

# CHILE EN TRANSICION: ESTRATEGIA ECONOMICA Y POLITICA\*

---

OSCAR MUÑOZ GOMA\*\*  
CARMEN CELEDON\*\*\*

El propósito de este trabajo es exponer y discutir lo que ha sido la experiencia de la transición a la democracia en Chile, durante los años 1990-92. El trabajo se centra principalmente en los temas de la política económica y sus resultados, los que han inducido a sostener que la economía chilena es una de las más exitosas en tiempos recientes. Pero este análisis no podría realizarse sin una referencia al contexto político que ha hecho posible tal desempeño.

El trabajo comprende cuatro partes. La primera de ellas aborda la cuestión de las grandes opciones estratégicas que enfrentaba el país al término del régimen militar y las propuestas alternativas que se plantearon. La segunda parte analiza la política económica aplicada por el gobierno de la Concertación en 1990-92 y sus principales resultados. La tercera parte considera el papel desempeñado por los empresarios, cuya relación con el gobierno de la Concertación ha sido decisiva durante el proceso de transición. Finalmente, se discuten los temas más relevantes que enfrentará la renaciente democracia chilena en el resto de los años 90, tanto en el ámbito político como económico-social.

## *LAS GRANDES OPCIONES ESTRATÉGICAS PARA LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA*

En octubre de 1988 se realizó un plebiscito en Chile en el cual la mayoría del país votó por el término del gobierno militar. Se

---

\* Este trabajo ha sido patrocinado por IDRC, de Canadá. Juan Jiles colaboró con la información estadística. Pero la responsabilidad final es exclusiva de los autores.

\*\* Economista, Presidente de CIEPLAN.

\*\*\* Economista, asesor en el Ministerio de Hacienda.

inició una campaña política para la elección presidencial que debería tener lugar a fines de 1989. Durante ese año el país debatió las grandes opciones estratégicas para la década de los años 90. Se plantearon dos estrategias alternativas: la que propiciaba el candidato Hernán Büchi, y que representaba la continuidad del régimen de Pinochet, y la estrategia de la Concertación de Partidos por la Democracia, una alianza de centro-izquierda, encabezada por el candidato Patricio Aylwin.

El país había esperado diecisiete años para tener una elección presidencial, el episodio más representativo de una democracia presidencialista como había sido históricamente la chilena. Más allá de sus contenidos sustantivos, las dos opciones políticas tuvieron un significado simbólico profundamente divergente: la candidatura Büchi significaba la consolidación de las ideas y transformaciones que se habían realizado durante el régimen militar. Adicionalmente implicaba la continuidad no sólo de la institucionalidad establecida, sino también de los grupos de poder y de la tecnocracia estatal. La candidatura de la Concertación de Partidos por la Democracia, en cambio, tenía un significado de liberación política frente a un régimen opresivo y discriminatorio. Aunque había plena conciencia de las limitaciones institucionales, la Concertación propuso una estrategia de democratización progresiva y de reconciliación nacional, en un país que había sufrido las divisiones y los antagonismos de manera extrema. Por último, la Concertación se planteaba como un camino de reivindicación de grupos sociales, partidos políticos e ideas que habían sido perseguidos y discriminados. Por lo tanto, las razones del triunfo de la Concertación hay que buscarlas no sólo en los contenidos políticos o económicos de su propuesta, sino también en los ámbitos psicológico y cultural.

Una evaluación comparada de las propuestas de políticas económicas y sociales de ambas opciones revela, sin embargo, una convergencia en una serie de aspectos sustantivos. Por ejemplo, ambas propuestas propiciaron la mantención de las características estructurales que tenía la organización de la economía nacional: un sistema abierto y competitivo internacionalmente, un uso extensivo del mercado y del sector privado para liderar el proceso de crecimiento, una responsabilidad preferente del Estado para corregir las desigualdades sociales y para asegurar un marco de estabilidad macroeconómica y de estímulo al ahorro y la inversión<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver Programa de Gobierno de Concertación de Partidos por la Democracia, 1989 y H. Büchi, "Proyecciones de la Economía chilena" *Informe legislativo* N° 17, 1990. Instituto Libertad y Desarrollo.

Las diferencias estuvieron principalmente en el enfoque de la política social y en la institucionalidad laboral. El diagnóstico de la Concertación era que los ajustes económicos habían provocado costos sociales muy altos, que debían ser corregidos. La alternativa no era volver a prácticas populistas empleadas en el pasado y aun en el presente en otros países latinoamericanos, sino diseñar una estrategia social muy cuidadosa que fuera consistente con una política de equilibrios macroeconómicos. Por lo tanto, los programas sociales y los cambios a la institucionalidad laboral debían enmarcarse en una política económica que seguiría dándole máxima prioridad a la estabilidad y al crecimiento. Pero, al mismo tiempo, para ser consistente con la mayor prioridad que se le quería dar al objetivo de equidad distributiva, se planteó la necesidad de un aumento de impuestos que generara recursos fiscales suficientes para financiar los nuevos programas sociales.

En síntesis, el programa de la Concertación contempló los siguientes aspectos específicos que significaban diferencias importantes con la política económica del régimen militar: a) Necesidad de una reforma tributaria para aumentar los recursos que el Estado pudiera destinar al gasto social; b) Reforma a la legislación laboral, manteniendo la flexibilidad del mercado del trabajo, pero reconociendo ciertos derechos básicos a los trabajadores que fueron ignorados en la legislación anterior; c) Congelamiento de la política de privatizaciones; d) Regulaciones económicas de algunos monopolios naturales o sectores intensivos en externalidades.

El programa alternativo de la candidatura Büchi fue básicamente una propuesta de continuidad de las políticas económicas aplicadas en la segunda mitad de los años 80. Los últimos años de esa década fueron de una recuperación dinámica de la economía chilena, después de haber sido una de las más afectadas por la crisis financiera de 1982. La tasa de crecimiento del PGB pasó de 5,7% en 1987, a 7,4% en 1988 y a 10% en 1989. Los principales indicadores macroeconómicos mostraron resultados muy positivos, a pesar de que se observó una progresiva presión inflacionaria, derivada del alto crecimiento del gasto. Esto llevó a las autoridades económicas de la época y al candidato Büchi a mirar con mucho optimismo el desarrollo de la economía chilena a mediano plazo, bajo el supuesto de que se mantuvieran las condiciones estructurales y los incentivos a la inversión privada. Por otro lado, no se veían problemas derivados del sector externo. De hecho en 1988-89 la balanza de pagos arrojó saldos positivos, con una fuerte acumulación de reservas internacionales, especialmente en 1988. Esto fue el producto tanto de un super ávit en cuenta corriente como de altos ingresos netos de capital. Al super ávit corriente contribuyeron

decisivamente el aumento del precio del cobre a niveles record y un fuerte crecimiento del volumen de exportaciones distintas al cobre.

Bajo esta visión, el principal desafío era mejorar las condiciones sociales:

“La modernización de nuestro sistema económico y social está inconclusa. Hay que profundizarla para mejorar las condiciones de vida de los chilenos, con una política social que abra oportunidades para todos y saque de la estrechez económica a quienes aún no reciben en plenitud los beneficios del progreso”<sup>2</sup>.

Según esta estrategia ello debería lograrse fundamentalmente a través del crecimiento del empleo (un millón de nuevos empleos en el periodo 1990-94) y de una política social destinada a aumentar la igualdad de oportunidades para todos. En este sentido, la educación debería ser el principal mecanismo de movilidad social.

La base de esta estrategia debería estar en la preservación del equilibrio macroeconómico y en un crecimiento económico sostenido, del orden del 5% anual, impulsado por la continuidad del esfuerzo de exportación y de la inversión privada. Se debería llegar a un volumen de exportaciones de 12 mil millones de dólares en 1994. El Estado debería apoyar subsidiariamente la diversificación de las exportaciones y el aumento del valor agregado.

Tal ritmo de crecimiento permitiría generar los recursos fiscales necesarios para financiar el gasto social destinado a los sectores en extrema pobreza. Pero ese crecimiento debería ser el producto de incentivos al sector privado, para seguir aumentando la inversión privada, y de un aumento del ahorro público. Según este enfoque, los incentivos a la inversión privada suponen una disminución de la carga tributaria global, a lo cual contribuyeron las rebajas de 1988 y 1989; y aun la concesión de franquicias tributarias mediante Certificados de Crédito Tributario. La disminución de ingresos fiscales debería ser compensada tanto por la mayor recaudación derivada del propio crecimiento como por una reducción relativa del gasto público. Por otra parte, la continuación de la política de privatizaciones de empresas públicas debería complementar la política de reducción tributaria.

El otro componente básico de la política de crecimiento debía ser el aumento sostenido de la competitividad internacional. El alto tipo de cambio real alcanzado en los años anteriores debería sostenerse en el mediano plazo, a fin de incentivar a los exportadores. Sin embargo, el aumento de la liquidez proveniente del crecimiento

---

<sup>2</sup> Democracia y Progreso. *Programa de Gobierno* (1989)

de las reservas internacionales generaba presiones para la apreciación del peso y para el aumento del gasto interno por la monetización de las reservas. La estrategia propiciada por Büchi para enfrentar estos problemas fue la rebaja arancelaria, para abaratar las importaciones y absorber parte del mayor gasto; y el aumento del ahorro público, ya mencionado, que disminuiría la presión sobre el gasto interno. Una mayor flexibilización de la cuenta de capitales complementaría las políticas anteriores.

Uno de los supuestos básicos del modelo anterior, y en particular, del crecimiento de la competitividad internacional junto a un aumento del empleo, era que no debían incrementarse los costos reales del trabajo. Los salarios sólo deberían crecer en proporción a la productividad. Un cambio en la legislación laboral, como se estaba proponiendo por algunos sectores, encarecería el costo del trabajo y atentaría contra las bases del modelo.

### *LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO Y LOS EMPRESARIOS*

La justificación última del gobierno de la Concertación se asentaba sobre dos bases: la recuperación de la democracia y el desarrollo de una economía social de mercado, que abordara los problemas de inequidad en la distribución del ingreso. Pero estas bases le planteaban un serio desafío a los empresarios.

El protagonismo político y el acceso al Poder Ejecutivo quedaba en manos de los partidos que veinte años antes habían sido considerados los más grandes enemigos de la clase empresarial, por sus programas de reformas a la propiedad agraria, industrial y financiera. Esta circunstancia había sido explotada políticamente en la campaña presidencial por la candidatura de derecha, la que anticipó un caos económico en el caso que triunfara la Concertación. Por lo tanto, el desafío para el gobierno era neutralizar la desconfianza de los empresarios, pero, por otra parte, desarrollar una economía más coherente con los objetivos de equidad social:

#### *Equidad distributiva*

Uno de los fundamentos centrales de la política económica de la Concertación ha sido el logro de una mayor equidad distributiva. El fuerte énfasis en los equilibrios macroeconómicos y en el crecimiento se justifica como el camino necesario, aunque no suficiente, para mejorar la equidad. Por lo tanto, se planteó una estrategia social basada en tres niveles: a) la reforma tributaria; b) la reforma

laboral y el mercado del trabajo; c) las políticas de transferencias a los sectores de bajos ingresos y las políticas sociales.

a) *La reforma tributaria*

Al asumir un compromiso definitivo con la estabilidad macroeconómica como condición para asegurar un crecimiento sostenido a mediano plazo, el gobierno se obligó también a aplicar una política de gasto público orientada a reducir gradualmente la deuda social con los sectores más pobres. Esta política involucraba gastos fiscales adicionales del orden de 600 millones de dólares, los cuales debían generarse a través de una mayor tributación, a fin de evitar un aumento del déficit. Los partidos de la Concertación denunciaron en su momento la disminución de los gastos fiscales de carácter social. En los últimos años del gobierno militar se implementaron sucesivas rebajas tributarias que aumentaron el déficit de 0,1% del PGB en 1987 a 1,5% en 1988, a pesar del mejoramiento en el precio del cobre<sup>3</sup>. Todo ello formaba parte de la estrategia del régimen militar de reducir el tamaño del Estado y traspasar recursos al sector privado, confiando en que el crecimiento económico por sí solo bastaría para aumentar el empleo y los salarios reales. Para el gobierno de la Concertación, en cambio, el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar la equidad. Por lo tanto, el Estado debía incrementar la carga tributaria en alrededor de 2% del PGB, lo que en ningún caso podía representar un costo intolerable para el sector privado.

De esta manera, una de las primeras acciones de la autoridad económica fue negociar políticamente un plan de reforma tributaria que los técnicos de la Concertación habían preparado con anterioridad. Esta negociación era crucial, tanto porque el gobierno no tenía la suficiente mayoría en el Senado (debido a la institución de los "senadores designados" que incorporó a la Constitución el régimen militar), como porque la filosofía política de la Concertación estaba basada en la creación de amplios acuerdos nacionales que aseguraran la estabilidad de las políticas. Para el gobierno, el plan de la reforma tributaria asumió un carácter político fundamental, porque en esta reforma, la primera que iba a aplicar, debía expresarse el nuevo espíritu de cooperación y reencuentro entre los diversos sectores políticos. Se trataba de que la estrategia económico-social fuera asumida por el país como un todo y no impuesta por una

<sup>3</sup> J. Vial, A. Butelmann y C. Celedón. "Fundamentos de las políticas macroeconómicas del gobierno democrático chileno (1990-1993)" *Colección de Estudios CIE-PLAN* N° 30, Santiago, 1990.

mayoría sobre una minoría. Si ello se lograba, el país como tal entonces asumía el compromiso con los sectores más pobres y con la estabilidad.

El Ministro de Hacienda asumió personalmente la negociación con Renovación Nacional, el principal partido de oposición. La propuesta gubernamental contemplaba: a) el aumento de la tasa de impuestos a las utilidades devengadas (y no sólo retiradas) de las empresas desde un 10% hasta un nivel entre 15 y 20%; b) el reescalamiento del impuesto progresivo a las personas, manteniendo la tasa marginal máxima de 50%; c) incorporar a algunos sectores productivos al sistema de rentas declaradas en vez de rentas presuntas. Los sectores políticos de oposición y los dirigentes empresariales reaccionaron críticamente ante esta propuesta. Las críticas no se dirigieron al objetivo de aumentar los recursos para fines sociales, sino a la política tributaria. Ellas se extendieron desde un extremo más ideológico hasta consideraciones prácticas. Desde el primer punto de vista, los críticos argumentaron que esta reforma implicaba una vuelta al estatismo, porque se pretendía devolverle al Estado un tamaño y unas responsabilidades que ya eran del pasado. La alternativa debería ser la profundización de las privatizaciones de empresas públicas, de donde podrían generarse los recursos esperados. Adicionalmente, se sugirió una mayor austeridad del Estado para reducir otros gastos fiscales menos prioritarios. Un segundo argumento se planteó en términos de la contradicción que significaba propiciar un modelo de crecimiento basado en la inversión privada con un aumento de la carga tributaria a las empresas. El aumento de impuestos desalentaría la inversión privada y por lo tanto, el crecimiento, lo cual iba a agravar la situación coyuntural de las empresas, ya afectadas por la política de ajuste. Una versión más calificada sugería el otorgamiento de incentivos a la reinversión de utilidades. Otras propuestas fueron la utilización de los recursos del Fondo de Estabilización del Cobre o el aumento del impuesto al valor agregado.

Como resultado de la negociación con el partido Renovación Nacional, se logró un acuerdo para la reforma, sobre la base de algunas modificaciones de la propuesta inicial del gobierno. En lo sustantivo, se acordó el aumento de la tasa tributaria a las utilidades devengadas de las empresas al 15% por un período de cuatro años, el aumento del IVA del 16 al 18% y la mantención de la tributación sobre renta presunta de algunos sectores productivos (entre ellos, la agricultura). El gobierno se comprometió a que los mayores recursos fiscales obtenidos se dedicarían exclusivamente a los programas sociales.

b) *La reforma laboral y el mercado del trabajo*

El programa de gobierno del Presidente Aylwin contemplaba una reforma de la legislación laboral, para superar una serie de condiciones institucionales que creaban una gran debilidad del movimiento sindical y escasa capacidad de negociación de los trabajadores. Aunque históricamente éste tuvo un fuerte desarrollo, durante el régimen militar las organizaciones sindicales fueron desarticuladas y se impuso una legislación que en la práctica les impedía a los trabajadores negociar las condiciones de los contratos. Si la base de una mayor equidad distributiva debía estar en el crecimiento económico, que a su vez debía expresarse en un mejoramiento sostenido de los empleos y los salarios reales, era necesario que los trabajadores dispusieran de los mecanismos adecuados para negociar con los empresarios en condiciones de equidad. A este fin se orientó la reforma laboral.

La reforma laboral aplicada a partir de 1990 se puede analizar desde tres ángulos: los objetivos generales, el proceso de negociación y el contenido mismo de la reforma.

Los objetivos generales provienen del programa de gobierno y de la filosofía de la Concertación. En términos expresados por el Ministro del Trabajo se trataba de establecer una institucionalidad laboral que asegurara estabilidad a largo plazo, no por la fuerza del Estado sino por la adhesión voluntaria a esa institucionalidad de los grandes actores sociales involucrados, como los empresarios y los trabajadores organizados. En un régimen democrático el crecimiento económico dinámico supone una institucionalidad estable. Esa institucionalidad, a su vez, no puede sostenerse si empresarios y trabajadores perciben que es injusta. Por lo tanto, el gobierno trató de lograr un compromiso de las partes con el proyecto de reforma laboral.

Un segundo objetivo general se refiere al perfil que debería tener la nueva legislación. Se trataba de superar el carácter inhibitorio de la acción sindical que tuvo la legislación anterior, pero sin retornar al antiguo modelo confrontacional, ideologizado y rigidizante de las relaciones laborales. Ni continuidad ni restauración fue una forma resumida de expresar la filosofía de la nueva estrategia laboral. La nueva legislación debería favorecer las negociaciones directas entre empresarios y trabajadores, sin que el gobierno se viera involucrado en ellas, excepto en los casos en que fuera necesario recurrir a los arbitrajes.

La estrategia que buscó el gobierno para implementar estos objetivos fue la de convocar a las grandes organizaciones representativas de empresarios y trabajadores, como la Confederación de la Producción y el Comercio y la Central Unitaria de Trabajadores, a

fin de establecer un acuerdo tripartito con el gobierno sobre el contenido de los proyectos de reformas. Aunque la representatividad real de estas organizaciones es cuestionable (en el caso de los trabajadores, sólo un 12% de ellos estaba sindicalizado en los años 80), ellas son las que han tenido mayor capacidad de convocatoria y han sido los interlocutores aceptados para los procesos de negociación. El gobierno logró que estas organizaciones aceptaran la firma de un Acuerdo Marco, pero no hubo consenso para definir los contenidos específicos de las reformas, por lo que en definitiva la estrategia consistió en la negociación política a nivel del Parlamento.

En el Acuerdo Marco se definieron los compromisos globales y recíprocos de empresarios y trabajadores. Ellos contemplaron el reconocimiento por los trabajadores de la legitimidad de la propiedad y la inversión privada como bases del sistema económico chileno, la necesidad de estabilidad de las reglas del juego, la desideologización de las negociaciones sindicales; y por parte de los empresarios, el reconocimiento de la legitimidad de las organizaciones sindicales y de las negociaciones salariales, de la equidad que debe alcanzarse en la distribución de los beneficios del crecimiento, y la necesidad de ajustar el salario mínimo, las pensiones y las asignaciones familiares. La mayor importancia de este acuerdo fue la voluntad política de negociación expresada por empresarios y trabajadores. Ella reflejó la disposición a ceder parte de las respectivas aspiraciones, a fin de lograr una institucionalidad básica dentro de la cual se negociaran los temas más específicos.

El Acuerdo Marco no pretendió incluir las reformas específicas a la legislación sindical, las que deberían negociarse separadamente. Pero de hecho no fue posible establecer bases comunes para esas reformas, por lo que el gobierno tomó la iniciativa de diseñar y negociar políticamente los proyectos de reformas. Estos se refirieron a los siguientes temas: causales de despido, derecho de huelga, negociación colectiva a nivel de sectores productivos y reconocimiento de derechos sindicales y de federaciones obreras. En la legislación anterior los empresarios podían despedir a los trabajadores sin expresión de causa. En la nueva legislación, aunque se mantiene el derecho de la empresa al despido, debe expresar la causa. Esta puede ser objeto de apelación ante los Tribunales del Trabajo, de cuyo resultado pueden variar los costos del despido para la empresa, ya que en caso de ser injustificada, el empleador debe pagar una indemnización adicional. El gobierno consideró conveniente mantener la flexibilidad del mercado del trabajo, dado el carácter abierto de la economía chilena, en contraste con el sistema de inamovilidad que hubo históricamente y que impedía

el ajuste de las empresas en condiciones de pérdida de competitividad o de shocks externos.

A pesar del Acuerdo Marco y la buena disposición de los principales dirigentes, estas políticas han sido objeto de críticas por la derecha y los empresarios. La principal preocupación de éstos se refiere al efecto de las reformas laborales sobre eventuales mayores costos del trabajo. Otra crítica se ha dirigido a los supuestos efectos negativos sobre el empleo del aumento del salario (mínimo). La base empírica de esta crítica fue el aumento en la tasa de desempleo que se registró transitoriamente durante 1991. De acuerdo a dichos críticos la causa de este fenómeno sería el alza experimentada por las remuneraciones reales, lo cual generaría una incapacidad para absorber el crecimiento en la fuerza de trabajo del país.

En realidad, la evidencia empírica no avala esas críticas. La evolución del empleo y de los salarios depende en mayor grado de las condiciones de crecimiento de la economía que del costo de la mano de obra. De hecho, durante 1991 y 1992 hubo un incremento importante en las remuneraciones reales. El salario real promedio durante 1991 aumentó en alrededor de 5% y una cifra similar se proyecta para 1992. Sin embargo, el desempleo disminuyó desde un 6,3% en 1989 a un 4,5% en 1992 (como promedio nacional), con un repunte transitorio durante 1991 como producto del ajuste macroeconómico del año anterior (ver sección III). Ello pone en evidencia la estrechez que se está produciendo en el mercado del trabajo. Aparte de los favorables efectos que esto tiene para la equidad distributiva, la situación del mercado del trabajo podría repercutir desfavorablemente en la competitividad internacional, pero más en razón de los efectos del propio crecimiento que a causa de la nueva institucionalidad laboral. Ello dependerá en definitiva de la evolución de la productividad, que está pasando a ser una variable clave para el sostenimiento del ritmo de crecimiento, especialmente en el sector de los bienes transables.

### c) *Transferencias de ingresos y políticas sociales*

Las reformas tributaria y laboral crearon el marco necesario para abordar una política más activa en materia social. Esta se ha realizado a través de una serie de iniciativas destinadas a aumentar los recursos para los sectores de menores ingresos.

Se trata de los reajustes iniciales aplicados en los salarios mínimos, a las asignaciones familiares, al subsidio único familiar y pensiones, así como la reprogramación de deudas hipotecarias y de servicios básicos para los sectores más modestos. El salario mínimo se aumentó en 44% en 1990 y en otro 27% en 1991. Entre el primer semestre de 1990 y el segundo semestre de 1992 había

crecido en casi 24% en términos reales. La asignación familiar para sectores de bajos ingresos aumentó en 100% en 1990 y en otro 24% en 1991 (en términos nominales), totalizando un aumento de 61% en términos reales.<sup>4</sup>

Estos beneficios, focalizados en los grupos de mayor pobreza, fueron complementados con las nuevas políticas sociales, especialmente en las áreas previsionales, salud, educación y vivienda. En primer lugar, la asignación de recursos fiscales a esos sectores se incrementó considerablemente en relación a la programación hecha a fines del gobierno militar. Los siguientes son los aumentos de esos recursos para 1990 por encima de los valores presupuestados a fines de 1989: salud 7%, vivienda 39%, educación 23%.<sup>5</sup> En el sector previsional se inició un proceso de recuperación del valor real de las pensiones, las cuales habían sufrido un fuerte deterioro en 1985 sin que posteriormente se hubiesen reestablecido. Aparte de los mayores recursos, las políticas sociales han contemplado la reorganización de diversas actividades y prestaciones, a fin de mejorar la calidad y la infraestructura de los servicios. El programa más ambicioso está en el sector educación, donde se inició un proceso de evaluación de la calidad educacional que será la base para las nuevas políticas. Este programa cuenta con financiamiento del Banco Mundial.

Otros programas, más innovadores, buscan promover la inserción productiva de los sectores más pobres de la población. Un primer programa es el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, el cual tiene como objetivo financiar proyectos productivos de sectores pobres y microproductores. El programa se inspira en el supuesto de que a largo plazo la estrategia más eficaz para erradicar la pobreza es el desarrollo de la capacidad productiva de los propios afectados. El sistema opera a través de concursos que permiten seleccionar los proyectos factibles de los sectores que cumplen las condiciones del programa. Un segundo instrumento es el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, que tiene como objetivo el entrenamiento de 100.000 jóvenes desempleados entre 1991-94. El programa pretende asociar al sector privado con el Estado en la realización de los cursos.

### *Las reacciones empresariales*

Se pueden identificar tres fases en el desarrollo de las relacio-

---

<sup>4</sup> C. Budenich, *Chile: Informe de conjuntura* N° 16, mimeo CIEPLAN, 1992.

<sup>5</sup> D. Raczynski, "Políticas sociales en Chile: origen, transformaciones y perspectivas", borrador de discusión. CIEPLAN, 1992.

nes entre el gobierno y los empresarios. Una primera fase llena de desconfianzas y de actitudes de cautela. Una segunda fase, de plena aceptación de las nuevas condiciones políticas y de la transición democrática, pero con desencanto empresarial, provocado por la coyuntura económica del primer año, que impulsó al gobierno a aplicar las políticas de ajuste y de reformas tributaria y laboral. La tercera fase muestra un progresivo acercamiento y consolidación de la credibilidad empresarial en los dirigentes de la Concertación. Por cierto, no se excluyen los conflictos, pero ellos han mostrado un carácter más bien sectorial y local, relacionados con temas legislativos y regulatorios, que no inciden mayormente en la apreciación política global del liderazgo empresarial hacia el gobierno.

a) *Primera fase: la desconfianza superada.*

Los empresarios, como grupo social, se sintieron plenamente reivindicados por el régimen autoritario de Pinochet. Ese régimen, su ideología y las reformas que impulsó, le entregaron a los empresarios y al mercado el protagonismo económico. Pero a medida que se acercó el fin del régimen y después que se produjo la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988, se replantearon los viejos temores y desconfianzas de los empresarios frente a lo que podría ser el retorno del Estado interventor. Estos temores se profundizaron ante la debilidad que mostró la derecha política y sus partidos, provocada no sólo por la derrota en el plebiscito, sino especialmente por las divisiones internas y las disputas no resueltas por el liderazgo. La cuestión central que ha enfrentado la derecha chilena ha sido la opción entre un enfoque moderno y renovado de la política, acorde con la transición democrática, y un enfoque reivindicativo y conservador, más basado en los personalismos y carismas que en programas políticos coherentes.

Ante este cuadro político, los dirigentes empresariales optaron por distanciarse tanto del régimen de Pinochet como de la derecha política, para concentrarse en la defensa del modelo económico de mercado abierto, al cual finalmente terminó adhiriendo la gran mayoría de los grandes empresarios.<sup>6</sup> Ante los pronósticos electorales, que vaticinaban el triunfo de la Concertación en las elecciones presidenciales de 1989, la Confederación de la Producción y del Comercio, la mayor agrupación empresarial del país, comenzó a

---

<sup>6</sup> A. Rehren y R. Heredia "Organizaciones empresariales y consolidación democrática en Chile" Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica. Trabajo presentado al XVII Congreso Internacional de LASA, Los Angeles, 1992. y C. Montero "El actor empresarial en transición", borrador. CNRS CIEPLAN, 1992.

participar en comisiones de trabajo conjuntamente con los economistas de la Concertación, a fin de debatir las nuevas políticas económicas.

A ello contribuyó también la evolución ideológica que estaban teniendo los dirigentes políticos de la Concertación, los que ante la inminencia de un triunfo electoral y ante los signos positivos que mostraba la evolución de la economía, optaron por matizar las críticas del pasado al modelo de mercado, reconocer los aspectos positivos de la estructura económica vigente y sobre todo, reconocer la importancia de la propiedad privada y de los empresarios en el desarrollo. Para los economistas de la Concertación estaba claro que sin un compromiso real de los empresarios con la inversión y el desarrollo, no habría posibilidad de aplicar una política económica exitosa. Para los empresarios, también estaba claro que sin un entendimiento con los políticos de la Concertación, no habría garantías de permanencia de la nueva institucionalidad económica. Se produjo así una asociación de intereses entre la clase empresarial y lo que sería el gobierno de la Concertación, que disminuyó las desconfianzas y generó un ambiente distendido para establecer relaciones de cooperación entre el Estado y los empresarios.<sup>7</sup> De hecho, continuaron las inversiones programadas y la actividad económica no sufrió alteraciones de importancia.

b) *Segunda fase: acercamiento y desencanto.*

A partir del inicio del nuevo gobierno, y establecido ya un marco general de confianza en las nuevas autoridades del país, las organizaciones empresariales centraron su atención en las políticas específicas que se comenzaron a aplicar. Las principales preocupaciones fueron tres: la reforma tributaria, la reforma laboral y la política de ajuste macroeconómico. Las reacciones del sector empresarial, como se señaló más arriba, fueron críticas frente a las propuestas gubernamentales, pero en ningún caso provocaron comportamientos desestabilizadores.

En el caso de las dos primeras reformas, los enfoques empresariales fueron defensivos frente a lo que consideraban logros alcanzados durante el régimen militar, vale decir, una mayor autonomía de la empresa frente al Estado y frente a los trabajadores. Las sucesivas rebajas tributarias durante los años 80, más la reforma previsional, unidas a reducciones del gasto fiscal en términos relativos, habían transferido al sector privado la mayor parte del ahorro nacional. El objetivo de reponer una mayor carga tributaria a las

---

<sup>7</sup> A. Rehren y R. Heredia, op. cit.

empresas para financiar un aumento del gasto social, aparecía como signo de una vuelta al estatismo.

Algo similar se percibía con respecto a la reforma laboral, que les devolvería a los trabajadores algunas garantías institucionales en sus procesos de negociación. Pero éstas eran vistas por los empresarios como intentos de politización de relaciones contractuales que debían regirse estrictamente por las condiciones del mercado del trabajo.

Ahí se jugaron dos visiones alternativas de las relaciones entre el Estado y el sector privado, y entre éste y los trabajadores. Mientras en el enfoque empresarial prevaleció una visión de intereses conflictivos, en la visión gubernamental se planteaba una visión de complementariedad. En efecto, tanto la mayor carga tributaria como la nueva institucionalidad laboral debían contribuir a la estabilidad social y política, al hacer más legítimo el sistema económico ante los trabajadores y los sectores más pobres de la sociedad. Y en el largo plazo, la estabilidad social también debería beneficiar a los empresarios. Por el contrario, la percepción de éstos, más de corto plazo, tendió a centrarse exclusivamente en los recursos controlados por las empresas como factor de crecimiento. En este sentido, se ha criticado la falta de modernización del comportamiento empresarial en sus relaciones sociales, lo que contrasta con el progreso demostrado en otros ámbitos de su gestión.<sup>8</sup>

La controversia sobre la política de ajuste macroeconómico de 1990 reveló, en cambio, actitudes opuestas a las anteriores. En tanto el gobierno y el Banco Central asumieron un enfoque muy cauteloso, y hasta conservador, sin temor a reducir drásticamente el ritmo de crecimiento a fin de reprimir el brote inflacionario (ver sección III), los empresarios propiciaron una política decididamente más liberal y expansiva, criticando la política oficial como excesivamente restrictiva. La actitud del gobierno marcó una diferencia con los comportamientos tradicionales de los gobiernos durante su primer año de gestión: éstos habían adoptado políticas expansivas y generosas, en respuesta a las expectativas electorales que se habían generado. El gobierno de la Concertación, en cambio, optó por iniciar su período con un freno severo a las presiones inflacionarias, aun a costa de sacrificar el crecimiento, sobre la base de que asegurada la estabilidad, se podría aplicar después una política expansiva sana. Lo contrario, según el Ministro de Hacienda, era entrar en un ciclo populista de triste memoria en América Latina.

<sup>8</sup> C. Montero "La evolución del empresariado chileno: ¿surge un nuevo actor? Colección de Estudios CIEPLAN N° 30, Santiago, 1990.

c) *Tercera fase: optimismo y expansión.*

Tan pronto la coyuntura del ajuste comenzó a normalizarse hacia fines de 1990 y se reactivó el ritmo de crecimiento de la producción, el sector empresarial como conjunto asumió una actitud de recuperación de su optimismo en el mediano plazo. Los grandes proyectos de inversión continuaron realizándose y la inversión extranjera aumentó incluso en relación a los años anteriores.

La evolución de los principales indicadores económicos y en particular, la combinación de una aceleración del crecimiento, fuerte aumento del ahorro nacional y de la inversión, disminución de la inflación y del desempleo le restituyeron a los dirigentes empresariales la confianza en la política económica y en las autoridades económicas. Las preocupaciones por la reforma tributaria y laboral pasaron a segundo plano, pero se han mantenido las aprensiones frente al tamaño del Estado que los empresarios siguen considerando excesivo. Las críticas a la falta de privatizaciones de empresas públicas han persistido, a las que se agregaron críticas al nivel del gasto público, al cual se le atribuye la principal responsabilidad en el deterioro del tipo de cambio real que ha tenido la economía chilena en 1991-92. Como se discutió antes, este tema es complejo ya que hay varios factores que están en juego, entre los cuales uno de los principales ha sido la propia fortaleza de la economía chilena, que ha generado super ávit sostenidos en la balanza de pagos y un flujo de capitales que ha presionado la oferta monetaria.

En cambio, han surgido otros temas de la agenda económica en los cuales se han creado importantes oportunidades de cooperación entre el Estado y los empresarios. Se trata de los acuerdos comerciales con distintos países del mundo, de los programas de inversión en infraestructura y de los nuevos proyectos educacionales. En estos temas se están diseñando nuevas políticas frente a las cuales el gobierno ha llamado a cooperar a los empresarios privados, encontrando respuestas positivas de parte de ellos. A principios de 1993 se constituyó una Comisión de Relaciones Económicas Internacionales, integrada tanto por autoridades económicas de gobierno como por representantes del sector privado. Se trata de una comisión permanente de carácter consultivo que permitirá la formación de una política comercial comúnmente acordada.

### LA POLITICA MACROECONOMICA

La política macroeconómica ha sido el instrumento central para implementar la estrategia económica del gobierno del Presidente Aylwin. Al inicio de este período se definió como objetivo de media-

no plazo el sostenimiento de una tasa de crecimiento anual del PGB entre 5 y 6% y la reducción gradual de la inflación. Estas deberían ser las bases para lograr un desarrollo equitativo, que efectivamente permitiera redistribuir ingresos hacia los sectores más pobres de la población. El motor del crecimiento continuaría estando en el sector exportador, por lo que las autoridades económicas consideraron imprescindible que el tipo de cambio real se mantuviera en forma estable a los altos niveles de los años anteriores. El sector privado, por su parte, debería ser el agente principal en el proceso de crecimiento y de formación de capital, para lo cual se requería que el gobierno ganara su confianza. De allí que las relaciones entre el gobierno y el sector privado fueron cruciales para el logro de los objetivos económicos.

Los resultados de la gestión macroeconómica al cabo del tercer año de la Administración Aylwin han sido más que satisfactorios. La economía ha alcanzado un ritmo de crecimiento anual promedio del PGB del orden del 6%, con un fuerte proceso de aceleración que culminó con una tasa de 10,4% en 1992 (ver cuadro 1). En su inicio, esta administración tuvo que enfrentar severos problemas de desajustes macroeconómicos, provocados por un gasto excesivo en el último año del gobierno anterior. El primer trimestre del nuevo gobierno (segundo trimestre de 1992) debió enfrentar un ajuste macroeconómico, que acarreó una caída de la tasa de crecimiento desde un 5,5% en el trimestre anterior a un 0,8%.<sup>9</sup> Este ajuste continuó a lo largo de 1990, pero ya a partir del cuarto trimestre la economía comenzó a crecer más rápidamente. La aceleración continuó en los trimestres siguientes hasta alcanzar un "peak" de 13% en el tercer trimestre de 1992, superando incluso las más altas cifras del régimen anterior. Debe observarse que esta performance se da en un contexto internacional recesivo como han sido los años 1991-92, cuando la economía mundial se ha podido expandir sólo a tasas muy bajas, escasamente por encima del 1%.

Por otro lado, se trata de una dinamización de la economía en la cual la presión inflacionaria ha caído desde un 27,3% en 1990 a menos de un 13% en 1992, y las reservas internacionales se han acumulado alcanzando niveles superiores a los 9 mil millones de dólares, equivalentes a 12 meses de importaciones en contraste con 6 meses en 1981 y 2 en 1971.<sup>10</sup> A juicio del Ministro de Hacienda, en 1992 se logró la mejor performance en treinta años de la econo-

<sup>9</sup> Banco Central de Chile *Memoria Anual 1991, 1992*.

<sup>10</sup> A. Foxley, "1992: el mejor año económico en tres décadas", conferencia de prensa, *El Mercurio*, 22 de diciembre 1992.

mía chilena: una tasa de crecimiento anual del PGB de 10%, una inflación de 13%, desempleo de 6% (junio), un ahorro nacional de 19% y un superávit fiscal de 3%.<sup>11</sup>

Este resultado contrasta con el "boom" económico de fines de los años 70, cuando la expansión se basó en un creciente uso del ahorro externo. En los años 90, en cambio, el crecimiento ha sido estimulado por el aumento de la inversión y de las exportaciones, con comportamientos mucho más moderados del consumo, público y privado, y con una reducción sostenida de la deuda externa como proporción del PGB. El ahorro externo, como proporción del PGB, ha descendido desde un 2,2% en 1989 a -0,8% en 1991, lo que incluso muestra que el país está exportando ahorros al exterior. Se trata, por lo tanto, de un crecimiento que se basa sólidamente en recursos propios del país, estimulados por una política económica coherente.

#### *La política de ajuste de 1990 y el problema de la inflación*

Apenas iniciada la gestión gubernamental, las autoridades debieron enfrentar un problema inmediato y que requirió la mayor prioridad. Se trata del desajuste que se estaba produciendo en el equilibrio macroeconómico, como consecuencia del fuerte aumento del gasto que se había producido en los últimos dos años del gobierno anterior. Las autoridades económicas expresaron su convencimiento de que sin un control de las presiones inflacionarias que se desataban, había un serio riesgo de desborde que echaría por tierra la estrategia planteada de mediano plazo. El Ministro de Hacienda fue enfático en señalar su opción por que en el primer período del gobierno se aplicara una política de ajuste, para después reiniciar el camino del crecimiento sobre bases más sólidas.

Considerando el nocivo impacto que los desequilibrios habían tenido en otras experiencias de transición democrática, la mantención de los equilibrios macroeconómicos tuvo primera prioridad durante 1990. En 1989 la economía mostraba una expansión del gasto interno de 12,7% y las importaciones estaban creciendo a una tasa de 35% anual. La inflación se aceleró peligrosamente, pasando el aumento del IPC de 12,7% en 1988 a 21,4% en 1989 y 24% en marzo de 1990, cuando asumió el nuevo gobierno. Las previsiones con respecto al sector externo eran de cautela. Si bien en los últimos años de la década este sector había dejado de ser una restricción efectiva para el crecimiento, dado el alto precio del

---

<sup>11</sup> Ibid.

cobre y las favorables condiciones de renegociación de la deuda externa, se esperaba que esos parámetros sufrirían un deterioro. Las proyecciones del precio del cobre sugerían una caída, las renegociaciones de la deuda externa en los años 80 implicaban un aumento de los pagos de amortizaciones y se esperaba el inicio de las remesas de utilidades de los capitales externos ingresados bajo el capítulo XIX.<sup>12</sup>

Ante la inviabilidad de utilizar la política fiscal para corregir el desequilibrio, debido a que ella ya había sido pre-definida y sancionada legalmente por el gobierno anterior, el proceso se llevó a cabo mediante incrementos en la tasa de interés, la cual a mediados de año alcanzó niveles extraordinariamente elevados, causando un impacto directo sobre el ritmo de crecimiento de la economía. De hecho, incluso antes de que asumiera el gobierno del Presidente Aylwin, el Banco Central, autonomizado por el régimen saliente de Pinochet, elevó las tasas de interés en forma drástica, de 6,8% en los instrumentos reajustables a 90 días, a 8,7% (enero 1990). El ritmo de crecimiento del PGB se frenó abruptamente, cayendo de un promedio anual de 10% en 1989 a 5,5% en el primer trimestre de 1990, 0,8% en el segundo trimestre y 0,2% en el tercer trimestre.<sup>13</sup> El crecimiento promedio anual fue de 2,1%, el más bajo desde 1985. Sin embargo, la inversión mostró un comportamiento altamente satisfactorio, aproximándose a niveles de un 20% del PGB, cifra superior a la registrada durante toda la década. Ello se explica por la inercia de los proyectos de inversión que estaban en marcha. Por su parte, durante 1990 las exportaciones continuaron creciendo a tasas elevadas, del orden del 8% anual, alcanzando una participación superior a un 30% del producto.

Las posibilidades de reactivación dependían fuertemente de la tendencia inflacionaria, ya que ésta es, a su vez, muy determinante de la política de tasas de interés del Banco Central. Sin embargo, a pesar de la disminución del gasto y del enfriamiento de la economía provocado por el ajuste, las presiones inflacionarias continuaron durante el segundo semestre de 1990, ante la creciente impaciencia del sector privado.

---

<sup>12</sup> J. Vial, A. Butelmann y C. Celedón, op. cit.

<sup>13</sup> Banco Central de Chile, op. cit.

**Cuadro 1. CHILE: EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS**

	1988	1989	1990	1991	1992
<b>Variaciones %</b>					
PGB	7,4	10,0	2,1	6,0	10,4
Producción Industrial <sup>a</sup>	7,0	13,1	0,2	2,2	11,8
Desempleo <sup>b</sup>	8,3	6,3	6,0	6,5	4,9
Inflación <sup>c</sup>	12,7	21,4	27,3	18,7	12,7
<b>Precios Relativos (índices) (1988=100)</b>					
Salario Real <sup>d</sup>	100,0	101,9	103,8	108,9	113,8
Tipo de cambio real <sup>e</sup>	100,0	97,7	101,3	95,7	88,0
<b>Balanza de Pagos: (Millones de US\$)</b>					
Exportaciones	7052	8080	8310	8929	9986
Importaciones	4833	6502	7037	7353	9237
Balanza Comercial	2219	1578	1273	1576	749
Saldo Cuenta Corriente	-167	-740	-597	143	-583
Variación de Reservas	679	398	2409	1283	2369
Superávit Fiscal/PGB(%) <sup>f</sup>	1,3	2,6	0,6	2,0	n.d.

<sup>a</sup> Índice de actividad industrial SOFOFA, 1992, cifra octubre.

<sup>b</sup> Tasa de desocupación total país INE, 1992, cifra octubre.

<sup>c</sup> Índice de precios al consumidor INE, variación diciembre a diciembre.

<sup>d</sup> Índice de sueldos y salarios INE deflactado por IPC, 1992, cifra a octubre.

<sup>e</sup> Tipo de cambio nominal observado inflactado por inflación externa relevante y deflactado por IPC. Banco Central de Chile. 1992, cifra a octubre.

<sup>f</sup> Dir. Presupuesto, Ministerio de Hacienda, *Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública*, 1992.

Algunos factores tanto de origen interno como externo contribuyeron en ese sentido. Estos factores fueron el alto grado de indexación de la economía chilena (83% de los contratos en Chile tienen una cláusula de indexación semestral de acuerdo al 100% de inflación pasada), el alza internacional en el precio de los combustibles originada por la crisis del Golfo Pérsico, el prolongado período de sequía y su impacto sobre los precios agrícolas y los efectos de la reforma tributaria implementada en el mes de julio,

que determinó un alza del impuesto al valor agregado de 16% a 18%. Todo ello incidió para que la inflación continuara acelerándose a lo largo de 1990, hasta culminar en una tasa de 30% en 12 meses, a octubre de ese año. A partir de entonces se inició la desaceleración, lo cual se vio favorecido por el mejoramiento de las expectativas para el sector externo (mantención del alto precio del cobre y renegociación exitosa de la deuda externa), el término de la incertidumbre respecto del precio del petróleo y de las condiciones de la economía internacional al concluir la guerra del Golfo, la rebaja de las tasas de interés durante el segundo semestre de 1990 y, desde luego, el efecto esperado de la disminución del gasto interno. La economía chilena comenzó a reactivarse en el último trimestre de 1990, bajo el estímulo de tasas de interés más bajas y de las alentadoras expectativas que comenzaron a formularse los agentes económicos. Esta tendencia continuó reforzándose en 1991, con una tasa de crecimiento máxima de 9,9% en el último trimestre de ese año y un promedio anual de 6%.

Con todo, el tema del equilibrio macroeconómico y sus posibles desajustes es permanente. De hecho, a fines de 1992 volvió a replantearse a raíz de la fuerte aceleración del gasto y del crecimiento experimentados en el tercer y cuarto trimestre, aunque esta vez ella coincidió con una baja sostenida de las tendencias inflacionarias. Pero subsisten aprensiones acerca de si efectivamente la inflación chilena está en una tendencia descendente. Se argumenta que la disminución inflacionaria de 1991-92 dispuso de varios factores favorables relacionados con las presiones de costos, como la disminución del precio del petróleo, la caída de la inflación internacional y sobre todo, la apreciación cambiaria, a la cual se hará referencias más abajo. A mediados de 1992 el tipo de cambio real era alrededor de un 15% más bajo que el promedio de 1990. En el segundo semestre de ese año se logró una pequeña devaluación real, producto de algunas políticas orientadas a recuperar un mayor valor del tipo de cambio real y no desincentivar las exportaciones.

Al cesar los factores favorables para la desaceleración inflacionaria por el lado de los costos, las fuertes presiones de demanda existentes y los límites de capacidad productiva a los cuales se ha llegado, podrían arriesgar un rebrote inflacionario. En el mejor de los casos, hacen muy difícil seguir bajando la inflación desde el 12,7% de 1992 a niveles de un dígito.

Las propias autoridades económicas, especialmente del Banco Central, transmitieron señales de su preocupación al respecto. Algunos aumentos de las tasas de interés durante 1992 fueron claros reconocimientos de que la economía se encontraba en el límite de sus posibilidades de crecimiento con estabilidad. La política fiscal

anunciada para 1993 se enmarcó en el supuesto de un crecimiento más moderado, del orden de 5,5%. En otras palabras, a fines de 1992 la economía chilena revelaba una pujanza del sector privado por aumentar la inversión y expandir sus niveles de actividad a ritmos sin precedentes, frente a lo cual la política económica ha tratado de frenar esos ímpetus para mantener el equilibrio macroeconómico que asegure un crecimiento estable a largo plazo.

Diagnósticos alternativos, sin embargo, cuestionan la existencia de un exceso de gasto, en base a que la inflación ha continuado bajando y las reservas internacionales siguen aumentando. Si hubiera exceso de gasto, ello tendría que reflejarse o bien en aumentos de precios o bien en déficit externo. Este diagnóstico sostiene que la economía chilena tiene capacidad para crecer a tasas sostenidas más altas que las proyectadas a mediano plazo por las autoridades económicas. El propio crecimiento estimularía la inversión y los eventuales desajustes sectoriales podrían compensarse con importaciones. Pero la evidencia del sector externo muestra que efectivamente se está produciendo una tendencia al déficit comercial, con un crecimiento de las importaciones de 26% en 12 meses a fines de 1992, frente a un crecimiento equivalente de las exportaciones de 12% (Set de Estadísticas Económicas de CIEPLAN). Como consecuencia, se ha reducido el superávit comercial, a lo cual ha contribuido también un deterioro de los términos de intercambio en los primeros meses de 1993. El mercado cambiario ha reflejado estas tendencias con un leve aumento del tipo de cambio real. El aumento de reservas internacionales se explica más bien por los flujos de capitales, que han continuado a un alto nivel debido a las operaciones de arbitraje provocadas por las diferencias de tasas de interés entre el país y el mercado internacional.

#### *El mercado de divisas y su impacto monetario*

En contraste con la mayor parte de los años 80, en que la restricción efectiva para el crecimiento fue el sector externo, en los años 90 esa limitación ha dejado de operar. Los problemas del sector externo se han planteado más bien en términos de cómo administrar los excedentes de divisas sin que se generen desequilibrios monetarios y cambiarios. En efecto, siendo la economía chilena de tamaño pequeño y muy abierta al exterior, la incidencia del sector externo ha pasado a ser muy relevante en la determinación del equilibrio monetario.

El fuerte dinamismo de las exportaciones, los incentivos que se han generado para las inversiones extranjeras y los ingresos de capitales, especialmente de corto plazo, han contribuido a una so-

breoferta de divisas y a una tendencia a la apreciación cambiaría que afecta al modelo de crecimiento exportador. A fin de minimizar este efecto sobre el precio de la divisa y mantenerlo dentro de la banda pre-establecida, el Banco Central se ve obligado a comprar divisas e incrementar las reservas internacionales. Pero esto genera expansión monetaria y riesgos inflacionarios, por lo que el Banco Central debe entrar a compensar esa emisión mediante operaciones de mercado abierto, colocando títulos de su deuda. Estas posibilidades, a su vez, están limitadas por las condiciones del mercado financiero y los niveles de las tasas de interés. Si el mercado no absorbe toda la liquidez disponible a las tasas prevalecientes, el Banco Central debe elevar sus tasas de interés, desincentivando así la inversión. Se produce entonces un conflicto de corto plazo entre los incentivos a las exportaciones y a la inversión.

Lo anterior es propio de una situación como la reciente, de sobre calentamiento de la economía y de exceso de gasto. Alguno de los componentes dinamizadores del gasto debe ceder si no se quiere arriesgar un rebrote inflacionario. Pero el problema se complica al considerar que el contexto internacional no favorece el control del gasto interno. En efecto, un aumento de la tasa de interés en condiciones de bajas tasas internacionales estimula la entrada de capitales de corto plazo, al aumentar el diferencial de tasas con las que prevalecen en el resto del mundo, en especial en Estados Unidos, donde las tasas han llegado a los más bajos niveles históricos.

La estrategia seguida por las autoridades ha consistido en diversas combinaciones de políticas monetarias y fiscales. Durante los primeros meses de 1991 el Banco Central intentó controlar el ingreso de capitales de corto plazo provocando movimientos abruptos en el tipo de cambio pero manteniendo inalterada la tendencia de esta variable en el mediano y largo plazo. El propósito de estas medidas (pequeñas revaluaciones o devaluaciones no anunciadas previamente) era provocar pérdidas a los operadores de capitales especulativos de corto plazo. Esa política logró evitar la emisión por operaciones de cambio pero sólo transitoriamente.

Dado que Chile está experimentando la profundización del modelo de apertura de la economía, el problema requería de un conjunto de políticas más de fondo. El nivel de acumulación de reservas internacionales era equivalente a 10 meses de importaciones. Un camino posible era incentivar la demanda por importaciones de modo de evitar mayores acumulaciones de reservas. Es por esta razón que en el mes de junio de 1991 el Ministerio de Hacienda en conjunto con el Banco Central adoptaron un paquete de medidas que incluía una rebaja de aranceles desde 15% a 11%, cuyo objeto era provocar una desviación del gasto hacia los bienes transables;

los menores ingresos fiscales derivados de la baja de los aranceles fueron compensados con un aumento en algunos tributos como el impuesto específico a la gasolina. Por otra parte se limitó el ingreso de capitales de corto plazo con el establecimiento de un encaje a los créditos externos de 20%.<sup>14</sup>

A las medidas anteriores sucedieron dos rebajas de medio punto en la tasa de interés interna en los meses de noviembre y diciembre de 1991, siguiendo la reducción observada en la tasa de interés externa en dólares. Con el objeto de evitar incrementos en el nivel del gasto más allá de lo deseado esta última reducción en la tasa de interés fue acompañada con una medida de orden fiscal y consistió en un prepago de la deuda de la Tesorería con el Banco Central por 200 millones de dólares. El origen de estos recursos provino de las mayores recaudaciones fiscales de 1991, debido a un ritmo de actividad mayor al esperado. Esta medida estaba destinada, en parte, a aliviar una difícil situación de caja del instituto emisor, provocada durante los años de la crisis de la deuda externa de la década anterior, cuando el Banco Central debió endeudarse en el exterior a fin de subsidiar y renegociar las deudas del sistema bancario insolvente. Esa situación le creó rigidez al Banco Central para el manejo de la política monetaria, al tener que compatibilizar sus necesidades de caja con las necesidades de regulación del mercado de dinero a través de sus operaciones de mercado abierto. De esta manera, el prepago por la Tesorería le dio una mayor flexibilidad al manejo de la política monetaria y por otra, fue una señal clara del compromiso de las autoridades de mantener la estabilidad macroeconómica.

---

<sup>14</sup> Entre enero y diciembre de 1991 la tasa de interés Libor se redujo en cerca de 3 puntos porcentuales, desde 7,3% a 4,6%.

*Cuadro 2. CHILE: BALANZA DE PAGOS 1989 - 1992  
(millones de dólares)*

	1989	1990	1991	1992(a)
I CUENTA CORRIENTE	-767	-597	143	-721
1. Balanza Comercial	1578	1273	1576	700
Exportaciones	8080	8310	8929	10000
-Cobre	4021	3795	3617	3670
-Resto	4059	4515	5312	6330
Importaciones FOB	-6502	-7037	-7354	-9300
2. Servicios No Financieros	-634	-258	36	21
3. Servicios Financieros	-1926	-1811	-1809	-1855
4. Transferencias	215	199	340	413
II CUENTA DE CAPITALES	1204	3292	934	3121
1. Capitales de mediano y largo plazo		2107	1084	
1.1 Inversión extranjera		1015	453	
- Del exterior		1022	551	
- Al exterior		-7	-98	
1.2 Desembolsos créditos		887	458	
1.3 Otros desembolsos		1328	1152	
1.4 Amortizaciones		-1171	-955	
1.5 Otros		48	-24	
2. Capitales de corto plazo		1185	-150	
2.1 Líneas comerciales bancarias		257	-283	
2.2 Otros		928	133	
III ERRORES Y OMISIONES		-326	1610	
IV SALDO BALANZA DE PAGOS	437	2368	1238	2400

Fuente: Banco Central y CIEPLAN

(a) Estimación

### 3. La deuda externa

Durante los años 80, Chile acumuló una considerable deuda externa como resultado de un flujo masivo de préstamos que per-

mitieron financiar un nivel de gasto creciente, el que derivó en la crisis de 1982-83. A partir de 1985 el país ha mostrado un progreso sostenido en su capacidad para enfrentar los compromisos externos y ello se expresa en la disminución de los coeficientes de deuda sobre producto y deuda sobre exportaciones.

Sin embargo, cuando las actuales autoridades asumieron el gobierno -en marzo de 1990- el país aún no tenía acceso al crédito sobre bases voluntarias y existía la percepción de que a comienzos de la década de los 90 Chile enfrentaría una situación externa más estrecha producto de mayores compromisos con el exterior y un empeoramiento en sus términos de intercambio. Por esta razón una de las primeras medidas del actual equipo económico fue la renegociación de la deuda con la banca comercial, cuyo resultado se tradujo en un alivio sustancial sobre las cuentas externas.

El acuerdo logrado durante 1990 permitió la postergación de los pagos por amortizaciones de la deuda bancaria comercial durante el período 1991-94 pagaderos a partir del año 1995 y la mantención de un pago de interés anual en vez de semestral. Por medio de estas negociaciones se logró también el reingreso de Chile a los mercados voluntarios de créditos a través de un acuerdo de las actuales autoridades con las principales instituciones financieras internacionales para la colocación de bonos del Gobierno por un monto de 320 millones de dólares, en un período de dos años. La primera cuota correspondiente a 200 millones de dólares se materializó durante 1991 con el giro del primer tramo de los bonos emitidos en el exterior por la República de Chile.

La reducción de deuda externa pública durante 1991 y 1992 se debe fundamentalmente a la política seguida por el sector público, el cual ha destinado las holguras de recursos existentes a la amortización de su deuda externa. El sector privado, en cambio, ha incrementado su nivel de endeudamiento como resultado de sus inversiones, en especial en la minería, la celulosa y la energía.

Cuadro 3. CHILE: DEUDA EXTERNA POR DEUDOR A FINES DE CADA PERIODO E INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO  
(millones de dólares)

	1985	1989	1990	1991	1992 <sup>a</sup>
MEDIANO Y LARGO PLAZO	17650	13279	14043	14217	14401
Sector Público	12515	10350	9808	9490	9092
Sector Privado	5135	2929	4235	4727	5309
CORTO PLAZO	1794	2973	3382	2199	3389
Sector Público	1564	1901	1984	1064	314
Sector Privado	230	1072	1398	1135	3075
DEUDA EXTERNA TOTAL	19444	16252	17425	16416	17790
Sector Público	14079	12251	11792	10554	9406
Sector Privado	5365	4001	5633	5862	8384
BANCO CENTRAL CON FMI	1085	1268	1151	955	741
RESERVAS TOTALES	1867	2948	5357	6640	8716
DESCUENTO PAGARES DE DEUDA	33.0%	40.2%	32.4%	11.5% <sup>b</sup>	n.d.

#### INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO

Deuda total sobre PGB (%)	116.0	69.0	66.8	55.5	49.4 <sup>c</sup>
Deuda total s/exportaciones	5.4	2.2	2.2	1.9	1.9
Deuda menos reservas internacionales s/exportaciones	4.7	1.6	1.5	1.1	0.9
Intereses sobre PGB (%)	11.5	7.0	6.6	6.7	n.d.
Intereses s/exportaciones (%)	41.1	22.0	22.0	19.2 <sup>b</sup>	n.d.

Fuente: Banco Central de Chile, Informe Económico y Financiero

15 de diciembre de 1991. CIEPLAN, Informes de Coyuntura Internacional.

<sup>a</sup> cifras de 1992 a octubre.

<sup>b</sup> observación a septiembre de 1991

<sup>c</sup> estimación a noviembre de 1992

#### DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD: TEMAS DE LOS AÑOS 90

Si la política económica ha sido exitosa para cumplir sus metas y mantener a la economía chilena en una senda de alto crecimiento, con estabilidad y mayor justicia social, en el plano propia-

mente político el gobierno del Presidente Aylwin no ha sido menos exitoso para sortear las enormes dificultades que se le planteaban. El régimen militar no esperaba ser derrotado en el plebiscito de 1988. Su pretensión era proyectarse a lo largo de los años 90 para consolidar la institucionalidad política autoritaria que había forjado. La decisión del General Pinochet de mantenerse como Comandante en Jefe del Ejército era una clara señal de su determinación de asegurar esa institucionalidad. El Presidente Aylwin asumía el Poder Ejecutivo con las restricciones que ello implicaba. Pero tratándose de un régimen constitucional que también le otorga grandes poderes al Presidente de la República, estaba dispuesto a ejercerlas sin renuncios, como se demostró durante el período preparatorio para el cambio de gobierno y en particular, durante la discusión entre los dos equipos gubernamentales de la ley de las Fuerzas Armadas<sup>15</sup>.

Por lo tanto, el gobierno de Aylwin no se iniciaba como un gobierno plenamente democrático, sino como un régimen de transición que se proponía avanzar en forma sostenida y estable hacia la plena democracia. Las nuevas autoridades tuvieron plena conciencia de los grandes riesgos que enfrentaban, derivados, por una parte, de la susceptibilidad de las Fuerzas Armadas y por otra, de las demandas sociales de democratización.

Varios son los temas más relevantes que surgen de este contexto de transición. Entre ellos se pueden mencionar: los progresos y frustraciones en el manejo del equilibrio entre reformas políticas y estabilidad institucional; la configuración del escenario de partidos y alianzas que inciden en las posibilidades de gobernabilidad; los nuevos temas de la agenda económico-social.

### *El equilibrio institucional durante la transición democrática*

El gobierno del Presidente Aylwin en su origen se definió como un gobierno de transición a la democracia. El régimen militar fue derrotado políticamente, primero en el plebiscito de 1988 y luego, su proyección en el candidato de derecha, en 1989. Pero esa derrota tuvo lugar dentro de las reglas impuestas por el propio régimen militar, las cuales definieron la Constitución Política de 1980. Esta fue la opción estratégica que siguieron los partidos de la Concertación, cuando llegaron a la convicción de que una renuncia del General Pinochet inducida por la movilización social era inviable. Esta última había sido la estrategia intentada a partir de las pro-

---

<sup>15</sup> A. Cavallo, *Los hombres de la transición* (Santiago: Andrés Bello, 1992).

testas de 1983. La derrota política del régimen suponía el reconocimiento de la Constitución y por lo tanto, las limitaciones que ella imponía a la renaciente democracia.

Las principales limitaciones institucionales han sido las siguientes: los senadores "designados" (no elegidos), los que dejaron al gobierno en situación de minoría en el Senado; el sistema electoral; la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas; la composición y atribuciones del Tribunal Constitucional; el Consejo de Seguridad Nacional. La superación de estas limitaciones, que distorsionan la expresión de la voluntad popular, requiere de reformas políticas para las cuales el gobierno debe llegar a acuerdos con los partidos de oposición, a fin de lograr su aprobación en el Senado. Por lo tanto, éste ha sido uno de los temas centrales de la agenda política de la transición.

Un segundo tema se refería a las reparaciones por las violaciones de los derechos humanos. Este ha sido uno de los temas más difíciles para el gobierno, por cuanto la demanda de justicia implica, entre otras cosas, sanciones para los responsables, incluidos oficiales de las Fuerzas Armadas. La experiencia de países vecinos como Argentina y Uruguay, había alertado al Presidente de la República acerca de las dificultades que debería enfrentar. Ambas situaciones habían demostrado que el intento de sancionar a los culpables ponía nuevamente en peligro la democracia, al suscitar acuartelamientos o rebeliones militares que terminaron imponiendo a los gobiernos civiles una amnistía general y un término a las investigaciones.

La estrategia que siguió el gobierno chileno fue distinta<sup>16</sup>. Ella se basó en el supuesto de que las reparaciones comprenden varios aspectos: en primer lugar, el conocimiento de la verdad; en segundo lugar, una reparación moral en el sentido de reivindicación del honor y dignidad de personas que fueron acusadas injustamente; en tercer lugar, una reparación material, cuando ello fuera posible; en cuarto lugar, sanción a los responsables. La estrategia consistió en lograr el máximo de estos componentes, pero evitando una reacción institucional de las Fuerzas Armadas. Se formó una comisión de personalidades públicas que debería establecer la verdad de los hechos y la identificación de las víctimas, pero sin entrar a fijar responsabilidades, prerrogativa que corresponde al Poder Judicial y que el gobierno no pretendió disputar. Las propias víctimas o sus familiares deberían proceder a entablar las demandas judiciales,

---

<sup>16</sup> J. Zalaquett, "Derechos humanos y limitaciones políticas en las transiciones democráticas del cono sur" *Colección Estudios CIEPLAN* N° 33, Santiago 1991.

cuando lo estimaran pertinente. La difusión del informe de la comisión Verdad y Justicia provocó un enorme impacto en la opinión pública y el Presidente de la República, en nombre del Estado chileno, pidió públicas disculpas al país. Dos de las ramas de las Fuerzas Armadas, el Ejército y la Marina, rechazaron las conclusiones y negaron responsabilidades institucionales, aduciendo estado de guerra como causal de las situaciones denunciadas. La Corte Suprema rechazó también el informe. Pero la mayoría de las instituciones políticas, la Iglesia Católica e incluso la Fuerza Aérea y Carabineros, aceptaron el informe como válido. Algunas organizaciones de familiares de presos políticos y personas desaparecidas expresaron su disconformidad con esta estrategia, en cuanto implicaba que el gobierno no se hacía parte de las demandas judiciales.

El debate nacional que se originó a propósito del informe Verdad y Justicia tuvo un término abrupto debido al asesinato de un prominente senador de la oposición, Jaime Guzmán Errázuriz. Este había sido un destacado líder estudiantil de la nueva derecha durante los años 60, un inspirador intelectual de la institucionalidad que impuso el régimen de Pinochet, fundador de uno de los dos partidos de derecha y luego electo senador en las elecciones parlamentarias de 1989. El asesinato, a manos de un grupo terrorista de extrema izquierda, cambió los términos del debate político, puso de actualidad el tema del terrorismo y la eficacia del sistema democrático para contenerlo, endureció a la derecha y alteró la estrategia que había seguido el gobierno frente a las Fuerzas Armadas para bajarles el perfil político y subordinarlas de hecho al Poder Ejecutivo.

Ante el endurecimiento de la oposición de derecha y la situación de minoría de la Concertación en el Senado, el gobierno optó por replantear las prioridades de la agenda política. En relación a las reformas institucionales se decidió concentrar el esfuerzo en la reforma municipal y regional y postergar la urgencia de las otras reformas. Por otra parte, se enfatizó una serie de objetivos de políticas públicas menos conflictivos y de mayor consenso, como son el control de la contaminación ambiental, la realización de un amplio programa de inversiones en infraestructura, y un plan de fortalecimiento técnico del control policial frente a la delincuencia y el terrorismo.

Esta estrategia tuvo varias consecuencias para el gobierno. En primer lugar, logró neutralizar el riesgo de recalentamiento de las tensiones con las Fuerzas Armadas y de amenazas al orden institucional. Este ha sido el objetivo central durante el proceso de transición democrática. Sin embargo, el costo fue una pérdida relativa de protagonismo político y del poder de iniciativa, lo que fue percibido por la población. A pesar de que el gobierno siguió contando con un apoyo mayoritario, se difundió un ambiente de apatía política y

creciente desinterés por los temas públicos, especialmente entre la juventud.<sup>17</sup>

### *Los partidos políticos*

El triunfo electoral del Presidente Aylwin le significó una votación cercana al 56%. Durante el primer año de gobierno la popularidad del Presidente aumentó considerablemente, llegando a cifras del 70% de apoyo. Este apoyo ha sufrido una disminución durante 1991-92, aunque manteniendo un nivel muy significativo, superior al 50%.

A nivel de la estructura de partidos políticos, se ha consolidado la Concertación de Partidos por la Democracia, con una situación mayoritaria del Partido Demócrata Cristiano. Se esperaba con interés el resultado de las elecciones municipales de 1992, ya que ellas revelarían las afinidades políticas de la población, con independencia de la figura del Presidente y del antagonismo del General Pinochet. Sin embargo, esas elecciones no cambiaron el cuadro político. Se mantuvo la importancia mayoritaria de la Concertación y en particular de la Democracia Cristiana, seguida a bastante distancia de los otros dos partidos principales de la Concertación, el Partido Socialista y el Partido por la Democracia. En la derecha se produjo un equilibrio relativo entre el Partido Renovación Nacional y la Unión Democrática Independiente, UDI.

La existencia de la Concertación ha sido posible por cambios trascendentales en la política chilena, aunque a su vez esa coalición ha contribuido a consolidar esos cambios. Si la dictadura militar produjo una revolución ideológica y económica, cambiando un modelo de desarrollo que se extendió por medio siglo, la Concertación ha provocado una verdadera revolución política y cultural al haber transformado todo el cuadro tradicional de alianzas, ideas, programas gubernamentales y percepciones de la opinión pública. De una política antagonista se ha pasado a un sistema de negociación y acuerdos; de un enfoque ideologizado en extremo y sectario, emerge una propensión a identificar los temas concretos que deben ser objeto de propuestas; de una gran multiplicidad de partidos y movimientos, se desarrolla un sistema de grandes coaliciones con mayor coherencia de criterios.

Este nuevo estilo de la política chilena ha permitido la constitución de una "agenda nacional" más o menos implícita, que recoge

---

<sup>17</sup> R. Baño, "Situación política y social", en CEDEAL, *Situación Latinoamericana* N° 3, Madrid, 1991.

los grandes acuerdos que se han venido estableciendo. Ella ha permitido desarrollar el programa de gobierno sin conflictos mayores y quizás, lo más importante, con credibilidad de parte de los actores sociales. Esto ha sido especialmente importante en el caso de los empresarios y los inversionistas extranjeros, que han respondido con aumentos sostenidos de la inversión. La bonanza económica ha facilitado también las cosas.

Como todos los procesos sociales, este nuevo estilo de la política o "democracia consensual" como también se la denomina<sup>18</sup>, no está exenta de riesgos y desgastes. En primer lugar, no ha sido sometida a la prueba de una crisis económica seria. En segundo lugar, si bien la búsqueda de consensos es eficaz para aplicar las políticas públicas, ella también impide la realización de objetivos sociales cuando tienen componentes conflictivos que impiden el consenso. La frustración repetida a lo largo del tiempo puede acarrear fracturas y quiebres de sectores sociales que perciben que sus sacrificios de corto plazo no son compensados a la larga. En tercer lugar, los consensos políticos suponen liderazgos de los estamentos dirigentes de los partidos, que eventualmente pueden atentar contra una participación más activa de las bases sociales si éstas no perciben que sus opciones también "cuentan". Esto está muy ligado a la cuestión de la institucionalidad mediante la cual los partidos y las coaliciones procesan sus demandas internas, y que incide en el tema de la democracia interna de los partidos. Este aspecto ha quedado planteado en forma muy explícita a raíz del proceso de designación de los candidatos presidenciales en 1992-93.

El lanzamiento de las candidaturas presidenciales durante 1992 comenzó a reanimar la vida de los partidos políticos. El rasgo principal ha sido la contienda al interior de los bloques, tanto de gobierno como de la oposición. En la Concertación, después de un proceso de decantación, se llegó a dos pre-candidaturas, de la Democracia Cristiana y del PPD-Partido Socialista, las cuales difieren principalmente en las culturas políticas que representan más que en las propuestas concretas. En la oposición de derecha, en cambio, el proceso de las pre-candidaturas ha sido profundamente autodestructivo. En la competencia por el liderazgo, a fines de 1992 se produjo una sucesión de errores tácticos, mezclados con la participación de algunos oficiales del Ejército en un espionaje político que provocó repudio generalizado de la opinión pública, juicios legales y políticos, desprestigio de la función política y del propio partido

---

<sup>18</sup> I. Walker, "Partido Demócrata Cristiano". En: Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile. *Renovación Ideológica*, Santiago, 1993.

Renovación Nacional, donde se produjeron esos episodios. El resultado es que los partidos de derecha deben enfrentar la elección presidencial de 1993 sin líderes propios, sin la posibilidad de propuestas innovadoras respecto del programa de la Concertación, y con el alto costo político de los errores cometidos. Ello ha creado un ambiente político muy predecible a favor de una prolongación del gobierno de la Concertación para el próximo período presidencial.<sup>19</sup>

En la Concertación el principal problema planteado ha sido cómo designar al candidato común. Puesto que no existía un mecanismo formal establecido, al haber más de un pre-candidato se planteó la cuestión de cómo llegar a un candidato único. Aunque la Democracia Cristiana argumentó su mejor derecho debido a la amplia base electoral con que cuenta, el bloque Partido Socialista-Partido por la Democracia demandó una oportunidad equitativa para competir, reafirmando el riesgo de desencanto de su base ante un sistema que podría relegarla indefinidamente a una posición secundaria. El problema fue zanjado por los respectivos líderes mediante un mecanismo bastante complejo de estratificación de distintos estamentos. Pero es indudable que es un tema de la institucionalidad partidista y aun del régimen político, con incidencia a largo plazo.

### *La agenda económico-social de los años 90*

La principal incógnita que nunca se pudo resolver durante el período de Pinochet fue si las reformas económicas y la nueva estructura de la economía podrían sobrevivir al cambio de régimen y a la transición democrática. Esas reformas debieron enfrentar una doble crítica de sus adversarios: su alto costo social y su escasa factibilidad de perdurar en un régimen plenamente democrático.

El costo social, sobre todo de la primera etapa de las reformas, fue irreversible. A medida que la economía se ajustó a las nuevas condiciones y comenzó a funcionar más dinámicamente, a partir de la segunda mitad de los años 80, el costo social disminuyó pero se planteó la cuestión de cuánto de esas reformas podrían subsistir cuando se recuperara la democracia. La Concertación diagnosticó, correctamente a nuestro juicio, que el país no soportaría un nuevo cambio estructural del modelo de funcionamiento de la economía, aparte de que los parámetros internacionales señalaban cambios

---

<sup>19</sup> Constitucionalmente el gobierno del Presidente Aylwin tendrá una duración de sólo cuatro años, hasta marzo de 1994

hacia una mayor liberalización de las economías en las que había predominado una fuerte intervención estatal. Al mismo tiempo se valoró la importancia de la estabilidad económica y de los equilibrios financieros.

Habiendo hecho esta opción, el paso siguiente fue consolidar una coalición de partidos que resultó exitosa en la contienda electoral y estimular una nueva manera de hacer política frente a la oposición de derecha y frente a los empresarios y trabajadores. En este estilo, el rasgo más distintivo ha sido la búsqueda de acuerdos con los actores más representativos, aunque manteniendo una clara definición del ámbito de responsabilidades propias e indelegables de la responsabilidad gubernamental. Este estilo ha sido impuesto personalmente por el Presidente de la República y asumido por su gabinete.

Hay un reconocimiento generalizado de que el gobierno de la Concertación ha sido muy exitoso en sus primeros tres años de gestión. Los indicadores de la economía han superado todas las expectativas. La estrategia política ha sido prudente, pero definida, para trazar un itinerario de reformas institucionales que lleven al país a la consolidación democrática a través de un proceso.

Los desafíos para el resto de los años 90 se plantean tanto al nivel político como económico y social. En este último plano, puede sostenerse que habiéndose asegurado una estructura sana de la economía en sus aspectos básicos, hay tareas específicas y exigentes, propias de la etapa más madura en que se encuentra el país. Ellas se pueden agrupar bajo tres temas: el mejoramiento de la equidad social, de la competitividad internacional de la economía, y de la calidad de la gestión pública.

El tema de la equidad social ha sido de debate permanente. La estrategia vigente sostiene que la principal herramienta para reducir la pobreza es el crecimiento alto de la economía, a través del cual deben generarse los nuevos empleos y el aumento de las remuneraciones. Este mecanismo sin duda ha estado operando en los últimos años, pero es evidente que hay importantes grupos sociales que quedan marginados de esos beneficios, por no poder acceder al mercado del trabajo. Se trata de los ancianos y los jóvenes no calificados, en particular. Los programas sociales destinados a enfrentar estas situaciones de emergencia están en marcha y probablemente requieran mantener y aumentar los recursos que los financian. Como la reforma tributaria que permitió generar los recursos necesarios fue un programa transitorio, al acercarse el término de su vigencia se replanteó el tema de la carga tributaria y su proyección social.

Más allá de los programas sociales orientados a los grupos más pobres, surge con fuerza el tema de la calidad y accesibilidad de los servicios sociales orientados a los grupos medios. El encarecimiento de los costos, los cambios tecnológicos en áreas como la salud y la educación, las demandas de mayor calidad de las prestaciones, la transparencia de los mercados y del comportamiento de los agentes de intermediación, las remuneraciones de los profesionales y técnicos que laboran en esas actividades, son todas cuestiones críticas. El gobierno del Presidente Aylwin ha tenido que enfrentar conflictos serios en estas áreas, uno de los cuales incluso originó un cambio ministerial.

Este tema toca directamente la cuestión de la reforma del Estado, especialmente en relación al área de las prestaciones sociales. La pregunta no es sólo cómo puede el Estado proveer directamente y con mayor calidad esos servicios, sino también cómo puede descentralizarlos hacia el mercado, ejerciendo con eficacia las funciones de regulación que le corresponden.

El tema de la competitividad internacional de la economía será crucial en los años 90. En sus aspectos más generales, se relaciona con el problema del crecimiento a mediano plazo de la economía chilena. En sus aspectos más específicos, alude a la necesidad de mantener los altos ritmos de crecimiento de las exportaciones.

El desempeño muy satisfactorio en términos del crecimiento de la economía chilena en los últimos años puede llevar a olvidar que históricamente las tasas de crecimiento fueron modestas. En el período 1950-73 el crecimiento medio anual del PGB fue de 3,4%, promedio que se repitió en el resto de los años 70 y bajó a 2,9 durante los años 80<sup>20</sup>. El desempeño del orden del 6% de crecimiento desde 1986 es, desde esta perspectiva, excepcional y debe considerarse en primer lugar como un fenómeno cíclico que representa la recuperación sostenida después de la más profunda depresión económica desde los años 30, ayudada por cierto por la consolidación de las reformas económicas y por la estabilidad lograda después de los ajustes estructurales.

A partir de 1990 el PGB recuperó su nivel potencial de acuerdo a la tendencia histórica y por lo tanto, el crecimiento más reciente corresponde a una expansión genuina de la capacidad productiva. Sin embargo, la preocupación de algunos analistas, como Bosworth y Marfán, es que esta expansión reciente se basó principalmente en

---

<sup>20</sup> B. Bosworth y M. Marfan "Saving, Investment and Economic Growth Chile. The Import of Economic Reform" mimeo, 1993.

la utilización muy intensiva de una fuerza de trabajo desocupada o subempleada, lo cual permitió la disminución de la tasa de desempleo a niveles (4,4% nacional a fines de 1992) que no se conocían desde principios de los 70, cuando la economía estuvo muy sobrecalentada. La experiencia internacional señala que un crecimiento sostenido a largo plazo no se basa en la utilización intensiva de la fuerza de trabajo, sino más bien en el aumento de la inversión y en la introducción de mejoramientos tecnológicos que permiten aumentar la productividad del conjunto de los factores productivos. El potencial de crecimiento determinado por la fuerza de trabajo es muy inferior al que puede lograrse a través de la inversión, de la tecnología o del mejoramiento de la calidad del trabajo. En estos aspectos, Chile tuvo un desempeño pobre en el pasado histórico, por lo que la continuidad del crecimiento de los últimos años requiere una estrategia que ponga el acento en la formación de capital y en los factores tecnológicos.

En este horizonte de mediano plazo, la estrategia de consolidación del modelo exportador de crecimiento es coherente con la necesidad de mejorar la calidad de los factores productivos, porque ese modelo provee un marco de incentivos adecuado para aumentar la competitividad internacional que no puede sino basarse en un aumento sostenido de la productividad. Esto se justifica también desde el punto de vista de las implicancias de un mercado del trabajo con baja desocupación en una economía abierta: el crecimiento económico sostenido genera un aumento de los salarios reales los que, si no van acompañados de un aumento de la productividad, se traducen en mayores costos de producción y pérdida de competitividad. Este efecto se ha estado manifestando en la economía chilena a comienzos de los años 90.

El crecimiento de la productividad del trabajo se puede lograr con un aumento de la dotación de capital por trabajador, pero también con un aumento de la productividad del conjunto de los factores de producción. Mientras lo primero involucra al proceso de ahorro e inversión, lo segundo afecta el proceso de innovación tecnológica y mejoramiento de la calidad de los factores, en particular, la educación y capacitación de la fuerza de trabajo. El aumento del ahorro y la inversión es uno de los objetivos estratégicos de la política macroeconómica para los años 90. La innovación tecnológica, en cambio, por tener un contenido sectorial más específico desde su origen, es el objeto de la política industrial. A diferencia de la política industrial del periodo de sustitución de importaciones, que se basó preferentemente en el uso de la inversión pública y en la manipulación de los incentivos a la inversión privada en forma selectiva y discriminatoria, en los años 90 se perfila la necesi-

dad de una nueva política industrial orientada al desarrollo de la capacidad tecnológica y educacional, que constituye un insumo sistémico de un modelo exportador. Tal política tendría que incorporar también los criterios de protección ambiental y del patrimonio de recursos naturales frente a los riesgos de depredación inducidos por las altas rentabilidades de las actividades intensivas en esos recursos. Pero esos criterios deben ser evaluados en términos de sus beneficios y costos sociales de largo plazo.

Desde este ángulo surge también la necesidad de una reforma del Estado para perfeccionar sus funciones regulatorias. Puesto que se trata de ampliar el ámbito del mercado en la gestión directa de esas actividades, el Estado debe contribuir a generar la institucionalidad adecuada, con sus sistemas de incentivos y desincentivos, que garanticen la protección del interés social. La función regulatoria del Estado adquiere preeminencia, no en el sentido del control burocrático e intervencionista, sino en la transmisión de las señales eficaces a los agentes individuales y en el perfeccionamiento sostenido de las instituciones que enmarquen su conducta.