

ASPECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA TRANSICIÓN

La economía chilena durante el gobierno democrático reciente (1990-1993)

Patricio Meller

Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan)

Para evaluar la economía chilena durante el gobierno democrático reciente (1990-93), es importante revisar el tipo de debate y los dilemas vigentes en el período pre-eleccionario (1988-89).

Tanto en el plebiscito de 1988 como en la elección presidencial de 1989, el general Pinochet y sus partidarios plantearon que lo que estaba en juego era: estabilidad o caos. El general Pinochet y sus partidarios constituían, según lo planteado, la única alternativa posible para evitar el caos; no era fácil para la alianza política de la Concertación probar lo contrario.

Aun más, después de 17 años de dictadura (1973-90) había una tensión social acumulada que se creía generaría una “explosión” de demandas sociales. A fines de la década del ochenta existía una percepción bastante generalizada en Chile de que bajo la dictadura, la “represión económica” había sido tan sólo otro instrumento más utilizado en el conjunto de violaciones a los derechos humanos. En otras palabras, se creía que la vuelta de la democracia no sólo resolvería el problema de respeto a los derechos humanos, sino que, además, serían rápidamente solucionados todos los problemas de deterioro económico. Para moderar este tipo de expectativas económicas, los economistas de la Concertación plantearon durante la campaña presidencial que “no se puede recuperar en un año lo que se ha perdido en 17”.

La otra discusión importante prevaleciente era en torno al “modelo económico” implementado en Chile durante la dictadura, el cual estaba produciendo muy buenos resultados: alto crecimiento económico, acelerada expansión de las exportaciones, inflación moderada y controlada, disminución del desempleo e incremento de la ocupación. Luego, los economistas de Chicago y los partidarios del general Pinochet postulaban que cualquier modificación que se le hiciera al modelo económico afectaría seriamente la evolución positiva de la economía.

En síntesis, hay tres dilemas centrales que condicionan el quehacer económico del primer gobierno democrático post-Pinochet. En primer lugar, probar que la democracia no genera caos ni desequilibrios económicos inmanejables. A fines de la década del ochenta, en América Latina Chile era la excepción en relación con exhibir una buena evolución en los distintos indicadores económicos; además, como la dictadura chilena era una de las últimas que quedaban en la región, se creía que un régimen totalitario cumplía un rol crucial para evitar los desequilibrios económicos. Probar que un régimen democrático también podía prevenir la generación de un caos económico, tenía implicancias cruciales tanto para Chile como para toda la región. En consecuencia, el mantenimiento del equilibrio macroeconómico pasó a adquirir una muy alta prioridad. Es así como resultaba importante moderar las presiones por rápidas reivindicaciones sociales. El gradualismo se constituyó en el concepto clave.

El segundo dilema está vinculado con el mantenimiento del modelo económico; sus características centrales eran el funcionamiento extensivo del mercado con precios libres, apertura de la economía al exterior, y rol predominante del sector privado. Este modelo, como se señaló previamente, estaba asociado íntimamente a la dictadura de Pinochet; luego, el dilema económico “continuidad versus cambio” tenía ramificaciones políticas y emocionales complicadas para el nuevo gobierno democrático. Pero, Chile no estaba para nuevos experimentos económicos; aun más, se había incurrido en altos costos sociales para la implementación del modelo, y éste estaba generando ahora resultados positivos. Luego, era conveniente mantenerlo; además, esto ayudaba al objetivo anterior de evitar la generación de incertidumbre y expectativas negativas que pueden producir desequilibrios económicos.

El tercer dilema estaba vinculado a comenzar a pagar la “deuda social” acumulada por la gran mayoría de los grupos de ingresos bajos y medios. Esto implicaba resolver el difícil conflicto entre crecimiento y equidad; i.e., la economía chilena tenía que mantener su rápido crecimiento, pero además, los frutos de éste debían comenzar a beneficiar a los grupos de menores ingresos. Esta no es una cuestión trivial en una economía de libre mercado en que la situación distributiva inicial es bastante inequitativa.

PRINCIPALES RESULTADOS ECONOMICOS

Ni los simpatizantes más optimistas anticipaban los resultados económicos tan exitosos logrados por el gobierno del Presidente Aylwin.

Los resultados observados en el ámbito macroeconómico muestran un descenso sistemático en la tasa de inflación (véase Cuadro 1), que alcanzó un nivel cercano a 12 por ciento en 1993; el control de la inflación (que es el indicador más visible de la existencia de un desequilibrio macroeconómico) ha constituido un objetivo prioritario de la política económica del gobierno del Presidente Aylwin, que logró un importante éxito a este respecto. El control de la inflación cumple distintos propósitos: (i) un problema inflacionario no resuelto genera señales de inestabilidad; (ii) menores tasas de inflación implican la disminución de un impuesto con características distributivas regresivas; (iii) un gobierno que demuestra capacidad para controlar la inflación proporciona una señal inequívoca de responsabilidad fiscal, lo cual estimula la inversión, el ahorro y el crecimiento.

Adicionalmente a la disminución de la inflación, se observa una reducción del desempleo a un nivel inferior al 5 por ciento. La mantención del crecimiento económico (6,3 por ciento promedio para el período 1990-93), ligada a la expansión de las exportaciones (8,4 por ciento promedio para el período 1990-93), contribuyeron a la generación de fuentes de empleo; éste es otro mecanismo muy importante para combatir la pobreza.

Cuadro 1. Evolución de los principales indicadores económicos (Chile, 1987-93)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Prom. 1990-93
<i>Variables macroeconómicas (%)</i>								
Inflación	21,5	12,6	21,4	27,3	18,7	12,7	12,2	17,6
Desempleo	12,2	9,0	6,3	6,0	6,5	4,9	4,8	5,6
<i>Sector Productivo (%)</i>								
Crecimiento Económico (PIB)	6,6	7,3	10,2	3,0	6,1	10,3	6,0	6,3
Crecimiento Exportaciones	6,7	11,6	15,9	8,8	10,0	16,8	-2,0	8,2
Tasa de Inversión (% PIB)	19,6	20,8	23,9	24,6	22,3	25,1	27,5	24,9
Tasa de Ahorro (% PIB)	17,8	22,0	20,5	20,1	21,9	21,8	21,8	21,4

Fuente: Banco Central e INE.

La preservación de altas tasas de crecimiento en el futuro requiere un aumento en el presente de las tasas de ahorro e inversión; esto es algo que pareciera haberse logrado y consolidado en el gobierno del Presidente Aylwin, en que las tasas promedio de ahorro e inversión observadas (21,4 por ciento y 24,8 por ciento respectivamente) permiten pronosticar tasas de crecimiento de largo plazo superiores a 5 por ciento. La tasa histórica de la economía chilena oscilaba en torno a 4 por ciento.

REFORMAS ESPECIFICAS PARA LA EQUIDAD*

Hay dos reformas específicas, la reforma tributaria y la reforma laboral (cuya discusión comenzó en 1990) que están orientadas a abordar el problema de la equidad.

Para incrementar el gasto social, el cual había experimentado una drástica contracción en la década del ochenta, el gobierno del Presidente Aylwin planteó que para ello requería disponer de recursos adicionales; para demostrar responsabilidad respecto a los equilibrios macroeconómicos, se señalaba que no habría aumentos del gasto social mientras no se dispusiera de los recursos fiscales correspondientes. La reforma tributaria implicaba un aumento de impuestos por una magnitud equivalente a 2,5 por ciento del PIB (Producto Interno Bruto); esta reforma tributaria fue aprobada en el Congreso en un período relativamente breve (seis meses) con el apoyo de parlamentarios opositores al Gobierno.

La reforma laboral sustituyó la legislación anterior, que se caracterizaba por disposiciones tendientes a promover la atomización de los trabajadores. La reforma introdujo una serie de disposiciones conducentes a nivelar el poder de negociación de los trabajadores con el de los empresarios, preservando simultáneamente condiciones de flexibilización para enfrentar un contexto externo fluctuante. Adicionalmente, se creó un marco de negociación tripartito (Central Unica de Trabajadores, CUT; Confederación de la Producción y el Comercio, CPC; y el Gobierno) para resolver el incremento anual del salario mínimo; esto permitió restablecer el contacto entre las directivas de los trabajadores y de los empresarios y contribuyó a modificar la polarizada y conflictiva relación existente en el pasado. Por primera vez, después de veinte años, se sentaron en una mesa, frente a frente, dirigentes empresariales y laborales para discutir de manera civilizada y tratar de conciliar sus discrepancias en materias laborales; podría decirse que el proceso de interacción entre empresarios y trabajadores fue más importante que el resultado.

PRINCIPALES RESULTADOS DISTRIBUTIVOS

Los salarios y las pensiones experimentaron una serie contracción durante el ajuste de la década del ochenta. Durante el gobierno del Presidente Aylwin se dio una importante recuperación de los salarios y las pensiones, particularmente aquellas correspondientes a los niveles mínimos. Los salarios mínimos y las pensiones mínimas tuvieron un crecimiento real de 29,9 y 21,3 por ciento respectivamente durante el período 1989-93. Por otra parte, los salarios promedio y las pensiones promedio experimentaron un incremento real anual de 3,7 y 2,6 por ciento respectivamente.

Adicionalmente, el gasto social/habitante experimentó un incremento real importante. Comparando los años 1993 y 1989, se observan (Cuadro 2) incrementos de 22 por ciento en el gasto social real por habitante en salud, 16 por ciento en educación y 25 por ciento en vivienda.

* Para una revisión y discusión más profunda de este tema, véase BID, *Modernizar con todos. Hacia la integración de lo social y lo económico en Chile*, Grupo de la Agenda Social, Washington D.C., enero de 1994.

Cuadro 2. Evolución de los principales indicadores distributivos. Chile, 1987-93

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Prom. 1990-93
<i>Variables Distributivas (%)</i>								
Crecimiento salario mínimo	-5,9	6,9	12,6	7,6	9,4	4,7	5,6	8,0
Crecimiento pensión mínima	-3,6	2,4	-0,3	7,2	12,1	0,0	0,9	4,9
Crecimiento salario promedio	-0,2	6,6	1,9	1,8	4,9	4,5	3,6	3,7
Crecimiento pensión promedio	-2,0	1,6	2,0	-0,2	6,7	3,2	—	—
<i>Gasto social/habitante (1993= 100)</i>								
Salud/habitante	63,5	72,6	71,8	67,5	78,2	90,0	100,0	
Educación/habitante	88,2	86,2	84,0	79,0	87,0	98,3	100,0	
Vivienda/habitante	60,8	79,6	74,6	73,3	85,7	92,7	100,0	

Fuente: Banco Central e INE.

Durante el Régimen Militar hubo un claro deterioro en la distribución relativa del ingreso. Esto puede observarse utilizando como variable "proxy" la evolución de la distribución del consumo de hogares (Santiago) a través de un período de veinte años. El 40 por ciento relativamente más pobre y el 40 por ciento de ingreso medio tenían una participación relativa en el consumo total en 1969 de 19,4 y 36,2 por ciento respectivamente; estos valores se redujeron al 12,6 y 32,8 por ciento en 1988. En cambio, el 20 por ciento relativamente más rico aumentó su participación relativa desde el 44,5 por ciento (1969) al 54,6 por ciento (1988).

Durante el gobierno del Presidente Aylwin hubo una redistribución progresiva del ingreso; sin embargo, debido a la situación inicial heredada, este mejoramiento se redujo en comparación con la distribución relativa prevaleciente en la década del sesenta. Sobre la base de la información de la Casen, Mideplan estimó la distribución relativa del ingreso monetario (incluyendo subsidios) a nivel nacional para el período 1990-92. En 1990, el 40 por ciento relativamente más pobre y el 40 por ciento de ingreso medio tenían una participación relativa en el ingreso total de 14,1 por ciento y 32,2 por ciento respectivamente; estos valores se incrementaron al 15,1 y 32,5 por ciento en 1992. En cambio, el 20 por ciento relativamente más rico disminuyó su participación relativa desde 53,7 por ciento (1990) a 52,4 por ciento (1992).

En síntesis, estos resultados ilustran que el buen ritmo de expansión económica permitió mejorar la situación de los grupos de menor ingreso relativo. Pero hubo sólo una modificación marginal de la distribución relativa del ingreso existente.

COMPARACION DE LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA CHILENA CON LA LATINOAMERICANA EN LA DÉCADA DEL 90

Una manera complementaria para ilustrar los excelentes resultados recientes de la economía chilena, es la comparación de ésta con la de las otras economías de la región; los indicadores en cuestión se proporcionan en los Cuadros 3 a 9.

Desde el punto de vista productivo, es posible apreciar lo siguiente: (i) La economía chilena tiene una tasa de crecimiento (PIB) anual promedio de 6,3 por ciento en la década del noventa (1990-93) que más que duplica la tasa de 2,6 por ciento observada para toda la región; el crecimiento económico chileno se destaca claramente entre los países latinoamericanos más grandes (Cuadro 3). (ii) Las exportaciones chilenas exhiben una tasa de expansión anual de 8,4 por ciento en la década del noventa, la cual es algo superior a la tasa latinoamericana, que alcanza al 7,5 por ciento (Cuadro 4); en este caso, Colombia exhibe una expansión de sus exportaciones notoriamente superior al 14,0 por ciento anual. (iii) La tasa de inversión chilena promedio de la década del noventa alcanza a 24,9 por ciento (porcentaje PIB), cifra

que es significativamente superior al 17,1 por ciento de toda América Latina y a los porcentajes observados para los países latinoamericanos mayores (Cuadro 5).

Desde el punto de vista macroeconómico, los indicadores pertinentes ilustran lo sucedido con la inflación y el desempleo: (a) La economía chilena muestra una situación inflacionaria declinante y controlada, en que la tasa anual de inflación es cercana al 12 por ciento en 1993; Argentina, Bolivia y México exhiben tasas anuales de inflación menores, del orden de un dígito. Muy distinta es la situación de otros países, como Brasil, Venezuela y Perú (Cuadro 6). (b) La tasa de desempleo chilena alcanza un nivel inferior al 5 por ciento en 1993; sólo México exhibe un desempleo inferior (Cuadro 7).

En relación con el incremento de las remuneraciones, la economía chilena exhibe incrementos anuales reales de 8,0 por ciento y 3,7 por ciento durante la década del noventa para el salario mínimo y remuneraciones promedio, respectivamente; estas cifras contrastan con la evolución negativa o nula que presenta la mayoría de los países latinoamericanos mayores (Cuadros 8 y 9).

En síntesis, en siete indicadores económicos relevantes, la economía chilena durante el gobierno democrático reciente (1990-93), muestra un comportamiento notoriamente superior al de América Latina en su conjunto, y específicamente en relación a los mayores países de la región.

CONCLUSION

El gobierno del Presidente Aylwin ha demostrado empíricamente que no es efectivo que un régimen democrático genere caos económico; aun más, la *performance* económica del gobierno democrático reciente es notoriamente mejor que aquella observada durante la dictadura militar del general Pinochet. Durante la dictadura militar (1973-89), la economía chilena tuvo los siguientes resultados: el crecimiento económico anual promedio fue de 3,5 por ciento anual; la tasa de expansión anual promedio de las exportaciones alcanzó a 10,6 por ciento; la tasa de inversión promedio del período fue de 18,7 por ciento (PIB); la tasa de desempleo promedio del período alcanzó a 17,3 por ciento; las remuneraciones promedio y el salario mínimo crecieron anualmente 2,3 por ciento y 0,4 por ciento, respectivamente. Compárese estas cifras con las proporcionadas previamente para el gobierno del Presidente Aylwin.

Por último, aun cuando se ha avanzado en la dirección de lograr reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos existentes, estos objetivos aún constituyen metas prioritarias para Chile. Así lo ha reconocido recientemente el nuevo Presidente chileno, Eduardo Frei.

Cuadro 3. Crecimiento Económico Anual (PIB) en Latinoamérica (tasas anuales %)

	1990	1991	1992	1993	Promedio 1990-93
CHILE	3.0	6.1	10.3	6.0	6.3
A. LATINA	0.3	3.8	3.0	3.2	2.6
Argentina	-0.1	8.9	8.6	6.0	5.8
Bolivia	4.6	4.6	2.8	3.0	3.7
Brasil	-4.4	0.9	-0.9	4.5	-0.0
Colombia	4.0	1.9	3.6	4.5	3.5
México	4.4	3.6	2.6	1.0	2.9
Perú	-5.6	2.1	-2.7	6.3	-0.1
Venezuela	6.8	10.2	6.9	-1.0	5.6

Fuente: Cepal y Banco Central de Chile.

Cuadro 4. Crecimiento Anual del Quántum Exportado en Latinoamérica (tasas anuales %)

	1990	1991	1992	1993	Promedio 1990-93
CHILE	8.8	10.0	16.8	-2.0	8.2
A. LATINA	5.7	6.3	9.3	8.7	7.5
Argentina	34.5	-0.5	-0.6	0.8	7.6
Bolivia	20.8	-4.2	3.7	16.3	8.7
Brasil	-7.5	3.5	18.5	11.7	6.1
Colombia	18.6	19.6	7.9	10.3	14.0
México	4.5	10.6	7.7	7.9	7.7
Perú	-5.0	-0.9	6.0	10.4	2.5
Venezuela	11.5	5.9	0.6	13.0	7.6

Fuente: Cepal y Banco Central de Chile.

Cuadro 5. Tasa de Inversión Anual en Latinoamérica (FBKF/PIB, porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	Promedio 1990-93
Chile	24.6	22.3	25.1	27.5	24.9
A. Latina	16.0	16.6	17.8	18.2	17.1
Argentina	13.3	16.1	19.4	20.0	17.2
Bolivia	12.7	13.6	13.5	14.0	13.5
Brasil	16.0	15.2	15.2	15.2	15.4
Colombia	13.8	13.1	14.0	15.0	13.9
México	18.8	19.7	20.8	21.7	20.3
Perú	17.2	18.2	19.7	19.4	18.6
Venezuela	13.9	17.0	21.6	21.4	18.5

Fuente: Cepal y Banco Central de Chile.

Cuadro 6. Tasa de Inflación Anual en Latinoamérica (variación porcentual dic.-dic.)

	1990	1991	1992	1993	Promedio 1990-93
Chile	27.3	18.7	12.7	12.2	17.6
Argentina	1343.9	84.0	17.5	7.7	140.8
Bolivia	18.0	14.6	10.4	9.2	13.0
Brasil	1583.2	475.1	1149.1	2244.0	1197.9
Colombia	32.4	26.8	25.1	21.2	26.3
México	29.9	18.9	11.9	8.7	17.1
Perú	7649.6	139.2	56.7	41.3	350.1
Venezuela	36.5	31.0	31.9	44.1	35.8

Fuente: Cepal y Banco Central de Chile.

Cuadro 7. Tasa de desempleo en Latinoamérica (porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	Promedio 1990-93
Chile	6.0	6.5	4.9	4.8	5.6
Argentina a/	7.5	6.5	7.0	9.5	7.6
Bolivia	9.5	10.2	5.8	5.4	7.7
Brasil b/	4.3	5.0	5.9	5.6	5.2
Colombia c/	10.3	10.0	10.0	8.5	9.7
México a/	2.9	2.7	3.2	3.4	3.1
Perú d/	8.3	5.9	9.4	NA	7.9 e/
Venezuela	10.5	8.7	7.1	6.9	8.3

Fuente: CEPAL e INE.

a/ Nacional Urbano

b/ Áreas metropolitanas de Río de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife

c/ Bogotá, Barranquilla, Medellín y Cali

d/ Lima metropolitano

e/ Promedio 1990-92

Cuadro 8. Remuneraciones medias reales en A. Latina (tasas anuales, porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	Promedio 1990-93
Chile	1.8	4.9	4.5	3.6	3.7
Argentina	-5.5	3.9	-0.5	-0.5	-0.7
Brasil a/	-14.2	-5.8	16.4	5.8	-0.1
Colombia	1.4	-5.0	1.7	3.3	0.3
México	3.6	6.5	7.2	3.5	5.2
Perú	-12.8	15.5	-3.3	NA	-0.9 b/

Fuente: CEPAL e INE.

a/ Promedio Río de Janeiro y São Paulo

b/ Variación promedio 1990-92

Cuadro 9. Evolución del Salario Mínimo Real en A. Latina (tasas anuales, porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	Promedio 1990-93
Chile a/	7.2	9.4	4.7	5.4	6.7
Argentina	-4.5	39.3	-21.4	12.0	4.0
Brasil b/	-25.9	12.2	-11.2	5.6	-6.0
Colombia	-2.6	-3.3	-2.6	4.1	-1.1
México c/	-10.4	-4.2	-3.4	-1.2	-4.9
Perú d/	-6.8	-32.1	2.5	NA	-13.4e/
Venezuela d/	-18.7	-7.1	10.2	NA	-5.9e/

Fuente: CEPAL.

a/ Ingreso mínimo

b/ Río de Janeiro

c/ Ciudad de México

d/ Actividades no agropecuarias

e/ Variación promedio 1990-92