

CAPÍTULO II

EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA CHILENA EN LOS AÑOS NOVENTA

LOS DATOS BÁSICOS

La década del noventa ha quedado identificada como la más exitosa del siglo XX, desde el punto de vista del desempeño de la economía chilena. A nivel macroeconómico los resultados fueron envidiables para la mayoría de los países en desarrollo, como se puede apreciar en la siguiente síntesis (basada en la información oficial):

- un crecimiento anual del PIB de 6,7% en 1990-1999, en contraste con un 2,7% en 1981-1989, y un crecimiento histórico de la economía chilena en torno al 3,5% anual;
- una tasa de inversión de 27,9%, versus un 19,1% en los mismos dos períodos más recientes, respectivamente;
- una tasa de inflación de 10% promedio anual, versus un 19,7% en los años ochenta. Para el año 2002 se estima una inflación de sólo 2,5%;
- un desempleo de 6,3%, versus un 18% en los años ochenta, aunque incrementado al 9% en 1998-2002;
- un aumento del índice de sueldos y salarios reales de 3,9%, anual versus una disminución de -0,7% en los años ochenta.

Con todo, este desempeño no ha logrado disminuir las grandes desigualdades relativas en la distribución del ingreso, que se intensificaron con los experimentos neoliberales de los años setenta. De acuerdo a encuestas de gastos por hogares, el 20% más pobre, que en 1969 disponía del 7,6% del total, vio mermar esta proporción a un 5,2% en 1978 y a un 4,4% en 1988, cifra que se ha mantenido relativamente estable en los años noventa (Ffrench-Davis, 2003: 315). La relación entre la participación del quintil más rico y el quintil más pobre aumentó de un coeficiente de 5,9 a 9,8 y a 12,5 respectivamente.

Si, en cambio, se utiliza la distribución del ingreso *per cápita* por hogar para el período más reciente, esa relación pasó de 19,9 como promedio de los años ochenta a 15,6 y 17, en las dos mitades de los años noventa (Ffrench-Davis, 2003: 324). De la comparación entre estas tendencias, basadas en variables que no son idénticas pero sí aproximaciones, se desprende que en los años noventa ha habido algún mejoramiento distributivo respecto de los años ochenta, pero no se ha logrado reproducir los patrones distributivos de los años sesenta. En compensación, el centro de las políticas sociales ha estado en mejorar las condiciones de los grupos que viven en extrema pobreza, cuya magnitud, como proporción de la población total, bajó desde 39% en 1990 a 21% en 2000, gracias a un fortalecimiento de la institucionalidad social del Estado y a la asignación de una cuota creciente de recursos a este objetivo (Ffrench-Davis, 2003: 320).

La última década del siglo XX se caracterizó en Chile por el doble proceso de transición democrática y consolidación del sistema de economía abierta de mercado. Desde el punto de vista de la economía, las condiciones para la transición a la democracia en 1990 eran muy favorables. En primer lugar, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, en Chile ya se habían implementado las principales reformas de mercado y se habían asumido los principales costos sociales derivados de los ajustes de los años ochenta. La renegociación de la deuda externa, el mejoramiento de los términos de intercambio y una buena percepción de los inversionistas extranjeros habían facilitado una recuperación de la economía, la cual desde 1986 comenzó a crecer a tasas aceleradas. En 1989 el crecimiento del PIB llegó a más de un 10%, aunque en parte esto correspondió a una política expansiva del gasto, influida por la campaña electoral de ese año.

En la perspectiva del largo plazo, el alto crecimiento económico ha sido liderado por las exportaciones, que se han convertido en un motor de crecimiento. Su ritmo de crecimiento medio anual en los noventa fue de 9,2% (Anexo, Cuadro 2), a pesar de que el principal mecanismo de incentivo, como es el tipo de cambio, estuvo permanentemente apreciándose hasta 1998 (Anexo, Cuadro 2) con una caída aproximada de 30%

en términos reales. Esta apreciación fue resultado del alto crecimiento de la oferta de divisas (proveniente tanto de las exportaciones como de las inversiones extranjeras, todo lo cual aumentó las reservas internacionales en casi tres veces hacia fines de la década). Este desempeño exportador ha consolidado en Chile un modelo de desarrollo orientado internacionalmente. Esta orientación estratégica encuentra su fundamento en un alto grado de consenso político, si se tiene en consideración que se trata de una economía pequeña (15 millones de habitantes de ingresos medios), con gran diversidad de recursos naturales y una serie de otras ventajas competitivas que han sido adquiridas en el largo plazo; como por ejemplo la favorable ubicación que tiene Chile en los índices de competitividad internacional, la estabilidad macroeconómica, los altos índices de escolaridad, la buena infraestructura física y en telecomunicaciones, la capacidad institucional y de gobierno, los importantes logros en el desempeño empresarial, entre los más importantes.

LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LA CONCERTACIÓN

La característica distintiva del modelo de desarrollo chileno de los años noventa ha sido la consolidación de una economía de mercado con rasgos muy específicos. Principalmente, se han implementado reformas institucionales orientadas a enfatizar el contenido de equidad del desarrollo y un papel regulador del Estado que ha buscado corregir las principales deficiencias de los mercados e incentivar al sector privado a crear bienes públicos y externalidades. La posibilidad de haber constituido una alianza política de apoyo, como ha sido la Concertación de Partidos por la Democracia, no ha sido un tema menor.

Por cierto, es innegable que la política económica de la Concertación asumió las reformas institucionales que implantó el régimen militar, orientadas a desarrollar una economía de mercado abierta. Aquí hubo una definición fundante: el país había pasado por demasiados traumas como para empezar todo de nuevo e ignorar los progresos alcanzados. Pero sobre la institucionalidad existente, la Concertación definió un valor agregado con un cambio de signo orientado a la consolidación democrática y a un mejoramiento de la equidad social del modelo de desarrollo. Fue la estrategia política de la continuidad con el cambio, acompañada de una estrategia económica de desarrollo con equidad.

Este valor agregado tuvo tres componentes básicos: el primero, es un Estado Regulador que velaría por corregir las fallas de los mercados en sus efectos sobre la asignación de recursos y la ampliación de las capacidades competitivas; el segundo, es un Estado Social que buscaría corregir las grandes inequidades sociales originadas en las dos décadas anteriores; y el tercer componente de este valor agregado es la

consolidación de un Modelo de Desarrollo Exportador basado en una competitividad sistémica (o endógena, como la denominó Fajnzylber); es decir, basada en un aumento de la productividad antes que en una disminución de los salarios reales.

Con todo, no se puede desconocer que la incorporación de las reformas de mercado a la política económica de la Concertación no ha estado exenta de controversias y críticas.

Un primer tema de controversia ha sido el uso del mercado y la apertura internacional como ejes centrales de la estrategia de desarrollo. Algunos sectores críticos argumentan que los mismos reproducen el programa neoliberal de la dictadura militar. Sin embargo, la posición predominante es que ni el mercado ni la inserción internacional pueden considerarse sinónimos del programa neoliberal: este último implica una “sociedad de mercado”, lo cual es confiar en el mercado como instrumento supremo de orientación de las relaciones sociales y del sistema valórico. La frecuente confusión entre economía de mercado y neoliberalismo tiende a oscurecer muchos temas de las políticas públicas.

Por otro lado, el programa de la Concertación rescata el valor de la política por encima del mercado, sin ignorar la lógica de una economía de mercado; valora la participación activa de la sociedad civil y reivindica un papel activo del Estado en las políticas sociales, en la regulación económica y en la redistribución del ingreso, incluso en la política comercial, donde se pasa de una apertura unilateral a una apertura conducida y negociada con otros países.

UN ESTADO REGULADOR

Toda la filosofía económica del modelo neoliberal se orientaba a desacreditar y desarticular el papel central del Estado en la economía. Pero no debe olvidarse que la desregulación financiera de los años setenta fue una causa directa del alto endeudamiento privado y la posterior crisis financiera de los años ochenta.

En la filosofía económica de la Concertación se recupera la idea de que en un sistema de mercado el Estado tiene funciones reguladoras importantes que desempeñar, para hacer más eficientes los mercados. Desde la derecha, a menudo se desacredita el concepto de regulación como sinónimo de dirigismo.

Las principales regulaciones económicas han sido macroeconómicas, en dos sentidos. En primer lugar, una política fiscal responsable que, aunque forzada a expandir el gasto para responder a la deuda social, lo hizo con un financiamiento adecuado que le permitió incluso obtener un superávit de 1,5% del PIB en los años noventa, comparado con un 0,3% en 1974-1989. En segundo lugar, una regulación de los flujos

de capitales externos, cuya abundancia en los años noventa ha afectado la estabilidad macroeconómica de muchos países, como ocurrió en México en 1995 y recientemente en los países asiáticos, y que le permitió a Chile, que ya había sufrido una crisis similar en los ochenta, evitar las graves crisis que afectaron a esos países (Ffrench-Davis, 2003). La política macroeconómica ha sido determinante de la combinación de alto crecimiento y baja inflación de los años noventa.

Pero también ha habido regulaciones microeconómicas. La privatización de muchas empresas en sectores de monopolios naturales, como electricidad, telecomunicaciones, sanitarias, etcétera, requiere regulaciones que impidan abusos monopólicos y aseguren la eficiencia de los mercados. Los gobiernos de la Concertación han sido activos para perfeccionar los mecanismos de defensa de la competencia y la institucionalidad reguladora de tarifas y de la provisión de servicios (Blanlot, 1993; Rivera, 2000). En segundo lugar, cabe mencionar la regulación ambiental, que en los años noventa adquirió un desarrollo institucional de gran significación (Blanlot, 2000). Más adelante retomaremos este tema.

UN ESTADO SOCIAL

Además del Estado Regulador ha habido un Estado Social o Integrador en los años noventa, que cambió el enfoque para la superación de la pobreza y la participación social. En la década del ochenta el enfoque se basó en un asistencialismo del Estado, con estrategias de focalización en los grupos con mayores carencias económico-sociales.

Desde los años noventa la política económica se basó en el concepto del desarrollo con equidad: concepto que resume la idea de que la mejor forma de erradicación de la pobreza es a través de la inserción productiva y el fortalecimiento de las capacidades personales, familiares y comunitarias para abordar las propias necesidades.

El principal desafío que decidió asumir la Concertación fue la deuda social. Un objetivo mínimo fue disminuir y, en lo posible, terminar en los años noventa con la extrema pobreza. No se logró el objetivo pero hubo avances importantes, como disminuir desde cerca de 40% la extrema pobreza a 21% en 1998.

Los años noventa se han caracterizado por la negociación política con los sectores de la oposición para generar los recursos necesarios para abordar la deuda social. Para ello se negoció una reforma tributaria en 1990, que permitiera financiar un programa social orientado a los sectores más pobres, con equilibrio fiscal. Pese a los vaticinios de que esta reforma afectaría negativamente el crecimiento, el aumento de tributación a las empresas (del 10% al 15%), aparte de ser todavía relativamente bajo para estándares internacionales, no

inhibió los flujos de inversión. Por el contrario, estos aumentaron significativamente. En 1999-2002 se han abordado nuevas legislaciones tendientes a fortalecer los recursos públicos para mantener los programas sociales en expansión.

Un segundo eje del concepto del Estado Social ha sido el fortalecimiento de las capacidades de los grupos más pobres en las dimensiones productiva, técnica, de inserción social, participación ciudadana, desarrollo de la autorresponsabilidad, vínculos a redes, y mejoramiento de los propios recursos disponibles –por ejemplo, los programas Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Chile Barrios, Pro-rural–. En este ámbito, se ha privilegiado la dimensión territorial y local de los programas sociales, con una creciente participación de los municipios. Se puede mencionar el desarrollo de instituciones públicas orientadas a fortalecer la capacidad de grupos sociales con desventajas o discriminaciones específicas: la mujer (Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM), los jóvenes (el Instituto Nacional de la Juventud, INJ), los indígenas (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI), los discapacitados (Fondo Nacional de la Discapacidad, FONADIS).

El aumento del gasto público social por persona entre 1990 y 1999 fue de 75% en términos reales. A pesar de la importancia de estos programas, hay evidencias de que el crecimiento económico *per se* explicaría entre el 60% y el 80% de la disminución de la pobreza (Meller, 2000). La diferencia se podría atribuir a los programas sociales.

Un tercer eje del Estado Social ha sido el programa de reformas laborales, tema que ha sido central a las relaciones entre la consolidación democrática y el desarrollo de la economía de mercado (Muñoz Gomá, 2000; Montero, 2000; Alburquerque y Oxman, 2001). Este tema ha estado marcado por las nuevas características que asumen el mundo de la empresa y del trabajo.

Una primera característica es la centralidad de la empresa en el sistema económico. En contraste con el sistema económico que hubo hasta los años setenta, la empresa como organización ha adquirido una alta centralidad y protagonismo no sólo en el proceso de producción sino también a nivel de la sociedad, en la influencia en los estilos de vida, en las formas de innovación, de recreación e inclusive en la cultura y el cultivo de las artes. La empresa se convierte en el centro de la vida social. Varios factores contribuyen en esta dirección. El nuevo paradigma de producción flexible está cambiando las antiguas formas de organización del trabajo, jerárquicas y verticales, basadas en la división del trabajo y en la atomización de los movimientos y tiempos de trabajo, por las nuevas formas basadas en la flexibilidad, la descentralización, la horizontalidad de relaciones, la innovación

y las exigencias de calidad. A esto se agrega que el nuevo paradigma de la competencia implica que las empresas ya no pueden gozar de la protección del Estado. Su única base de competencia es su propia eficiencia, calidad y productividad.

Por otro lado, la movilidad internacional del capital le impone retornos mínimos a este factor, lo que condiciona las posibilidades de las empresas para acceder al financiamiento. En otras palabras, la sobrevivencia de las empresas las obliga a satisfacer las condiciones de rentabilidad del capital. Y en una economía abierta e insertada internacionalmente, esto significa la rentabilidad internacional del capital.

Las características anteriores están afectando profundamente las formas de organización del trabajo en las empresas. En concreto, se está pasando de un sistema de relaciones laborales definidas con alta autonomía (basadas en la institucionalidad del derecho del trabajo, en el rol arbitrador del Estado y las demandas del movimiento sindical) a un sistema en que esas relaciones deben compatibilizarse con las condiciones que requieren los mercados. Entre otras cosas, esto significa que los empresarios necesitan trabajadores comprometidos con la capacidad competitiva de la empresa, con la capacidad y flexibilidad de su producción. De aquí que haya requerimientos mutuos, que están conduciendo a la práctica de las alianzas estratégicas para asegurar objetivos de interés común. Este es un nuevo marco para la negociación entre empresarios y trabajadores.

El régimen militar desarticuló al movimiento sindical, e introdujo una reforma laboral en que prácticamente desapareció la capacidad de negociación de los trabajadores. En los años noventa, tanto los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos han estimulado el diálogo social tripartito para consensuar una nueva institucionalidad laboral.

El objetivo ha sido desarrollar una institucionalidad laboral para el nuevo paradigma productivo, conjuntamente con una nueva cultura del trabajo que reconozca la dimensión internacional de la competencia. En una primera etapa el objetivo fue consensuar las premisas básicas de las nuevas reglas del juego, en lo que se llamó el Acuerdo Marco. Al mismo tiempo se introdujo una reforma laboral que mejoró algunas condiciones básicas de negociación. Posteriormente, los gobiernos han buscado una reconciliación entre una institucionalidad laboral más moderna (que considere la necesaria flexibilidad productiva de una economía abierta), con los derechos del sindicalismo a mejorar su capacidad negociadora (que fortalezca la negociación colectiva, que estimule la capacitación y la calidad del trabajo, que facilite la participación de la mujer en el trabajo) y la construcción de nuevos instrumentos de protección laboral, pero que se ubiquen a nivel societal (como el seguro de desempleo).

El empresariado, sin embargo, ha sido reticente a cambios sustantivos (con el argumento de que la institucionalidad existente ha funcionado bien) y opuesto a ampliar la negociación colectiva al ámbito inter-empresas, pero está de acuerdo en fórmulas de perfeccionamiento (participación de la mujer, ligar aumentos salariales a aumentos de productividad y calidad, capacitación, flexibilidad, jornadas de trabajo).

Nuevas regulaciones laborales que amplíen la negociación colectiva han sido consideradas por el sector empresarial como inhibidoras del crecimiento, porque introducirían rigideces en el mercado del trabajo. Sin embargo, lo mismo se argumentó en 1990 con las reformas básicas de ese año, sin que el crecimiento se hubiera afectado, como lo muestran los indicadores económicos. Las reformas laborales introducidas en 2001, sin embargo, han coincidido con la disminución de la inversión y del crecimiento, aunque es discutible que ellas puedan considerarse la causa directa de tal situación, en una coyuntura que ha estado dominada por la recesión económica internacional y la crisis argentina de 2002. Hay que considerar que las inversiones de largo plazo miran más allá de la coyuntura. Puede suponerse también que los inversionistas internalizan una institucionalidad laboral más convergente con la que hay en países desarrollados, a medida que se profundiza la democracia.

EL MODELO DE DESARROLLO EXPORTADOR

Como se planteó anteriormente, un factor fundamental en el alto dinamismo de la economía chilena en los años noventa ha sido la transformación del sector exportador respecto de sus características históricas. En efecto, a comienzos de los años setenta Chile era un país con alta concentración de sus exportaciones en el sector del cobre, el cual representaba el 80% del valor total exportado. Treinta años después, este sector representa sólo el 34% de todas las exportaciones (Silva, 2001), lo cual revela una diversificación de productos que ha sido fundamental en la mayor estabilidad macroeconómica y la menor vulnerabilidad a las fluctuaciones de los términos de intercambio. Además, la mayor importancia del sector exportador en la economía se puede evaluar por el aumento de la relación exportaciones/PIB, que pasó de un 12% en 1970 a un 34% en 1998 (Cuadro 1).

Este es un resultado directo de la apertura comercial que experimentó la economía chilena a partir de 1973. Como producto del neoliberalismo que proclamó el gobierno militar de la época, se redujeron sustancialmente los aranceles a las importaciones, se eliminaron las restricciones cuantitativas y se devaluó el peso. El tipo de cambio real se duplicó con creces entre mediados de 1973 y principios de 1976,

aunque a partir de esta fecha se aplicó una política de revaluación para frenar la alta inflación (Ffrench-Davis, 2003, Capítulo IV). Con todo, en promedio el tipo de cambio real se mantuvo por encima de sus valores históricos. Al mismo tiempo, los salarios reales sufrieron una caída muy elevada y se flexibilizó el mercado laboral. En relación a su nivel real de 1970, los salarios reales habían caído en 35% en 1976, y si se los mide en relación al tipo de cambio real, en 50% (Ffrench-Davis, 2003: 163). Incluso en 1980, los salarios reales deflactados por el tipo de cambio real, estaban 20% por debajo de su nivel de 1970 (Ffrench-Davis, 2003: 163). Las exportaciones se hicieron muy rentables y se aceleró su crecimiento, con una tasa anual que alcanzó casi el 11% (en precios constantes) entre 1973 y 1989 (Meller, Lehman y Cifuentes, 1993).

Con posterioridad a la crisis de la deuda externa que afectó a toda América Latina a comienzos de los años ochenta, Chile retomó la política de estimular el crecimiento exportador a través de un tipo de cambio real alto. Hacia 1990 su nivel era el doble del que había alcanzado en su punto más bajo anterior, en 1981 (Ffrench-Davis, 2003: 367).

Sin embargo, las condiciones financieras internacionales cambiaron sustantivamente en los años noventa. Se reactivaron los flujos de inversiones, los cuales incidieron en una progresiva apreciación cambiaria. Entre 1990 y 1998 el tipo de cambio real se apreció en 70%, lo que desincentivó nuevas inversiones, especialmente entre pequeños y medianos exportadores (Anexo, Cuadro 2). No obstante, los grandes proyectos de inversión lograron mejorar su competitividad gracias a la incorporación de nuevas tecnologías y a la alta rentabilidad de los recursos naturales que comenzaron a explotar.

En el ámbito de la política comercial, Chile desarrolló una estrategia de apertura negociada con países de dentro y fuera de la región, así como con algunos bloques internacionales, a través de Acuerdos de Libre Comercio durante los años noventa. Entre estos últimos se encuentra el acuerdo con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), establecido en 1996, y el reciente acuerdo con la Unión Europea (Silva, 2001). También se abrieron nuevos mercados en Europa Central y Oriental y en los países del Este Asiático.

En el siguiente cuadro sobre Indicadores del Desempeño Exportador (Cuadro 1) se aprecian otras características de la transformación exportadora, en términos del aumento de empresas, de productos y de mercados a los cuales se accede. El cuadro muestra la acelerada diversificación de mercados, productos y exportadores, que viene desde la década de los años setenta, como también la disminución de la concentración en los diez principales productos.

Cuadro 1
Indicadores de Desempeño Exportador

	1970	1985	1990	1995	1998
Exportaciones/PIB (en %)	12	30	27	30	34
Mercados (número)	31	120	122	167	172
Productos (número)	200	1.437	2.796	3.647	3.828
Participación de los 10 principales productos (en %)	90	71	68	60	51
Exportadores (número)	150	2.345	4.125	5.586	5.847

Fuente: Silva (2001).

Un problema central que el desarrollo exportador chileno no ha podido resolver es la excesiva dependencia de los recursos naturales. Según un estudio de la CEPAL, casi el 89% de las exportaciones chilenas eran intensivas en productos primarios o manufacturas basadas en recursos naturales al año 2000, cifra que se compara con un 44,3% para el promedio de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2002: Capítulo 6, Cuadro 6.3). Los principales sectores exportadores están en la minería, la fruticultura, el sector forestal, pesca y salmonicultura. Esto ha dado origen a un debate amplio, ya que se puede argumentar que tal estructura exportadora mantiene vigente una vulnerabilidad a largo plazo y, en el mejor de los casos, inhibe a la economía chilena de incorporarse a los sectores de alta tecnología, que son los de más rápido crecimiento (Sachs, Larraín y Warner, 1999; Moguillansky, 1999; Muñoz Gomá, 2001). Sin embargo, estos sectores intensivos en recursos naturales han desplegado estrategias para mejorar su competitividad internacional y enfrentar en mejores condiciones unos mercados de alta concurrencia, en los que suelen aplicarse políticas discriminatorias en contra de las importaciones.