desequilibrios macroeconómicos y detrimento de las PYMEs y de la calidad del empleo), y (v) resulta imperiosa una modernización del Estado, eliminar restricciones que le impiden actuar en el desarrollo productivo, y elevar sustancialmente la recaudación tributaria para así financiar sostenidamente los desafíos económicos y sociales.

Es imprescindible, después de vaivenes entre los enfoques neoliberal y de crecimiento con equidad, retomar la senda inicial y complementarla con políticas de desarrollo productivo que prioricen introducir crecientemente equidad en el funcionamiento de los mercados, en particular el de empleos de calidad y del rol de las PYMEs. Se precisa reencontrar la senda que conduce a equilibrios sostenibles de la macroeconomía real. Aparte de una inflación baja y de la responsabilidad fiscal, se requiere la adopción de enfoques cambiarios y de tasas de interés que sean funcionales para el desarrollo productivo, al igual que un manejo activo de la demanda agregada que resulte consistente con el potencial productivo. Ello requiere correcciones fundamentales, resultando imprescindible, entre otros, el control de la cuenta de capitales y de los flujos especulativos.

Un crecimiento, sostenido, y con progresiva y tangible equidad, sólo resulta viable si en el sistema económico se introduce, sistemáticamente, espacio para el desarrollo productivo del mundo laboral y de la pequeña y mediana empresa. Se precisa establecer un predominio de los impulsos productivistas por sobre los financieristas. Es el desafío en la dimensión económica, que debe empalmar concertadamente con las reformas políticas imprescindibles.

REFERENCIAS

- Agosin, M. R. (1998), “Flux de capitaux et investissement: le Chili des années 90”, en R. Ffrench-Davis y H. Reisen, eds., *Mouvements des capitaux et performances des investissements: Les lésons de l’Amérique latine*, OCDE Centro de Desarrollo /CEPAL, Paris.
- Arenas de Mesa, A. (2010), *Historia de la reforma previsional: una experiencia exitosa en democracia*, OIT, Santiago.
- Banco Central de Chile, *Informe de Política Monetaria*, varios números.
- Banco Mundial (2010), *World Development Indicators*. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008), *Hacia un Chile más justo: Trabajo, salario, competitividad y equidad social*, Informe Final, Santiago, agosto.
- Consejo Nacional de Innovación (2007), *Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad*, Tomo I, Santiago.
- Cortázar, R. y J. Vial (1998), eds., *Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, Dolmen Ediciones, Santiago.
- Devlin, R. y G. Mogueillansky (2010), *Alianzas publico-privadas: para una nueva visión estratégica del desarrollo*, CEPAL/Secretaría General Iberoamericana, Santiago.
- Ffrench-Davis (1990), “Le retour à la démocratie au Chili: héritages e défis économiques”, *Problèmes d’Amérique Latine*, No 97, IHEAL, Paris ; y en *Colección Estudios CIEPLAN 31* (1991), Santiago, marzo.
- Ffrench-Davis, R. (2005), *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Ffrench-Davis, R. (2008), *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, JCSáez Editor, cuarta edición, Santiago.
- _____ y R. Heresi (2012), “La economía chilena frente a la crisis financiera”, en J.L. León (coord.), *La gran recesión: Respuestas en las Américas y Asia del Pacífico*, México.

- Huneus, C. y F. Rubilar (2012), "Chile: el difícil camino al desarrollo económico y la democracia de calidad. Las contradicciones entre crecimiento económico y desarrollo político", en este volumen.
- Infante, R. y O. Sunkel (2009), "Chile: Hacia un desarrollo inclusivo", *Revista CEPAL*, abril.
- Larraín F. y R. Vergara (2000), *La transformación económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Larraín, G. (2005), *Chile fértil provincia: hacia un estado liberador y un mercado revolucionario*, Random House Mondadori, Santiago.
- Le Fort, G. y S. Lehmann (2003), " El encaje y la entrada neta de capitales: Chile en el decenio de 1990", *Revista de la CEPAL* No.81, diciembre.
- Marcel, M., M. Tokman, R. Valdés y P. Benavides (2001), "Balance estructural del Gobierno Central, metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000", en *Estudios de Finanzas Públicas* N°1, septiembre.
- Meller, P. (2005), ed., *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*, Taurus, Santiago.
- Moulian, T. (1997), *Chile actual. Anatomía de un mito*, LOM Ediciones, Santiago.
- Muñoz, O. (2007), *El modelo económico de la Concertación: 1990-2005*, Catalonia/FLACSO, Santiago.
- Pizarro, C., D. Raczynski y J. Vial (1996), eds., *Social and Economic Policies in Chile's Transition to Democracy*, CIEPLAN/UNICEF, Santiago.
- Sunkel, O. (2011), *El presente como historia. Dos siglos de cambio y frustración en Chile*, Editorial Catalonia, Santiago.
- Tapia, H. (2003), "Balance estructural del Gobierno central de Chile: Análisis y propuestas", en *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N°25, CEPAL, agosto.
- Vega, H. (2008), *En vez de la injusticia*, Random House Mondadori, segunda edición, Santiago.
- Zahler, R. (2006), "Macroeconomic stability and investment allocation by domestic pension funds in emerging economies: The case of Chile", en R. Ffrench-Davis (ed.), *Seeking Growth under Financial Volatility*, Palgrave Macmillan, Nueva York.

Cuadro 1			
PIBpc a PPA: Chile como porcentaje de EE.UU, G-7 y América Latina, 1970-2009			
(% , US\$ 2009)			
Año	Estados Unidos	G-7	América Latina
1970	26,0	31,3	90,5
1973	22,8	27,1	79,0
1981	22,8	26,2	75,9
1989	20,5	23,2	88,1
1997	28,5	32,1	123,3
2009	31,2	36,5	133,6

Fuente: Los niveles de PIBpc a PPA se anclaron de acuerdo a las estimaciones del Banco Mundial para el año 2009, y se estimaron los niveles para los años anteriores en base a las tasas de variación real del PIB per cápita presentadas por el Banco Central para Chile; para el resto se utilizaron las tasas reportadas por el Banco Mundial en sus WDI.

Cuadro 2

Chile: Variables Macroeconómicas claves, 1974-2009

	Pinochet	Concertación	Aylwin	Frei R.	Lagos	Bachelet
	1974-89	1990-2009	1990-93	1994-99	2000-05	2006-09
Crecimiento del PIB (%) ^a	2,9	5,0	7,7	5,4	4,3	2,9
Crecimiento de las exportaciones (%) ^a	10,7	7,2	9,6	9,7	6,3	2,4
Tasa de inflación (%) ^b	79,9	7,0	17,7	6,1	2,9	4,0
Tasa de desempleo (%) ^c	18,0	8,7	7,3	7,5	10,7	8,7
Salario real (1970=100)	81,8	129,8	99,8	123,4	140,0	153,6
Tasa de inversión neta (% del PIB en \$2003) ^d	4,5	12,9	10,7	14,2	11,7	15,1
Superávit fiscal efectivo (% del PIB)	0,3	1,7	1,9	1,2	0,6	4,0
Superávit fiscal estructural (% del PIB) ^e	n.d.	0,7	0,4	0,8	0,7	0,4
Crecimiento de la población (%)	1,6	1,3	1,8	1,5	1,1	1,0

Fuentes: Tomado de Ffrench-Davis (2008), basado en Banco Central, DIPRES e INE. ^a Tasas acumulativas anuales de crecimiento del PIB y de las exportaciones. ^b Diciembre a diciembre. ^c Promedio anual de tasas de inflación y desempleo; incluye los programas de empleo de emergencia; ^d Tasa de inversión bruta menos la depreciación del capital. ^e Estimación oficial que utiliza como base el PIB tendencial, lo que implica subestimar el PIB potencial y el ingreso tributario estructural.

Cuadro 3

Exportaciones y crecimiento económico, 1974-2009

(tasas anuales de crecimiento real promedio, %)

	PIB	Exportaciones	PIB no exportado
1974-81	3,0	13,6	1,5
1982-89	2,9	7,8	1,7
1990-98	7,1	9,9	6,5
1999-2003	2,6	5,5	1,7
2004-08	4,9	6,6	4,2
2009	-1,0	-4,5	0,4
1999-2009	3,3	5,1	2,7
1990-2009	5,0	7,1	4,4

Fuentes: Ffrench-Davis (2008) y actualizado en base a datos del Banco Central.

Cuadro 4

PIB per cápita y Distribución del Ingreso por hogares, 1974-2009

(tasas anuales de crecimiento real, %)

	Crecimiento PIB per cápita (1)	Razón Q5/Q1 (2)	Índice de GINI (3)
1974-81	1,5	15,1	51,9
1982-89	1,2	20,2	56,7
1990-91	4,0	18,5	56,3
1992-1995	7,0	13,7	50,9
1996-1998	4,3	15,9	53,2
1999-2009	2,2	15,3	52,8
1990-2009	3,6	15,4	52,8
Fuentes: Basado en Ffrench-Davis (2008, capítulo I) y en Cuentas Nacionales del Banco Central. La columna (1) está basada en series a precios constantes del año 2003. Las columnas (2) y (3) están basadas en la Encuesta de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile para Santiago.			