

Herencias y desafíos económicos de la democracia chilena*

Ffrench-Davis, Ricardo

Ricardo Ffrench-Davis: Economista chileno, ex-Director y Vicepresidente de CIEPLAN y miembro del equipo económico de la Concertación Democrática. Actual Director de Estudios del Banco Central de Chile.

La economía chilena exhibe, entre sus méritos, un significativo crecimiento y diversificación de las exportaciones, un presupuesto fiscal equilibrado - aunque con gastos esenciales reprimidos notoriamente -, y una nueva generación empresarial que revela dinamismo y modernidad en la gestión. Es claro, sin embargo, que la modernización abarca una parte limitada de Chile: los salarios medios son menores que en 1970, la tasa de inversión se mantiene por debajo de los niveles de los años 60 y el crecimiento de la producción por habitante no ha superado, en promedio, el 1% anual, en la década reciente. Junto a los sectores modernos, hay una proporción elevada de chilenos marginados de la modernización, que dan base al planteamiento de que el gobierno de Pinochet segmentó al país en dos Chile. Tarea de la democracia es reintegrarlo en un Chile para toda la gente.

Después de 16 años y medio Chile reconquistó un régimen democrático. Ello se logró, ahora, gracias a la capacidad de los sectores democráticos para deponer las diferencias que antes los habían dividido, y privilegiar los puntos de convergencia.

Al comenzar el gobierno democrático, en marzo de 1990, encuentra una economía con un auge notable en 1988-1989 pero que descansó en dos componentes transitorios: uno fue la utilización de capacidad instalada existente en 1987, la que ahora está agotada; el otro fue una sustancial mejora de los precios de exportación muy por encima de los niveles considerados normales por diversos especialistas. Por lo tanto, es preciso observar qué sucede bajo la superficie. El auge de 1989 es la parte final de un ciclo que muestra la sensibilidad de la economía chilena a los cambios en la economía mundial; en consecuencia es necesario distinguir entre las tenden-

cias y las fluctuaciones coyunturales internas y externas. Ello se hace en la sección I.

La economía chilena exhibe, entre sus méritos, un significativo crecimiento y diversificación de las exportaciones, un presupuesto fiscal equilibrado (aunque con gastos esenciales reprimidos notoriamente), y una nueva generación empresarial que revela dinamismo y modernidad en la gestión. Es claro, sin embargo, que la modernización abarca una parte limitada de Chile: los salarios medios son menores que en 1970, la tasa de inversión se mantiene todavía por debajo de los niveles de los años 60 y el crecimiento de la producción por habitante no ha superado, en promedio, el 1% anual, en el decenio recién terminado. Junto a los sectores modernos, hay una proporción elevada de chilenos marginados de la modernización, que dan base al planteamiento de que el gobierno de Pinochet segmentó al país en dos Chile. Tarea de la democracia es reintegrarlo en un Chile para toda la gente.

La institucionalidad creada por el régimen saliente es autoritaria, y en ello es anti-moderna. Se requieren entonces modernizaciones efectivas en la legislación laboral, que restablezcan sus legítimos derechos a los sindicatos, y dar espacios a las diversas organizaciones sociales que fueron perseguidas o marginadas por el régimen de Pinochet. Esto se relaciona también con el ámbito distributivo. El nuevo gobierno encuentra una situación social de acentuada concentración de las oportunidades y del ingreso. Los antecedentes expuestos en la sección II muestran la tendencia regresiva que ha exhibido la distribución del ingreso durante el régimen de Pinochet. Por último, el nuevo gobierno inició su accionar en una institucionalidad que involucra numerosos amarres, de muchas leyes dictadas aun pocos días antes de que asumiera.

El desempeño de la producción y la inversión

La economía chilena ha sufrido gran inestabilidad en los últimos 20 años. En lo que se refiere a producción (Producto Interno Bruto, PIB), en este decenio, Chile exhibió la mayor caída de toda América Latina en 1982, y la mayor expansión en toda la región en 1989. Ambos cambios, la caída y la expansión, estuvieron asociados a eventos externos. Un deterioro de los términos del intercambio y de las transferencias de fondos externos en el primer caso, y una mejora de los términos del intercambio en una magnitud inesperada en el segundo.

Las versiones apologéticas de la política económica del régimen de Pinochet destacan la evolución de la economía chilena después de la caída, y en particular enfo-

can la atención en el aumento del PIB del 10% en 1989. Esto es un burdo error por dos razones. Una es que cuanto mayor haya sido la caída de la actividad económica, la recuperación posterior puede ser más fuerte. Es preciso entonces, al evaluar los resultados de la política económica, considerar el total de los efectos y no sólo una parte (exclusivamente la recuperación), pues ésta da una visión parcial. El gráfico 1, que muestra la evolución del PIB por habitante entre 1974 y 1989, demuestra la importancia de esta perspectiva, en una economía que ha tenido tantos altibajos.

La segunda razón es que la gran expansión de 1989 se apoyó en factores transitorios no sostenibles en el largo plazo, que dejan efectos negativos a futuro sobre los equilibrios macroeconómicos, los que constituyen un obstáculo para la acción del gobierno democrático.

Más allá de las fluctuaciones de corto plazo, la tendencia del PIB está determinada por la intensidad con que se cree nueva capacidad productiva. Esta está asociada a la inversión y a su productividad.

El cuadro 1 recuenta las tasas medias de crecimiento de la producción total y de la inversión en diversos subperíodos comprendidos entre 1961 y 1989.

	Crecimiento PIB	Tasa de inversión
1961-71	4,6%	20,2%
1971-74	0,3%	15,9%
1974-81	2,6%	15,7%
1981-89	2,6%	15,3%

Fuente: Tomado de Ffrench-Davis y Muñoz (1990). La col. 1 muestra la tasa de aumento anual del producto interno bruto; la col. 2 corresponde a la formación bruta de capital fijo como proporción del PIB en cada subperíodo.

El cuadro 1 muestra que el crecimiento promedio ha sido bajo desde 1970. En los dos subperíodos que cubre el régimen de Pinochet el aumento del PIB fue del orden de 2,6% anual, incluyendo caídas de 17% en 1975 y de 14% en 1982 y un alza de 10% en 1989. Cabe destacar que, a diferencia de otros países, como los del sudeste asiático, en los que el dinamismo de las exportaciones se transmitió al resto de la economía, en Chile el modesto crecimiento del PIB estuvo acompañado de una gran expansión de las exportaciones. Estas aumentaron 8% real por año entre 1974 y 1989, con una tasa aún notablemente mayor, de 15%, para los productos no tradicionales.

Tendencias de la producción

La principal razón para que el crecimiento económico haya sido tan modesto desde 1974 es que la inversión fue baja: menos de 16% del PIB se destinó a la inversión, en promedio, durante los 16 años. Esa cifra es muy inferior al coeficiente de 20% registrado en los años 60. De ahí que la capacidad productiva creciese bastante más en los años 60: un 4,6% anual.

La población, entretanto, aumentaba. En los años 80 creció 1,7% anual. Con ello, el aumento del PIB por habitante fue apenas de 0,9% por año (ver gráfico 1). Hay tres factores que ayudan a explicar por qué los salarios en 1989 mostraban un desempeño peor, pues aun eran menores que en 1981 (y menores que en 1970): a) la producción ha crecido muy lentamente, b) una parte mayor de la producción se filtra al exterior para servir la gran deuda externa que se acumuló entre 1976 y 1982, y c) la economía chilena se hizo mucho más regresiva durante la dictadura (ver sección II).

¿Por qué la inversión ha sido escasa? Ello está asociado al bajo uso de la capacidad productiva durante muchos años. La subutilización de la capacidad tiende a reducir la rentabilidad promedio de la inversión, disminuye los fondos disponibles para invertir y deteriora la situación financiera de las empresas. Por otra parte, durante muchos años las tasas de interés reales, a consecuencia de una liberación total del sistema financiero nacional, fueron muy elevadas (Ffrench-Davis, 1982). Por ejemplo, alcanzaron un promedio de 37% sobre la inflación entre 1975 y 1982. Las altas tasas de interés desalentaron la inversión, en tanto que no alcanzaron a estimular el ahorro interno. En efecto, los crecientes créditos externos, en conjunto con la liberalización de las importaciones, actuaron con fuerza en la dirección opuesta, promoviendo un mayor consumo de artículos importados. Después de 1982 las tasas han sido mucho más moderadas, pero se agregó otro factor negativo que fue el servicio de la deuda externa. Esta significa que una fracción elevada del ahorro interno no se invierte sino que se destina al pago de intereses a los acreedores externos.

Un último factor que ha desalentado la inversión productiva, es que parte significativa de los esfuerzos empresariales se han destinado a la compra de activos existentes, de un proceso muy activo de transferencias de propiedad. Estas fueron inducidas por los desequilibrios recesivos predominantes por muchos años en la economía chilena, por un intenso proceso de privatización de empresas públicas, y luego por la intervención gubernamental de empresas privadas en quiebra y su

posterior reprivatización. La tasa de inversión ha evolucionado con el ciclo económico. Alcanzó su máximo nivel en 1981 (19,5% y luego descendió hasta 12,9% en 1983, para recuperarse paulatinamente y llegar a 18,4% en 1989).

Cuadro 2

Salarios, asignación familiar y gasto social público
(1970 = 100)

	Salarios (1)	Salario mínimo (2)	Asignación familiar (3)	Gasto social público per cápita		
				Total (4)	Salud (5)	Educación (6)
1970	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1980	83,3	128,9	81,6	90,1	82,4	88,7
1981	97,3	136,6	80,9	99,8	74,8	97,0
1985	83,2	85,4	54,6	94,2	65,0	92,0
1986	84,9	81,4	45,7	90,5	63,0	87,0
1987	84,7	76,4	38,1	88,3 a/	63,3 a/	79,9 a/
1988	90,3	81,8	33,2	91,2 a/	71,8 a/	82,5 a/
1989	92,0	90,9	28,5	NA	NA	NA

Fuente: INE; Cortázar y Marshall (1980): «Índice de precios al consumidor en Chile, 1970-78», y Cabezas (1988), «Revisión Metodológica y estadística del gasto social en Chile: 1970-86». La col. 4 incluye gastos en salud, educación, vivienda y previsión. Los índices y valores nominales fueron deflactados por el IPC
a/ Estimaciones en base a la tasa de variación anual según información de la Contraloría General de la República.

¿Qué ha acontecido con la productividad? Los antecedentes sugieren que la productividad del conjunto de la economía ha sido similar en 1974-81, 1982-89, 1960-70 (ver Ffrench-Davis y Muñoz, 1990, cuadro 3). ¿Cómo se concilia esto con la imagen de que en los dos decenios más recientes la productividad sería muy superior, debido a la apertura externa y a la liberalización de mercados?

La respuesta está en que las empresas sobrevivientes sí son más productivas actualmente, pero también la tasa de mortalidad de empresas es mayor. Como lo que interesa medir es la productividad del total y no sólo la de un segmento de la economía, hay una compensación entre ambos factores.

Por otra parte, entre las empresas que sobrevivieron, incluyendo las nuevas empresas, hay una heterogeneidad mayor que en años pasados. La modernización llegó a varios sectores de la economía, pero no a todos.

Por ejemplo, hay sectores campesinos, talleres industriales y trabajadores por cuenta propia que han tenido graves dificultades para capitalizar y que, en parte, operan con productividades e ingresos menores que veinte años atrás. Han sobrevivido o han encontrado ocupación flexibilizando sus ingresos hacia abajo.

Todo esto no es óbice para destacar lo positivo de que exista un segmento creciente de empresas, urbanas y rurales, de gran productividad y dinamismo.

Esta es una importante herencia positiva para el futuro. El énfasis exportador de las políticas neoliberales y la creación de un mercado de recursos naturales y de tierras (facilitadas por la anterior reforma agraria) pasaron a ser el terreno favorable de cultivo para que las iniciativas empresariales, sobre todo de las generaciones más jóvenes, se aventuraran en la toma de riesgos y en la exploración de nuevas formas de producir¹.

Los balances macroeconómicos

Hay un largo historial en Chile y en América Latina que comprueba la importancia de que se mantengan equilibrios macroeconómicos básicos. Estos se refieren al volumen de emisión monetaria, a la relación entre los ingresos de exportaciones y los gastos en importaciones, y al presupuesto fiscal. Desequilibrios excesivos y persistentes, en cualquiera de estos frentes, han sido causales de grandes crisis, de hiperinflaciones y de recesiones.

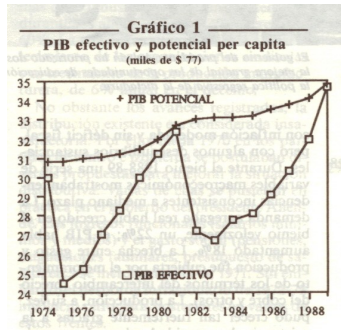
El gobierno de Pinochet fue en general muy cauto en la expansión monetaria y ha mantenido un presupuesto fiscal equilibrado o superavitario. Una consecuencia de esas políticas ha sido una inflación moderada (para los patrones sudamericanos). Se ha demostrado, no obstante, que esas políticas no son garantía de estabilidad económica. En efecto, en contraste, en el sector externo se registró un prolongado y creciente déficit, financiado con endeudamiento externo durante largos años (entre 1977 y 1981)². Esto llevó a la crisis de 1982 y aún es una carga para la economía chilena.

Hay un cuarto balance, que habitualmente no se incluye entre los equilibrios macroeconómicos, y sí debiera hacerse, que es la relación entre la creación de nueva capacidad productiva y los aumentos de la producción efectiva (o uso de capacidad). Como se ha expuesto antes, en el régimen de Pinochet hubo permanentes desequilibrios entre ambos indicadores (gráfico 1). La consideración del conjunto de estos balances, muestra problemas que debe enfrentar y resolver el gobierno democrático.

¹Este dinamismo de un segmento de la población se dio en conjunto con un cuadro de una mayoría de jóvenes en ocupaciones con ingresos menores que los recibidos por sus padres dos decenios atrás, no obstante la elevación del nivel educacional.

² Los estudios empíricos han demostrado que la mayor parte del aumento del endeudamiento externo en 1977-81 se gastó en financiar mayores importaciones de bienes de consumo (Ffrench-Davis y De Gregorio, 1987).

Luego de la profunda recesión económica de 1982 y de algunos años de incertidumbre, a partir de 1986 se inició una recuperación fuerte y sostenida de la actividad y del producto interno. En 1986-1987 la recuperación se efectuó en un marco macroeconómico estable. Sin embargo, en el bienio siguiente, la situación se modificó, acelerándose la expansión de la demanda y de la actividad económica, lo que culminó con un sobrecalentamiento de la economía en 1989, cuando se alcanzó una tasa de aumento del PIB de 10%. La desviación respecto a una expansión prevista del orden de 4,5 % anual, fue liderada, principalmente desde fines de 1987, por un aumento de la demanda agregada del sector privado, resultante de gran expansión monetaria, reducción fuerte de la tributación, y un atraso del tipo de cambio que abarató las importaciones³. Este proceso expansivo se apoyó en un notable mejoramiento de los términos del intercambio observado en 1988-89 y en la capacidad instalada disponible entonces, la que prácticamente se agotó en 1989.



En consecuencia, la década de los años 80 llegó a su fin con una economía chilena con inflación moderada y sin déficit fiscal, pero con algunos desequilibrios sustanciales. Durante el bienio 1988-89 una serie de variables macroeconómicas mostraban tendencias inconsistentes a mediano plazo. La demanda agregada real había crecido en el bienio velozmente, un 22%; el PIB había aumentado 18%. La brecha entre gasto y producción fue cubierta por el mejoramiento de los términos del intercambio (precio del cobre y otros). La producción, a su vez, pudo crecer tan fuertemente gracias a la existencia de capacidad ociosa. La capacidad productiva se expandió sólo 7% en el bienio. Ante un aumento del PIB efectivo de 18%, se copó la capacidad instalada, registrándose un recalentamiento de la economía. Ello se ex-

³La cantidad de dinero del sector privado se expandió 56% en los doce meses terminados en octubre de 1988 (mes del plebiscito a que se vio obligado a convocar el gobierno de Pinochet), la tributación se redujo cerca de 4% del PIB en 1988-89 y el tipo de cambio real se revaluó 12% entre enero de 1988 y junio de 1989, fecha ésta en la cual el gobierno de Pinochet debió revertir esa política debido al aumento acelerado de las importaciones. La mejora de los términos del intercambio representó un ingreso extraordinario de US\$ 2.500 millones en el bienio 1988-89, y equivalió durante 1989 a un 6% del PIB del año respectivo.

presó en una aceleración de la inflación y en un deterioro del sector externo. La inflación anual a marzo de 1990 llegó a 24% con lo que duplicó la tasa de 10,9% registrada hacia fines de 1988⁴. Las exportaciones aumentaron vigorosamente un 20% en el bienio, pero las importaciones se expandieron 46%. La brecha fue cubierta por el ingreso extraordinario de divisas generado por el ya mencionado efecto positivo de los términos de intercambio. Esta mejora se centró en el precio del cobre, cuyo nivel que se duplicó entre 1985-86 y 1988-89; el cobre representa la mitad de las exportaciones chilenas y es producido principalmente por una empresa estatal, que reporta altos impuestos y utilidades al gobierno⁵.

Debido a los desajustes existentes, el gobierno de Pinochet se vio obligado a efectuar tres sucesivos ajustes, que incluyeron una revaluación en junio de 1989, luego en septiembre del mismo año y en enero de 1990 ajustes en el mercado financiero. De esta manera, en febrero y marzo de 1990 las tasas de interés estaban notablemente altas, triplicando las tasas reales de captación en países industrializados y en niveles del orden de 15% real en los préstamos.

En síntesis, al iniciarse el gobierno democrático, los balances macroeconómicos no estaban en equilibrio, y un proceso de ajuste estaba en marcha para equilibrarlos. Por otra parte, la capacidad productiva se encontraba colmada, por lo que cualquier aumento de la producción efectiva requerirá, a diferencia de los años precedentes, de un aumento considerable de la capacidad productiva. Las metas del gobierno democrático de un crecimiento cercano al 5% anual (casi el doble que el 2,6% logrado en promedio durante la dictadura) requieren entonces un incremento de la inversión por sobre los niveles vigentes en 1989⁶.

La distribución del ingreso y el proceso social

Al inicio de los años 70 Chile se situaba entre los países de América Latina con mayor desarrollo social. El nivel educacional, el sistema nacional de salud y la organización para la construcción de viviendas populares eran de los más adelantados de la región. La cobertura de la seguridad social también era muy alta, llegando a cuatro quintos de la fuerza de trabajo, y existía un programa masivo de alimentación

⁴Entre setiembre de 1989 y enero de 1990, la inflación anualizada se empinó a 31%.

⁵Dada la gran importancia del cobre en la balanza de pagos y en las cuentas fiscales, y la inestabilidad del precio internacional, se creó un Fondo de Compensación del Cobre, en el cual debían acumularse una parte del alza de precios para disponer de esos fondos en los periodos de cotizaciones deprimidas. Desafortunadamente, la mayor parte de los fondos se gastó en financiar el aumento acelerado de las importaciones de 1988 y 1989.

⁶Esto significa que se necesita financiamiento para elevar la tasa de inversión en cerca de 2 puntos del PIB, para servir la deuda externa y para empezar a reducir la deuda social.

para preescolares y escolares. Se había desarrollado un amplio segmento de clase media, aunque concentrado inicialmente en las áreas urbanas. La distribución mejoró en general en los años 60 y hasta los comienzos de los años 70. El progreso se extendió también al sector rural, fenómeno asociado a la reforma agraria realizada entre 1965 y 1973. Así Chile, al inicio de los años 70, exhibía una de las mejores situaciones distributivas de la región.

Los mencionados avances fueron el fruto de un proceso continuo, que tomó fuerza durante los años 20, y que se intensificó con los gobiernos radicales entre 1939 y 1952 y luego con los presidentes Ibáñez, Alessandri, Frei y Allende. Algunos indicadores sociales continuaron mejorando en el régimen de Pinochet, en tanto que otros se deterioraron fuertemente.

El índice de analfabetismo, ya reducido a 20% en 1952, disminuyó a 10% hacia 1973 y a 6% en 1985, en tanto que el porcentaje de la población de 6 a 14 años registrado en la educación primaria subió de 65% a cerca de 100% en 1973; para descender a 95% en 1985; en cuanto a la educación secundaria, daba acceso a un 10% de los jóvenes de 15 a 18 años en 1952, cifra que se elevó a 51% en 1973 y a 67% en 1985.

En cuanto a ingresos los indicadores son más limitados e incompletos. Los antecedentes disponibles (French-Davis, 1973, Jadresic, 1989), sugieren que los ingresos del sector rural mejoraron fuertemente en los años 60. Por otra parte, las remuneraciones medias de la industria mejoraron fuertemente durante los años 60, en una cifra cercana a 60%. La alta cifra estuvo asociada al fortalecimiento de las organizaciones sindicales y al crecimiento de la producción manufacturera, de 6% anual en el decenio.

No obstante los avances registrados, la distribución existente era considerada insatisfactoria. Por ello, hacia 1970 en los partidos de centro e izquierda se postulaban diversas propuestas para mejorar la situación distributiva. Varias de ellas se pusieron en práctica en el gobierno del presidente Allende. Los ingresos funcionales (salarios mínimos y medios) y el gasto social (pensiones, asignaciones familiares, presupuesto de salud, etc.) se incrementaron en 1971. Sin embargo, el desborde inflacionario de 1972-73 involucró retrocesos posteriores en varios de estos frentes.

El régimen de Pinochet muestra indicadores positivos en lo referente a expectativas de vida, mortalidad general e infantil, los que acentúan la tendencia positiva que estos indicadores ya exhibían en los 50 y 60. En particular evolucionó muy favorablemente la mortalidad infantil, situándose Chile en los años 80 con Costa

Rica, Cuba y los países del Caribe de habla inglesa en los niveles menores de mortalidad. En Chile como en los otros países, el buen desempeño obedeció a esfuerzos públicos de atención materno-infantil, incluidos programas de nutrición a los niños lactantes, a lo que se agregó un nivel educacional creciente de las madres y el descenso del número de nacimientos (Raczynski y Oyarzo, 1981). Esto fue acompañado de la ampliación del número de hogares con disposición de agua potable y sistemas de alcantarillado (CEPAL, 1989).

Cuadro 3

Distribución del consumo por hogares, 1969, 1978, 1988
(Porcentaje sobre el total y peso del 88)

Quintil	1969	1978	1988
I	7,8	5,2	4,4
II	11,8	9,3	8,2
III	15,6	13,6	12,6
IV	20,6	21,0	20,0
V	44,5	51,0	54,9
Total	100,0	100,0	100,0
Gasto Promedio	75.535	76.265	76.490

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Encuestas de Presupuestos Familiares, efectuadas en Santiago.

Otros indicadores, en cambio, muestran un desempeño negativo. Ellos reflejan, en definitiva, la baja tasa de inversión bruta por trabajador (con el consiguiente impacto negativo sobre la productividad bruta por persona ocupada) y las leyes laborales sesgadas contra los trabajadores. Las remuneraciones promedio se situaron en 1989 un 8% por debajo de 1970; el ingreso mínimo se deterioró en un 9% y su cobertura se redujo sustancialmente, dejando al margen de su protección a varios sectores. Las asignaciones familiares, que habían jugado un papel progresivo en los años anteriores, perdieron peso. Desde su creación en 1954, la asignación familiar para las cargas de obreros, que se vino a sumar a la pagada a los empleados, creció continuamente en importancia hasta inicios de los años 70 (Ffrench-Davis, 1973). Después de 1974 experimentó un persistente descenso, hasta situarse en 1989 un 71% por debajo del nivel logrado en 1970 (cuadro 2).

El gasto público en salud, educación y vivienda por habitante también decreció. La magnitud fue sustancial, pues alcanzó a cerca de 22% respecto de 1970. Sólo el gasto previsional muestra un aumento, asociado a un número creciente de pensionados. Sin embargo, ha habido una mayor focalización de una parte del gasto social en los más pobres, lo que ha paliado parcialmente el deterioro de los ingresos laborales.

El retroceso registrado en los ingresos laborales y en los gastos sociales monetarios, y la regresividad de las reformas tributarias de años recientes, se reflejan en el deterioro observado en la distribución de los gastos de consumo. La información más sistemática disponible, corresponde a tres encuestas realizadas en Santiago, ciudad que cubre alrededor de un 40% de la población. Las encuestas de gastos familiares, para 1969, 1978 y 1988, indican un deterioro continuo en los tres quintiles inferiores. El deterioro es más acentuado en el sector más pobre (ver cuadro 3). En cambio, el quintil más rico mejoró su posición relativa consistentemente. Su participación subió de 44,5% en 1969, a 51,0% en 1978 y a 54,6% en 1988. Además es el único quintil cuyo ingreso real por familia se elevó entre 1969 y 1988.

Estos antecedentes sobre distribución del gasto y sobre ingresos revisten gravedad, pues indican que el segundo ciclo del gobierno de Pinochet fue también regresivo, y aparentemente con mayor intensidad todavía que en el primer ciclo⁷.

El desafío de crecimiento económico con justicia social

En primer lugar, el desafío de compatibilizar el crecimiento con la equidad distributiva sigue más vigente que nunca en Chile, sobre todo después de la experiencia de la dictadura que deterioró el nivel de vida de una amplia proporción de la población. Esa compatibilización requiere acuerdos políticos sustantivos entre los principales sectores sociales y políticos, que permitan negociar y concertar una secuencia temporal aceptable para todos de la distribución de los costos y beneficios del crecimiento económico. Este es compatible con un progresivo mejoramiento de la distribución de las oportunidades y el ingreso. En democracia se requiere que ambos avancen en forma paralela. De ahí la prioridad que el gobierno democrático le ha otorgado a dos tareas. Una es la modificación de la legislación laboral, para reponer la capacidad de organización y negociación de los trabajadores. Otra es la gradual pero sostenida mejora de las oportunidades de educación y salud de la gran cantidad de postergados por la política regresiva del régimen de Pinochet. Así, en primer lugar figura una reforma tributaria dirigida a financiar una expansión del gasto social, que provea mejores oportunidades a los jóvenes de ingresos bajos y medios. Igualdad de oportunidades y organización de la sociedad son dos componentes esenciales de una auténtica modernización de Chile.

En segundo lugar, existe una evidencia abrumadora en el sentido de que los equilibrios macroeconómicos tienen una importancia crucial para el éxito de cualquier

⁷Los años de las encuestas no coinciden exactamente con los de los ciclos que fueron 1974-81 y 1982-89. Mayores antecedentes se exponen en French-Davis y Raczynski (1990).

estrategia de desarrollo. El costo de perder esos equilibrios más allá de ciertos límites es muy elevado. Aparte de que producen la reversión de los éxitos iniciales que se puedan lograr en crecimiento y redistribución, la experiencia muestra que también se producen pérdidas políticas muy costosas para los gobiernos que caen en las tentaciones populistas. Las formas de alcanzar equilibrios macroeconómicos pueden ser muy diversas (Cortázar, 1986; Sunkel, 1990): pueden ser concentradoras o desconcentradoras; más cíclicas o más estables. Depende, entre otros, del peso relativo que se le otorgue a distintas variables, de la composición del gasto e ingreso público, de la institucionalidad financiera y de otras iniciativas públicas que contribuyan a la capacidad y organización de los sectores de menores ingresos.

En tercer lugar, a partir de la experiencia neoliberal de la dictadura se han producido modernizaciones importantes en la organización económica, que sin duda deben incorporarse como logros permanentes y válidos para futuras estrategias democráticas de desarrollo. Entre ellas pueden mencionarse el significativo crecimiento y diversificación de las exportaciones; y el desarrollo de una nueva generación empresarial que revela características más dinámicas y modernas que las tradicionales clases empresarias. Entre los obstáculos sobresale la tendencia de la economía chilena a sobrereaccionar frente a shocks externos positivos y negativos, la aún insuficiente tasa de inversión exhibida hasta 1989 y la gran desigualdad reinante. Queda planteado el desafío de superar los desequilibrios macroeconómicos surgidos en 1988-1989, y lograr imprimirle a la economía chilena un sendero de crecimiento más estable, con una tasa ostensiblemente mayor que la registrada en promedio desde 1973, y con una creciente justicia social.

Referencias bibliográficas

CEPAL (1989), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1988, Naciones Unidas, Santiago.