

PARTE I

Chile: El proceso de desarrollo económico y social

La economía chilena, gracias a la temprana realización de importantes reformas estructurales y a la mantención de una política económica coherente, transita la década del 90 con sólidos avances en equilibrios macroeconómicos, crecimiento sostenido y una elevada estabilidad política, producto de amplios consensos sobre las principales orientaciones del desarrollo económico, que permiten un diagnóstico optimista de las posibilidades de mediano plazo de la economía chilena. Una acumulación histórica de reformas proporciona el telón de fondo de estos resultados –reforma agraria, desregulación económica, apertura, liberalización financiera y del mercado de capitales, reforma tributaria, del sistema educativo y del sector público, entre otras. Pero lo más notable es la conjunción de una transición política exitosa y un destacado desempeño económico.

El proceso de crecimiento sostenido se prolonga desde 1984, con una clara continuidad en varios aspectos fundamentales de la política económica, a pesar de los importantes cambios políticos ocurridos en 1990. Sin embargo, a partir de esta fecha, el factor distintivo ha radicado en la prioridad que se les ha asignado a la promoción de la integración social, la reducción de las desigualdades y la superación de la pobreza.

Inicialmente, el modelo de crecimiento económico mostró un fuerte déficit en su capacidad para resolver los problemas sociales, generando una deuda social que debió ser enfrentada por el primer gobierno democrático que asumió en 1990. A través de la aplicación de políticas sociales más activas e integrales se encararon las inversiones sociales más urgentes en áreas como educación y salud, obteniéndose importantes logros en la reducción de la pobreza y en el mejoramiento de la calidad de los servicios básicos. Sin embargo, los niveles de concentración del ingreso siguen siendo elevados y los niveles de pobreza excesivos para los parámetros históricos de la sociedad chilena, mientras que se aprecia un cierto estancamiento en la capacidad de seguir avanzando al mismo ritmo en estas materias.

El debate actual apunta a que el exitoso desempeño de esta economía abierta y competitiva se vaya reflejando en avances en la distribución del ingreso y en reducciones más significativas en la incidencia e intensidad de la pobreza, para lo cual se requieren políticas más vigorosas dirigidas a reducir la pobreza y la desigualdad de oportunidades.

El objetivo de esta primera parte es revisar lo que ha sido la experiencia chilena de crecimiento, abordando los aspectos centrales de política económica aplicada en Chile desde mediados de los ochenta, esto es, estabilidad, equilibrios macroeconómicos, crecimiento y, en especial, la apertura internacional. Se analizarán también aquellos temas donde aún se presentan grandes desafíos, es decir, lo que se refiere a la política social y sus principales resultados en cuanto a reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Esta primera parte consta de cuatro secciones. La primera sección introductoria ofrece una revisión de los principales resultados y políticas macroeconómicas aplicadas en los períodos 1986-1989 y 1990-1996.

En la segunda sección se realiza una presentación más detallada de la política económica aplicada en Chile en la década de los noventa, considerando los objetivos que ésta se ha propuesto, los instrumentos utilizados para alcanzarlos y sus resultados.

En la tercera sección se revisa la política de apertura comercial adoptada por Chile y los desafíos que ésta enfrenta como uno de los elementos centrales de una estrategia orientada hacia la consolidación de una economía abierta y competitiva.

Por último, se revisan los lineamientos de la política social chilena, sus resultados en términos de reducción de la pobreza y mejoramiento de la distribución del ingreso. Todo lo anterior considerado en el contexto de una economía que exhibe un gran dinamismo y un exitoso desempeño macroeconómico.

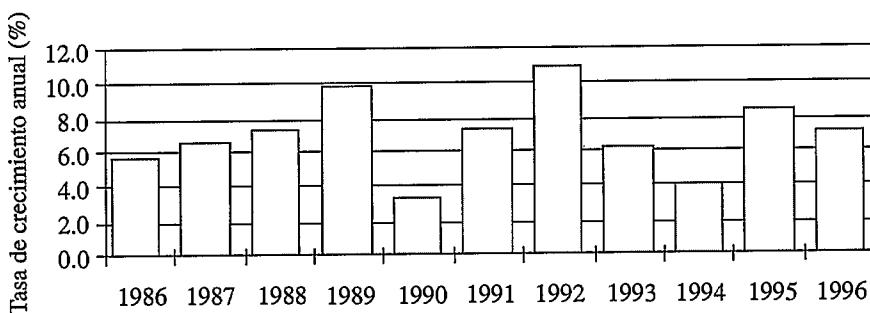
A. INTRODUCCION¹

1. Una década de política económica y crecimiento, 1986-1996

A fines de 1996, la economía chilena completó trece años consecutivos de crecimiento, con un promedio anual de 6.6% de incremento en el producto, lo que constituye su mejor período en la historia económica de este siglo. Más aún, ello se está consiguiendo en una situación de equilibrios macroeconómicos, inflación baja y declinante, recuperación significativa de los niveles de ahorro e inversión, incrementos en productividad, sólida situación de las cuentas fiscales y externas, reducción del desempleo y aumentos del salario real. Es decir, un

1. Basado en Rosales (1995).

Gráfico 1 Tasa de crecimiento del producto interno bruto, 1986-1996



Fuente: Banco Central de Chile.

crecimiento sano que, aparentemente, tiene grandes posibilidades de mantenerse en el tiempo.

El tipo de crecimiento económico alcanzado ha acentuado los rasgos del ajuste estructural, en tanto el crecimiento de las exportaciones y de la inversión han excedido al del PIB, dando cuenta de una economía que expande su capacidad productiva, orientándola crecientemente hacia el aprovechamiento de las oportunidades del comercio internacional y financiando la misma preferentemente a través del esfuerzo interno, lo que se refleja en un crecimiento más estable y sustentable.

La formación bruta de capital fijo creció a un ritmo de 11.7% anual entre 1986 y 1996, elevando sistemáticamente su participación en el PIB desde un 17.1% en 1986 a un 28.3% en 1996. Del mismo modo, el ahorro ha ido repuntando desde el 11.5% del PIB en 1986 hasta promediar el 24.8% entre 1990 y 1996, con un espectacular incremento de 13 puntos del PIB en una década.

A su vez, las exportaciones de bienes y servicios han crecido a una tasa promedio anual de 10.2% entre 1986 y 1996, alcanzando en 1996 una participación de 38% en el PIB.

En el actual ciclo largo de crecimiento, 1986-1996, es posible identificar dos fases claramente diferenciadas. La primera (1986-1989), inmediatamente posterior a la recuperación de 1984-1985, es una fase de crecimiento apoyado en la existencia de capacidad ociosa, por ende, con menor inversión y con una mayor distancia entre el producto efectivo y el producto potencial. Se apoya también en un mercado de trabajo con elevadas tasas de desempleo y una débil organización laboral que permitieron bajos incrementos en el salario real. El crecimiento en ese período se basó más en la recuperación del nivel de empleo que en avances en productividad.

Luego de haberse ubicado en tasas cercanas al 20% en la primera mitad de los ochenta, la tasa de desocupación se redujo desde un 10.4% en 1986 a un 7.1% en 1989 y la tasa de uso de la capacidad productiva evolucionó hasta

Cuadro 1 Evolución de las principales variables macroeconómicas, 1986-1996

	Ahorro nacional bruto/PIB	Formación bruta de capital fijo/ PIB	Tipo de cambio real a/	Tasa de interés real b/	Inflación anualizada a diciembre	Crecimiento real del producto
1986	11.5	17.1	100.0	4.13	17.4	5.6
1987	17.3	19.6	104.3	4.25	21.5	6.6
1988	22.3	20.8	111.2	4.58	12.7	7.3
1989	23.7	23.5	108.6	6.77	21.4	9.9
1990	24.2	23.1	112.7	9.44	27.3	3.3
1991	24.1	21.1	106.4	5.43	18.7	7.3
1992	24.8	23.9	97.61	5.25	12.7	11.0
1993	23.9	26.5	96.88	6.41	12.2	6.3
1994	25.4	26.3	94.25	6.83	8.9	4.2
1995	27.6	27.2	89.07	5.85	8.2	8.5
1996	23.3	28.3	85.12	6.94	6.6	7.2

Fuente: Banco Central de Chile / INE.

a/ Promedio anual observado base 1986 = 100.

b/ Tasas de captación, reajustables según Unidades de Fomento, de 90 a 365 días, promedio anual.

llegar a un promedio de 90% en el período, culminando en cierto recalentamiento en 1989 (García, 1996).

El período 1990-1996, por el contrario, es uno de crecimiento más cerca de la frontera de producción, con una reducida brecha de 1.2% entre producto efectivo y potencial. En este período se ha requerido entonces mayor inversión y ahorro interno para financiar el crecimiento. El mercado de trabajo ha estado más cerca del pleno empleo, obligando a mayores incrementos en productividad.

Este último período, entonces, se ha caracterizado por un mejoramiento en la eficiencia productiva, por una parte, y por una ampliación en la capacidad productiva, por otra. Las holguras en el mercado del trabajo se han reducido marcadamente, en tanto el incremento del empleo sigue más de cerca los incrementos en la fuerza de trabajo y el desempleo promedia el 6.7%. Lo mismo acontece con las holguras en la capacidad productiva, ya que la tasa de utilización de la misma promedió el 99.1% entre 1990 y 1994 (García, 1996).

En lo que resta de esta sección se analizarán separadamente los subperíodos 1986-1989 y 1990-1996, relevando los factores distintivos de cada uno de ellos, en términos de las prioridades de la política económica y de los resultados alcanzados.

2. Reformas, ajuste y consolidación de un crecimiento estable, 1986-1989

En rigor, antes de 1985 no se puede hablar de los méritos del modelo económico chileno. En efecto, el período 1974-1984, que concentra el grueso

Cuadro 2 Indicadores económicos básicos, 1986-1996

CRECIMIENTO E INFLACION		
	1986-1989	1990-1996
Crecimiento del PIB a/	7.4	6.8
PIB por habitante a/	5.6	5.1
Brecha PIB efect./potencial (%)	7.5	1.2
Inflación a/	18.3	13.9
Interés real (Colocaciones) (%)	8.7	9.5
FUENTES DEL CRECIMIENTO ECONOMICO		
	1986-1989	1990-1996
Variación real exportaciones a/	11.1	9.8
Var. real inversión (FBCF) a/	15.2	9.7
Var. consumo real a/	7.4	7.6
TASAS DE AHORRO, INVERSION Y EXPORTACIONES		
	1986-1989	1990-1996
Inversión (FBCF/PIB) b/	20.2	25.2
Ahorro externo c/	3.7	2.0
Ahorro nacional c/	18.7	24.8
Exportaciones (% PIB) b/	30.1	36.1
Tipo de cambio real (1986=100)	106.0	97.4
Arancel nominal (%)	17.5	11.0
EMPLEO, SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD		
	1986-1989	1990-1996
Desocupación, tasa	8.8	6.7
Ocupación, variación a/	6.0	2.5
Salarios reales, variación a/	2.5	4.3
PIB/ocupación, variación a/	1.3	4.2
Ingreso mínimo legal, variación a/	2.0	5.2

Fuente: CEPAL y OIT/ETM Santiago.

a/ Tasa de variación anual promedio (%).

b/ Como % del PIB a precios constantes de 1986.

c/ Como % del PIB a precios corrientes.

de las reformas estructurales, presenta un balance económico mediocre y un peor balance social. En tal período, la economía chilena consigue un magro crecimiento de 2% anual, un reducido coeficiente de inversión (16.5% del PIB), exportaciones poco dinámicas (5.4% anual en valor) e inflación muy elevada (promedio superior al 100% anual).

Las bases definitivas del proceso de crecimiento chileno se asentaron a partir de 1985, cuando se reafirmó el modelo exportador, poniendo en marcha un nuevo programa de ajuste que corrigió algunas de las inconsistencias previas.

Ello permitió en un lapso reducido recuperar el nivel de producción, reducir el desempleo, en un contexto de saneamiento de las finanzas públicas, rebajar la inflación y alcanzar graduales incrementos en el ahorro y la inversión.

En Chile el proceso exitoso de ajuste externo fue caracterizado por su aplicación en condiciones particularmente difíciles, tanto por el alto grado de endeudamiento inicial y de desequilibrio en cuenta corriente como por la intensidad del impacto recesivo del proceso de ajuste. Luego de enfrentar caídas del producto de más de 15% y tasas de desempleo cercanas al 30%, en 1985 mejora la coherencia de la política económica, apoyada en un severo ajuste fiscal y en una marcada devaluación real. Se profundizan también las reformas estructurales, con privatización de empresas públicas, operaciones de conversión de deuda externa, retorno a una política de bajos niveles arancelarios que había sido abandonada entre 1983 y 1984 y, en fin, un clima de estímulo al ahorro, inversión y exportaciones.

El caso chileno ilustra la importancia de preservar el acceso al crédito externo durante el ajuste. La economía chilena entre 1983-1989 funcionó con elevado déficit en cuenta corriente, el que promedió 6.3% del PIB. Sin embargo, los ingresos de capital fueron superiores (6.6% PIB), permitiéndoles financiar importaciones, realizar una transferencia neta al exterior comparativamente baja y acumular reservas. Ello se vio además favorecido por términos de intercambio favorables desde 1987, así como por el éxito en atraer un flujo importante de inversión extranjera directa, todo lo cual actuó como una relajación parcial de la brecha de financiamiento externo. Lo anterior, junto a un destacado desempeño exportador en rubros distintos del cobre, resultado de una política de tipo de cambio real elevado y estable, forman parte de los rasgos destacados del ajuste externo de Chile a fines de los ochenta.

Entre las principales medidas adoptadas en el período 1985-1989, destacan las siguientes (Larrañaga, 1993): i) privatización de un conjunto de empresas claves, antes consideradas estratégicas, en áreas de energía, telecomunicaciones, acero y minería; ii) reducción de los aranceles a 30% en marzo 1985, a 20% en junio del mismo año y a 15% en enero de 1988; iii) creación del Fondo de Estabilización del Cobre, en el marco de un programa SAL del Banco Mundial, buscando promover la estabilidad macroeconómica y un nivel elevado del tipo de cambio real, atenuando el impacto de las oscilaciones en el precio internacional del cobre sobre el ciclo macroeconómico y fiscal; iv) reducción de impuestos. El IVA se reduce del 20 al 16% y en enero de 1989, se reduce la tasa y la base del impuesto a la renta; v) reducción de la deuda externa vía mecanismos de sustitución de deuda externa por deuda interna y activos domésticos. La deuda externa se reduce en US\$ 9 000 millones entre 1985 y 1989, esto es, en un 45% respecto de la deuda promedio del período.

El principal rasgo macroeconómico del período fue la mantención de un elevado tipo de cambio real, lo que favoreció la restauración del dinamismo exportador y otorgó señales claras del retorno a una orientación exportadora. Las exportaciones pasaron de un 16% del PIB en 1981 a un 37% del mismo en

1989, constituyendo de allí en adelante un rasgo destacado de la experiencia chilena.

El tipo de cambio real, que ya se había devaluado en 25% en 1985, sufrió una nueva devaluación de 13% en 1986 y algo más entre 1987 y 1988, de manera que en 1988 el tipo de cambio real era superior en 50% al de 1984 y un 70% superior al promedio de la crisis 1982-1983. Las devaluaciones nominales se ven acompañadas por elevadas tasas de desempleo, lo que provocó el estancamiento de los salarios reales² y la consecución de devaluaciones reales. Además del factor salarial, estas drásticas devaluaciones no tuvieron impacto inflacionario por la caída de los precios internacionales, la elevada capacidad ociosa existente, el atraso cambiario inicial y por el cambio de signo en las cuentas fiscales, las que vuelven a tornarse superavitarias desde 1985 en adelante (Meller y Romaguera, 1992; Frenkel y otros, 1992).

Visto en perspectiva, el período 1986-1989 consolidó un modelo exportador asentado en el mercado y en la inversión privada y transitó exitosamente por los requisitos del ajuste estructural con solidez fiscal, inflación moderada y sostenidos incrementos en ahorro, inversión y exportaciones. El pasivo de este período siguió radicado en la desatención del costo social acumulado, si bien, se activó una red asistencial orientada a atender a la población en extrema pobreza, a través de subsidios monetarios y programas de empleo de emergencia que llegaron a absorber hasta el 10% de la fuerza de trabajo. Ello, sin embargo, operó en un marco de fuerte contracción del gasto social por habitante, lo que no sólo afectó las inversiones sociales sino también la mantención de infraestructura y las remuneraciones, particularmente en salud y educación como se explica más adelante en la sección D.

La tasa de desocupación se mantuvo en promedio sobre el 10%. El salario real en 1989, pese a una recuperación del mismo entre 1987 y 1989, aún era inferior en 5% al de 1981 y 1982. El salario mínimo de 1989, en términos reales, era un 29% inferior al de 1980-1981 (ver Parte II, sección C).

El alto desempleo junto con las reformas laborales debilitaron ostensiblemente la capacidad de organización y de negociación de los trabajadores, ya debilitadas por las represiones anteriores.

En materia de gasto social, el juicio es aún más drástico. Por ejemplo, el gasto social en salud en 1989, en moneda de igual valor, era 35% inferior al de 1981 y casi un 40% inferior al de 1974. El de educación, era inferior en 25% al de 1981 y 6% inferior al de 1974. La pobreza, que en 1970 afectaba al 17% de la población, según datos de CEPAL, en 1987 afectaba al 45.1% de la misma, con un 27.7% de la población en condiciones de indigencia.

2. El índice de salarios reales mostraba una caída de 25% en el período 1985-87 respecto de 1981-82 y el ingreso mínimo líquido, otra de 59% (Meller y Romaguera, 1992, cuadro I.14).

3. Crecimiento en democracia, 1990-1996

Entre 1990 y 1996 destaca un cuadro económico de elevado crecimiento, inflación declinante, fortalecimiento en las cuentas externas, aumento en los niveles de ahorro, inversión y productividad, incrementos en empleo y salarios reales, si bien debiendo afrontar una declinación gradual y sostenida en el tipo de cambio real. A ese favorable cuadro colaboró decisivamente la política fiscal, con un ahorro corriente medio de 4.5% del PIB y un superávit global de 1.8% de igual variable.

El período 1990-1996, que incluye el primer gobierno democrático (Aylwin, marzo 1990-marzo 1994) y casi la mitad del período de gobierno del Presidente Frei, presenta un satisfactorio balance económico: un crecimiento promedio de 6.8% anual, una inflación que cae desde 21% en 1989 a 6.6% en 1996, un superávit fiscal promedio de 4.5% del producto y una acumulación de reservas internacionales de 25% del PIB a fines de 1996.

La tasa de inversión promedió el 25.2% del PIB, en tanto la tasa de ahorro interno ascendió a 24.8% del mismo. El empleo creció al 2.4% anual y los salarios reales y el mínimo lo hicieron al 4.3% y 5.2% anual, respectivamente. La tasa de desempleo promedió el 6.7% de la fuerza de trabajo en el período, una rebaja sustancial respecto de cualquier período previo, en particular respecto del mejor período del régimen militar (1985-1989) en que el desempleo promedio fue superior al 10% de la fuerza de trabajo.

Eje central en esta experiencia es la estabilidad en las reglas del juego que emerge de un amplio consenso político e incluye un manejo consistente de la política económica, privilegiando los equilibrios macroeconómicos, el control de la inflación y la austeridad fiscal. También se extiende a una opción por una estrategia de economía abierta y competitiva, anclada en las exportaciones y en el sector privado. El compromiso de los gobiernos democráticos de abordar los desafíos de equidad en el marco de esta estrategia ha permitido robustecer el consenso nacional en torno a la estrategia exportadora.

Al asumir el primer gobierno democrático, la economía se encontraba estructuralmente sana y dinámica pero atravesaba un período de sobrecalentamiento, con el tipo de cambio en el tope de la banda de flotación. Durante 1989 la economía había crecido casi en 10%, sin embargo, el traspaso de las holguras fiscales y externas al sector privado vía reducción de impuestos condujo a una fuerte expansión del gasto privado, el que se vio favorecido por una política monetaria también expansiva, con cierto sesgo electoralista, dadas las elecciones presidenciales de diciembre de 1989, las primeras en 20 años. Con ello, el año 1989 terminó con una inflación anualizada de 30% en el último trimestre, un espectacular crecimiento de 40% en las importaciones y un deterioro en las cuentas externas que anticipaba una devaluación y un costoso ajuste en la economía. La respuesta de política económica adoptada por las nuevas autoridades fue la de aplicar un severo ajuste del gasto global, a través de políticas monetaria y fiscal contractivas y elevadas tasas de interés.

El cuadro de economía política era delicado pues existía un razonable temor sobre la descompresión de reivindicaciones sociales largamente reprimidas. Buena parte del empresariado y de los sectores sociales ligados al autoritarismo pronosticaban una explosión de demandas sociales, desequilibrios macroeconómicos, retorno de una inflación galopante y generalizada ingobernabilidad. En la práctica, ello no aconteció por la adecuada gestión técnica y política del nuevo gobierno, junto a la notable madurez de los trabajadores organizados y también de organizaciones empresariales que se incorporan a un escenario de mínima concertación. Ello permitió en los inicios del gobierno democrático llevar a cabo consensualmente una reforma tributaria que elevó la recaudación fiscal en dos puntos porcentuales del PIB, los que fueron destinados a incrementar el gasto social y, al mismo tiempo, establecer una negociación tripartita (gobierno, empresarios y sindicatos) donde se discutieron reajustes extraordinarios en el salario mínimo y las reformas a la legislación laboral, tema que se trata posteriormente en la segunda y tercera parte de este libro.

El resultado económico fue una rápida y significativa desaceleración del gasto y luego de la inflación, pese al conflicto bélico del Golfo Pérsico que provocó un alza considerable en el precio del petróleo en el último trimestre de 1990.³ En 1991 el gasto y la inflación ya habían cedido pero comenzó a observarse un abundante flujo de financiamiento externo, lo que permitió empezar a refinanciar los intereses con nuevos créditos. Se suscita a partir de allí un debate sobre las posibilidades de crecimiento en la economía chilena, dado que el acceso al ahorro externo permitiría plantearse metas más ambiciosas en inversión y crecimiento, acomodando un ciclo expansivo de la inversión, sin presiones inflacionarias.

El dilema consistía en invertir y crecer más, aprovechando el mayor ahorro externo o en mantener aranceles y un tipo de cambio real elevado, creciendo menos. La alternativa elegida fue la de usar la política cambiaria para maximizar la tasa de inversión, respetando los límites de un déficit sostenible en cuenta corriente y del crecimiento de la capacidad productiva, manteniendo austeridad en las políticas monetaria, fiscal y salarial, de manera de asegurar que el acceso al ahorro externo se expresase en mayor inversión. En junio de 1991 se revisó el nivel cambiario y arancelario, reduciendo el precio relativo de los transables: se redujeron en 2% el tipo de cambio nominal y los aranceles del 15 al 11%. En diciembre de 1991 tales medidas fueron apreciadas como insuficientes por la autoridad, en tanto se terminaba el año con un superávit comercial de 5% del PGB y un pequeño superávit en cuenta corriente, lo que significaba que no se estaba consiguiendo crecer e invertir más, aprovechando el ahorro externo y en verdad se estaba exportando ahorro interno.

3. Chile importa el 85% de sus necesidades de petróleo.

En enero de 1992 se realizó una nueva revaluación (5%), ampliando la banda de flotación del tipo de cambio de 5 a 10%. A partir de allí, la economía absorbió 2 puntos adicionales de ahorro externo en 1992 y 5 puntos en 1993. La inversión pasó de 23% a 27% del PIB, acomodando casi 5 puntos de mayor inversión en el producto.

Un rasgo distintivo de la experiencia chilena reciente es la cautela en el manejo del acceso al ahorro externo y en la internacionalización financiera. Ello se ha expresado en gradualidad en la autorización para fondos de inversión extranjera y ADRs,⁴ en la imposición de encajes elevados al ingreso de capitales de corto plazo y en moderación en el uso efectivo de las posibilidades de financiamiento, lo cual ha permitido conseguir significativos superávit de balanza de pagos.

La autoridad ha explicitado una meta de déficit en cuenta corriente de 3-4% del PIB, lo que supone una balanza comercial algo equilibrada y un gradual desendeudamiento externo. En efecto, con un déficit corriente de 3.5% del PIB, un PIB creciendo al 5-6% y una inflación internacional de 2-3%, la relación deuda externa/producto sigue cayendo.

La política fiscal ha privilegiado un rol estabilizador, manteniendo un alto nivel de ahorro que permite financiar la inversión pública con recursos propios, sin recurrir al endeudamiento. Ello ha sido posible por los mayores recursos obtenidos por la reforma tributaria de 1990, por los avances en control y administración tributaria y por los recursos tributarios derivados de un dinámico crecimiento. De este modo, los superávit corrientes del período 1990-1993 fueron consistentes con aumentos del gasto corriente similares al producto y con fuertes incrementos en la inversión pública.

Los sucesivos superávit corrientes en las cuentas públicas se han orientado a financiar la inversión y a reducir el endeudamiento público. De este modo, el endeudamiento global del sector público no financiero, externo e interno, se redujo desde un 41% del PIB en 1989 a un 33% en 1993. Cerca del 60% de dicho monto corresponde a obligaciones con el exterior y el resto a deuda interna. La mayor parte de la deuda interna corresponde a los compromisos que el Fisco contrajo con el Banco Central, a raíz de la crisis financiera de 1982.

Desde 1990 en adelante, el fisco viene contribuyendo al ahorro nacional con montos que fluctúan entre 2 y 5 puntos del PIB. Ello le ha permitido financiar sus operaciones de capital, incluida infraestructura y vivienda, restando un excedente de 1 a 2 puntos del producto. Pese a que los recursos destinados a salud, educación e infraestructura han crecido a dos dígitos desde 1991 en adelante, ha persistido el superávit fiscal. Para la oposición parlamentaria, ello demostraría el carácter innecesario de la reforma tributaria de 1990. Para el gobierno, por el contrario, dicha reforma ha permitido justamente conciliar el

4. Los ADRs (American Depository Receipts) son emisiones de acciones de empresas chilenas que se transan en el mercado bursátil norteamericano desde 1990.

mayor esfuerzo social, con ahorro fiscal que contribuye a la estabilidad de precios y al financiamiento de la inversión.

En 1993 la economía chilena enfrentó una crisis externa. Pese a una adversa coyuntura internacional, con un *shock* en términos de intercambio de entre 2 y 2.5% del PIB, la economía chilena consiguió un desempeño de elevado crecimiento (6.3%), leve reducción inflacionaria, incrementos significativos en inversión, empleo y salarios reales, con tasas de desempleo que se ubican entre las históricamente más bajas.

La contingencia externa se enfrentó con un creciente flujo de capitales, particularmente de mediano plazo, que excedió las necesidades de la cuenta corriente. La inserción financiera siguió dando buenas noticias a Chile, con avances en el *ranking* de riesgo-país, en la colocación de ADRs y en la cotización de estos instrumentos.

En 1994, la inflación cedió nuevamente, siguiendo la evolución del gasto, producto y empleo. Mejoró la situación internacional en precios y volúmenes de exportación. Una política fiscal apretada, colaboró al ajuste. El año 1994 cierra con un crecimiento de 4.5% y una inflación inédita en 34 años, 8.9%; el desempleo en un nivel del 7.8% promedio anual, superávit de US\$ 550 millones en balanza comercial y reducción en el déficit corriente (de 5% a 1% PIB). La inversión creció proporcional al producto, manteniéndose la tasa de inversión sobre el producto en torno al 27% y alcanzándose una tasa récord de ahorro interno (26.5% del PIB).

En 1995, el desempeño económico se vio estimulado por un favorable cuadro del sector externo, con ganancias en términos de intercambio de 12 puntos del PIB.⁵ Esta favorable situación externa ayudó a conseguir un ahorro interno récord de 27.6% del PIB, la tasa más alta registrada, con una inversión en capital fijo de 26.3% del PIB. El ahorro del sector público alcanzó a un 5.1% del PIB, acumulando ocho años consecutivos de superávit corriente y global en las finanzas públicas. Entre 1995 y 1996, el sector público ha concretado prepagos a la banca multilateral y comercial por US\$ 3 378 millones.

Los resultados fueron superiores a los proyectados en crecimiento, saldo comercial y corriente en balanza de pagos, ahorro, inversión y productividad e inferiores en empleo y flujos de capital. La meta inflacionaria se cumplió en el margen, quizás aprovechando la marcada holgura externa que hubiese permitido un mayor nivel de ahorro nacional. Ello desencadenó un debate en torno a un eventual déficit de instrumentos de política económica para lidiar con un ciclo expansivo de gasto privado. Correlato de ello fue la volatilidad en la tasa de interés, producto de rebajas prematuras que condujeron a alzas posteriores de mayor magnitud.

5. El producto creció 8.5%, el gasto 12.9% y el ingreso nacional en 15.8%. La balanza de pagos mostró un superávit comercial de US\$ 1 384 millones, una cuenta corriente superavitaria en 0.2% del PIB y un saldo global de US\$ 1 061 millones.

Con un marcado rezago en la respuesta del empleo respecto del ritmo de actividad, luego de concluido el ajuste monetario a comienzos de año, en 1995 la ocupación anual media creció sólo en 1%. La tasa de desempleo media anual descendió a 7.4%, inferior al promedio de 1994 que fue de 7.8%. Los salarios reales crecieron 4.1%, bastante bajo la productividad media del trabajo que lo hizo en más de 7%.

La marcada expansión del gasto durante 1995 tuvo un fuerte componente transitorio, derivado de un *shock* favorable en términos de intercambio, lo cual obligaba a ajustar la trayectoria del gasto interno y del producto a sus valores de tendencia. Luego de superar ya en el primer trimestre los efectos de la crisis mexicana sobre tasa de interés, tipo de cambio y bolsa de valores, la economía chilena retomó una dinámica de elevado crecimiento. Producto de tales efectos, la inversión externa de cartera fue negativa en los primeros nueve meses y también lo fueron los flujos de corto plazo en el primer trimestre pero ambos fueron más que compensados con la mejoría en cuenta corriente.

El año 1995 se caracterizó por un crecimiento sobre el ingreso potencial, sin presiones inflacionarias ni de balanza de pagos, dadas las holguras generadas por el incremento del ingreso nacional, las que permitieron canalizar el exceso de gasto a través de mayores importaciones. Las políticas monetaria y cambiaria buscaron adecuarse al momento de holgura relativa de divisas que vive la economía chilena, fortaleciendo la demanda por divisas y restringiendo su oferta.

Continuó en 1995 la adaptación de la política económica a un ciclo declinante del tipo de cambio, dado el buen ritmo exportador, de la productividad y de los flujos de inversión externa. La autoridad monetaria dio nuevos pasos orientados a regular el ingreso de capitales de corto plazo, ampliando la cobertura del encaje y cerrando algunas vías de evasión al mismo.

En 1996 persistió el alto crecimiento, si bien en un contexto de desaceleración en el ingreso nacional, por deterioro en términos de intercambio, y de altas tasas de interés. Durante 1996, el Banco Central aplicó una política de ajuste moderado, manteniendo tasas interés elevadas pero inferiores a las que se habían utilizado en procesos de ajuste anteriores. Esta política permitió alcanzar la meta inflacionaria y estableció una convergencia entre el crecimiento del gasto interno y el producto, reduciendo la brecha entre estas dos variables a 0.7 puntos porcentuales. En este contexto, la economía chilena logró un significativo crecimiento de 7.2%, el empleo comenzó a responder a este crecimiento, alcanzando un incremento de 2.4%, y la tasa de desempleo se redujo a 6.5% promedio anual.

La expansión del producto fue impulsada tanto por la demanda interna como por las exportaciones, con incrementos de 7.9% y 10.9%, respectivamente. De esta manera, las exportaciones continuaron exhibiendo un vigoroso desempeño a pesar de la importante caída que registraron los precios de los principales productos que Chile vende al exterior.

En este año se revirtió la situación favorable que se había presentado en 1995 en los términos de intercambio, provocando un impacto negativo sobre el

ingreso nacional de 5.5% del PIB, lo que obligó a concluir el año con un déficit en cuenta corriente de 4.4% del PIB y con una disminución del ahorro interno. Sin embargo, la formación bruta de capital mantuvo su dinamismo, creciendo en un 11.6% y llegando a representar un 28.3% del PIB.

El sector público continuó contribuyendo de manera importante al ahorro nacional, elevando a 5.6% del PIB su superávit corriente, aunque el global se redujo a 2.2% del PIB debido a un importante aumento de la inversión real.

El déficit en cuenta corriente se financió con un flujo de capitales por un monto superior a los US\$ 5 000 millones, los que correspondieron fundamentalmente a inversión directa y de cartera. Los capitales de corto plazo, respondiendo a la política de encaje que mantiene el Banco Central, experimentaron una reducción en 1996.

El control inflacionario también se vio reflejado en una tendencia declinante en el crecimiento de los salarios nominales, alcanzando variaciones en 12 meses inferiores al 10%. Una tendencia similar se observó en la inflación de los bienes no transables.

Durante 1996 no hubo variaciones en la política cambiaria y el tipo de cambio real mantuvo el ritmo de reducción de 4% a 5% que ha exhibido desde inicios de la década; sin embargo la recuperación del dólar en los mercados internacionales llevó a que la paridad peso-dólar comenzara a subir sostenidamente durante el segundo semestre presionada por el alza del dólar acuerdo y, en consecuencia, del piso de la banda de flotación. El Banco Central consideró que esta tendencia no reflejaba la situación de escasez real y que generaba presiones inflacionarias, por lo cual decidió intervenir, a principios de 1997, modificando el mecanismo de cálculo del dólar acuerdo y ampliando de ±10% a ±12.5% el rango de la banda de flotación.

Por otra parte, se continuó avanzando gradualmente en el proceso de apertura financiera internacional, evitando siempre un déficit en cuenta corriente que pudiera llegar a ser insostenible o una apreciación excesiva del peso. Por esta razón, se han mantenido el encaje para deuda e inversiones de cartera, el período de permanencia mínimo de un año para todas las inversiones y las exigencias para la emisión de bonos y ADRs. La salida de capitales, en cambio, opera bajo limitaciones mínimas.

En síntesis, desde 1990 en adelante, la economía chilena ha experimentado un favorable cambio estructural en sus cuentas externas con aumento en los flujos de inversión externa, incremento y diversificación en las exportaciones, elevada acumulación de reservas internacionales, reducción drástica en los indicadores de endeudamiento y de riesgo-país, dando incluso paso a operaciones no marginales de prepago de deuda externa por parte del Tesoro y del Banco Central. En ese contexto, el debate sobre balanza de pagos y política económica ha estado asociado a cómo defender la paridad cambiaria en presencia de ese cambio estructural en las cuentas externas que induce un abundante flujo de recursos externos, superior al que las autoridades estiman compatible con los valores de tendencia de las principales variables macroeconómicas.

En Chile, los indicadores de fragilidad financiera externa han llegado a ser desde hace varios años más favorables que en 1980, producto de un positivo cambio estructural en las cuentas externas que ha generado una fuerte presión a la revaluación del peso, tópico que ha concentrado el debate sobre política económica.⁶

El gobierno ha sabido reaccionar ante el cambio de la situación financiera externa con una combinación de política económica que, además de limitar los ingresos de capitales especulativos de corto plazo y alentar los flujos largos, incluía ahorro fiscal, política cambiaria activa (intentando preservar un nivel determinado del tipo de cambio de mediano plazo, al que se le permite fluctuar en torno a una banda de flotación de 5% y luego de 12.5%), acumulación de reservas, esterilización de los efectos monetarios de tal intervención y revaluaciones graduales del peso.

En definitiva, durante los noventa el país ha atravesado por escenarios externos esencialmente inestables y, manteniendo su política de apertura hacia el exterior, ha mostrado una interesante capacidad de adaptación y de ajuste, minimizando los efectos de los *shocks* externos, tanto positivos como negativos, y asegurando estabilidad en el crecimiento.

En términos sociales, el período 1990-1996 se caracterizó por un cambio en el enfoque de las políticas sociales con fuertes incrementos en el gasto social y por el impulso dado a reformas laborales. El gasto social se ha incrementado un poco por encima del crecimiento del PIB, a una tasa promedio anual de 7.4%, y a tasas superiores en educación y salud. Se logró reducir la incidencia de la pobreza desde un 45% de la población en 1987 a 23% en 1996, la indigencia, por su parte, disminuyó desde 17.4% a 5.8% entre las mismas fechas. Sin embargo, es posible apreciar una gran diversidad a nivel regional, tanto en los niveles como en las tendencias de la pobreza, persistiendo regiones donde la incidencia de la pobreza supera el 30%.

Por otra parte, en materia de distribución del ingreso la situación del país es comparativamente mala; los avances observados en este campo han sido modestos y del todo insuficientes para corregir esta realidad. Se debe tener presente, además, que el consenso alcanzado en torno al objetivo de superar la pobreza no se repite en relación al propósito de mejorar la distribución, manteniéndose en algunos sectores la posición de que estos objetivos serían contrapuestos.

6. Entre 1986 y 1996, la relación deuda externa/PIB cayó de 115% a un 32%; las reservas internacionales netas que en 1986 cubrían 7 meses de importaciones, en 1996 cubrieron casi un año de importaciones. El déficit en cuenta corriente promedió un 2.0% del PIB entre 1990 y 1996, en tanto, en igual período, la cuenta de capital mostró un ingreso sobre el 6% del PIB.

B. EL MODELO DE POLITICA ECONOMICA EN LOS NOVENTA

1. Lineamientos globales y desafíos de la política económica

Dentro del modelo de crecimiento adoptado por Chile, la apertura comercial, la inserción internacional y el desarrollo de la competitividad son factores claves que orientan las decisiones de la política económica. Todo ello plantea desafíos crecientes en materia de ahorro e inversión y en estabilidad económica. Exige alcanzar inflaciones inferiores a la actual, mantener la actual disciplina fiscal, perseverar en la defensa del tipo de cambio real, de acuerdo a sus determinantes de mediano plazo, y estimular la productividad. Requiere también pasos adicionales en la diversificación comercial y en la apertura financiera con los necesarios resguardos de gradualismo, diversificación de cartera, cobertura de riesgo y fondos de estabilización que permitan reducir la transmisión de inestabilidades externas a la economía nacional.

El logro de estos objetivos se complementa con una política social activa, además de políticas específicas en el campo del fomento productivo. La política social busca, como metas explícitas, reducir la pobreza y la desigualdad, procurando que el crecimiento económico beneficie a toda la población. Estas metas son consideradas además como un requisito para que el crecimiento económico tenga posibilidades efectivas de mantenerse en el tiempo. Este tema será tratado con más detalle en la última sección de este capítulo.

La política de fomento productivo tiene por objetivo central enfrentar una fuerte heterogeneidad productiva, en la cual coexisten sectores modernos, altamente competitivos e insertos en los mercados internacionales, con otros de muy baja productividad y escasa tecnología.

a) *Estabilidad macroeconómica*

La estabilidad macroeconómica ha sido el principio rector de la política económica en el período reciente, adecuando los objetivos de las políticas sociales, sectoriales y de desarrollo a las posibilidades del equilibrio fiscal y a los balances macroeconómicos. En tanto ello se ha ido reflejando en crecimiento y caídas en la tasa de inflación, ha permitido ir configurando un cierto acuerdo público sobre el hecho de que el tratamiento a la equidad sólo puede ser exitoso en el marco de una senda estable de crecimiento, favoreciendo incrementos de productividad que se traduzcan en aumentos permanentes de las remuneraciones.

El Banco Central ha desempeñado una labor fundamental en la política antiinflacionaria de los últimos años, ejerciendo eficazmente su rol autónomo desde diciembre de 1989. El gobierno central, por su parte, ha colaborado al mantener una política fiscal equilibrada, con elevado ahorro en su cuenta corriente, junto a políticas sectoriales orientadas hacia las actividades más

rezagadas, un esfuerzo de focalización en las políticas sociales y, en general, una búsqueda de mayor eficiencia en la acción pública.

En el logro del balance interno, esto es, un equilibrio económico donde los recursos productivos de una economía están plenamente ocupados, sin presiones inflacionarias adicionales, las políticas monetaria y fiscal han mantenido una orientación estabilizadora, buscando la alineación entre la demanda interna y el producto potencial, que se estima crece aproximadamente en torno al 6.5% anual.

El equilibrio externo, esto es, balances de pagos sostenibles y financierables en el mediano y largo plazo, ha exigido un manejo del gasto doméstico de modo que no exceda el producto potencial en más de 3 a 4%. En otras palabras, una cuenta corriente con un déficit de mediano plazo de 3% a 4% del PIB se considera sustentable, dado que la economía chilena crece en promedio por encima del resto del mundo y con mayores incrementos en productividad que sus socios comerciales.

b) Visión de conjunto de los equilibrios macroeconómicos

La política económica de los noventa ha privilegiado emitir señales estables, de modo que el desempeño de los agentes económicos privilegie horizontes largos y señales de mediano plazo. Se estima para ello que las variables económicas fundamentales han de responder a movimientos permanentes en los factores que las ocasionan, filtrándoles aquellos cambios que respondan a movimientos especulativos, *shocks* externos transitorios o situaciones de muy corto plazo. Se trata entonces de privilegiar el comportamiento de tendencia en las principales variables, favoreciendo una visión de conjunto de los equilibrios macroeconómicos.

En tal visión, el resguardo de los equilibrios macroeconómicos, además de baja inflación y equilibrio fiscal, comprende un déficit en cuenta corriente sustentable, incrementos en ahorro interno, productividad y defensa del tipo de cambio real. Avances de conjunto en estos equilibrios no pueden ser sino graduales respecto de cada uno de los objetivos, sin favorecer en exceso ninguno de ellos (v.g., reducir la inflación) en desmedro de otros (v.g., creciente déficit en cuenta corriente, atraso cambiario o fragilidad del ajuste fiscal).

Variable articuladora de esta concepción es el examen riguroso de la evolución del gasto interno, de manera que su expansión sea cercana a la del ingreso potencial, vigilando de cerca la brecha entre ambos, estableciendo las correcciones oportunas y aprovechando los espacios de crecimiento no desequilibrante que permitan las ganancias de intercambio.

Coherente con tal concepción, la política de estabilización aplicada durante la década del noventa persigue una reducción gradual de la inflación en base a las holguras reales que se vayan generando y aprovechando los aumentos en ahorro interno y en productividad para obtener reducciones sustentables en la

tasa de inflación. En esta concepción, los salarios reales crecen sostenidamente, en línea con la productividad y con reajustes nominales sobre inflación futura; en consecuencia, se descarta el recurso del “ancla cambiaria” que podría acelerar la caída en la inflación pero a costa de atraso cambiario y un altamente probable incremento en el déficit en cuenta corriente, tornando tal rebaja inflacionaria en un expediente transitorio y fácilmente reversible.

El esfuerzo antiinflacionario, sin embargo, es más eficaz cuando es compartido por la política monetaria-cambiaria y la fiscal. Esto implica un alto grado de coordinación, complementación y negociación entre las autoridades monetaria y fiscal, donde más allá de conflictos puntuales se comparta una visión de largo plazo. Desde esta perspectiva, el sector público, que se encuentra sometido a mayores presiones políticas, debe contribuir permanentemente a esta tarea, de manera que la expansión del gasto global no supere al incremento en la capacidad productiva.

Se ha discutido para ello una orientación fiscal de mediano plazo, con un gasto real que crezca en función del ingreso potencial, dotándose de instrumentos anticílicos, con incrementos reales del gasto público inferiores o a lo más igual al incremento del producto. Dadas las necesidades de aumento en la inversión pública en las áreas social y en infraestructura, ello significa que el resto de los gastos públicos debiera crecer a un ritmo inferior al producto. Una orientación similar se debe entregar al sector privado, tanto empresas como familias, en la perspectiva de regular el consumo dentro de las posibilidades de largo plazo, para ser consistentes con el esfuerzo de mayor ahorro.

Los criterios de política fiscal han incluido entonces procurar un equilibrio fiscal sustentable, con un gasto público que crece siguiendo la tendencia de largo plazo de la economía (gasto corriente que crece bajo el PIB), incrementando el ahorro público y favoreciendo con ello la disminución en la inflación.

De esta forma, el ahorro corriente del fisco, en los últimos siete años, ha promediado el 4.5% del PIB, lo que ha permitido financiar la inversión pública con fondos propios y culminar con un superávit global que promedia el 1.8% del PIB. Así entonces el esfuerzo de ahorro fiscal, gracias a los niveles de recaudación tributaria que genera un escenario de crecimiento estable, ha coexistido con incrementos elevados en gasto social e infraestructura. Por otra parte, ha sido posible aprovechar holguras externas, asociadas a ciclos favorables en términos de intercambio, para desendeudar al sector público, realizando prepagos de deuda externa e interna.

c) *Privilegio del ahorro nacional*

Un entorno macroeconómico de equilibrio fiscal, inflación baja y declinante, un déficit moderado y sustentable en cuenta corriente y un nivel de producto efectivo que no sobrepase excesivamente su nivel potencial, aparece como el

escenario más favorable para alcanzar tasas de ahorro e inversión elevadas, adecuada utilización de los factores productivos y aumentos sostenidos en su productividad. Tal escenario ayuda a fortalecer las instituciones de la política económica y de las políticas públicas, lo cual, a su vez, impacta favorablemente en la estabilidad macroeconómica y de los incentivos, favoreciendo la formación de capital y el crecimiento.

El modelo de crecimiento privilegia entonces el esfuerzo de ahorro nacional, partiendo por el ahorro fiscal como piedra angular de tal esfuerzo, acotando el ahorro externo a una proporción no mayor al 3.5% del PIB, de acuerdo a valores de tendencia. El ahorro nacional responde eficazmente al crecimiento pero se ve también impulsado por políticas e instituciones en una óptica de profundización del mercado financiero, que incluye la supervisión y regulación prudencial del sistema financiero y la existencia de mecanismos de estabilización que compensen cambios bruscos en el ingreso nacional, derivados de variaciones en términos de intercambio.

d) Mantención del ahorro externo en niveles sustentables

La mantención de un ahorro externo controlado dentro de márgenes sostenibles ha requerido de políticas precisas orientadas a influir sobre el nivel y estructura de los flujos financieros externos, favoreciendo los de mediano y largo plazo, más vinculados a la ampliación de capacidad productiva y modernización tecnológica.

La experiencia mexicana de 1994 mostró que el déficit en cuenta corriente se constituye en un relevante indicador de sustentabilidad del equilibrio macroeconómico en economías abiertas. Su examen más acucioso probablemente hubiese inducido una corrección más temprana y gradual que las acaecidas en 1995 en aquellas economías más desajustadas en tal indicador. El déficit en cuenta corriente no es preocupante cuando es moderado (1 a 2% del PIB); sustentable (capitales de largo plazo, antes que capital especulativo); complementa y no sustituye el ahorro nacional (se refleja más en incrementos de inversión que de consumo) y está bien invertido (inversión en transables que garantiza capacidad de repago). De allí que el Banco Central haya fijado como criterio de política que tal déficit no sobrepase el 3.5 a 4% del PIB, asumiendo que dicho nivel está en línea con el potencial de crecimiento de la economía chilena y con las variables de tendencia del comercio y del financiamiento externo disponible para la economía chilena.

Para ello, se han aplicado desincentivos a los flujos de corto plazo y se ha privilegiado los de mediano y largo plazo, promoviendo una apertura gradual y selectiva en la cuenta de capitales y, al mismo tiempo, buscando cautelar una caída también gradual en el tipo de cambio real, de acuerdo al mayor crecimiento relativo del PIB y la productividad respecto de socios comerciales.

La apertura gradual de la cuenta de capitales intenta evitar la importación de riesgo y profundizarse en función del aprendizaje y la experiencia que los agentes nacionales y la institucionalidad reguladora vayan adquiriendo en la gestión del riesgo internacional.

La experiencia de la región, a su vez, ha indicado que una combinación de reducida o nula incertidumbre cambiaria, intervención esterilizadora –retardando la convergencia de tasas– y ausencia de controles al ingreso de capitales, es una vía que tiende a maximizar el ingreso de capitales de corto plazo y su eventual efecto desestabilizador.

Siendo cierto que una notable diferencia entre la experiencia mexicana y la chilena radica en los niveles del ahorro interno, también lo es que la complementariedad entre ahorro externo e interno no es automática y requiere de políticas e instituciones expresas. En ausencia de ellas, el ahorro externo tiende a reflejar un efecto adverso sobre el ahorro nacional, en particular cuando el primero aumenta respecto de su valor de tendencia.

e) Calidad de la acción pública y de los mercados

El debate sobre materias económicas y sociales va mostrando un gradual agotamiento del actual Estado como instrumento para el crecimiento con equidad en una economía abierta, de ahí que la modernización en la gestión e institucionalidad pública y la gestión eficiente de las empresas públicas aparezca como un desafío urgente. Ello supone mejorar la calidad de la acción pública, actuando sobre la eficiencia en el gasto, en la administración de los ingresos y en la gestión de las empresas públicas. Incluye también una ingente tarea de simplificación de trámites; mecanismos públicos de evaluación de los programas de gobierno; convenios de desempeño, control por resultados, descentralización de usos presupuestarios, sistema de premios y castigos orientado a estimular eficiencia, ahorro, atención al usuario y capacitación a funcionarios.

También es necesario mejorar la calidad de los mercados pues mercados libres no siempre son sinónimo de mercados eficientes. Ello debiera expresarse, por ejemplo, mejorando la transparencia, la información y organización del usuario y la fiscalización en el cumplimiento de sus derechos. Supone también dotar de mayor calidad técnica y de recursos a los órganos reguladores en áreas críticas para la competencia y el bienestar de la población.

2. Los instrumentos de la política económica

a) La política monetaria

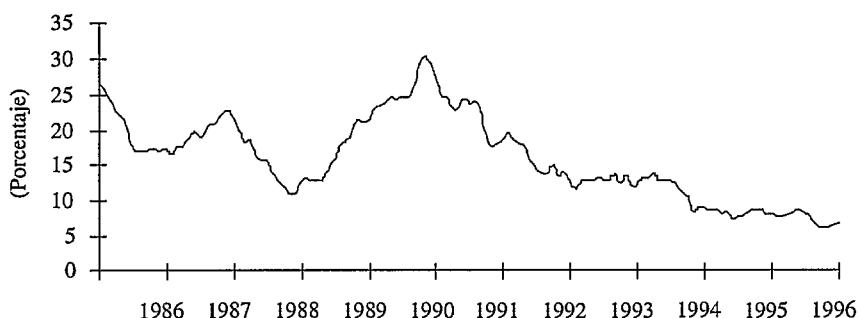
El Banco Central utiliza una política de tasas de interés, vale decir, para su política antiinflacionaria se plantea objetivos explícitos de tasas de interés,

Cuadro 3 Metas e inflación efectiva, 1991-1996

Año	Meta inflacionaria a comienzos de año	Inflación efectiva diciembre a diciembre
1991	15.0 - 20.0	18.7
1992	13.0 - 16.0	12.7
1993	10.0 - 12.0	12.2
1994	9.0 - 11.0	8.9
1995	±9.0	8.2
1996	±6.5	6.6

Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico 2 Tasa de inflación anualizada, 1986-1996 a/



Fuente: Banco Central de Chile.

a/ Inflación mensual anualizada, mes de cada año respecto al mes del año anterior.

vigilando la evolución de los agregados monetarios pero sin metas respecto de ellos.

En los últimos años, y hasta mayo de 1995, la política monetaria se centró en el manejo de la tasa de interés a través de los Pagarés Reajustables a 90 días (PRBC), que son instrumentos de deuda emitidos por el banco a una tasa fija. Desde mayo de 1995, el énfasis se trasladó al control de la tasa interbancaria diaria, con lo que la tasa de interés de los PRBC pasó a estar determinada por el mercado. Con ello, éste ganó más espacio en la determinación de la estructura de tasas y la política monetaria ganó en eficacia y flexibilidad.

El Banco Central anuncia el objetivo inflacionario a comienzos de cada año, lo cual se ha convertido en una medida importante de ordenamiento de las expectativas, dado que el Banco Central ha logrado una favorable reputación al haber alcanzado sus objetivos antiinflacionarios consecutivamente desde 1991.

En la actual fase de control inflacionario, los instrumentos que se han aplicado hasta ahora comienzan a agotarse. Esta situación plantea la necesidad

de ir desmontando los mecanismos de indexación que operan fuertemente en la economía chilena, especialmente en el mercado financiero y en los contratos laborales, que usualmente incluyen una cláusula de reajustabilidad según la inflación pasada.

En este sentido, el Banco Central avanza en la utilización de tasas nominales en sus papeles a plazos cada vez más largos. Otro aporte en la misma dirección lo realiza el gobierno central al utilizar, como norma de reajustabilidad de los salarios del sector público y del salario mínimo, la inflación futura en lugar de la pasada.

b) La política fiscal

Durante los últimos siete años, la política fiscal ha buscado mantener un nivel significativo de ahorros fiscales. Desde 1990, los ahorros públicos han promediado un 4.5% del PIB (3.9%, si se excluye el Fondo de Estabilización del Cobre). Este importante nivel de ahorro público más que compensa el gasto de capital del sector público y las pérdidas o déficit cuasi fiscal en que ha incurrido el Banco Central debido al esquema de ayuda financiera implementado durante la crisis financiera de los ochenta y a la esterilización de los superávit de la balanza de pagos durante los noventa.

Cabe notar que el gasto público corriente se ha orientado por la regla de no crecer más que el producto potencial, con un aceptable grado de cumplimiento de la misma. Esta norma no ha impedido que, desde 1991, el gasto social crezca a una tasa mayor que el producto, reflejando las prioridades que han mantenido los sucesivos gobiernos democráticos. En una economía con marcada indexación, esta regla fija de crecimiento del gasto público opera como un “ancla nominal fiscal” y contribuye tanto a disminuir la intensidad de los ciclos económicos como a limitar las presiones inflacionarias.

La autoridad fiscal cuenta con otros instrumentos para contribuir a la política antiinflacionaria, en particular la política de salarios del sector público, la que puede contribuir tanto al control del gasto público como a transformarse en una señal de remuneraciones hacia el sector privado, que sea compatible con las metas inflacionarias. Así, por ejemplo, en los últimos años, las mejoras salariales del sector público se han acotado a la regla de inflación esperada más productividad. En un contexto de inflación decreciente, al operar en base a inflación futura y no a base de inflación pasada, es posible conciliar incrementos reales en remuneraciones con reducción en la inflación.

c) Políticas de fomento productivo

Las políticas de fomento productivo sostenidas desde 1990 se han orientado especialmente hacia los sectores productivos menos integrados a la dinámica

Cuadro 4 Cuentas fiscales a/

	Superávit en cuenta corriente del gobierno central	Superávit global del gobierno central
1986	1.5	-0.8
1987	3.0	1.9
1988	2.3	1.0
1989	3.0	1.4
1990	2.5	0.8
1991	3.7	1.5
1992	4.9	2.2
1993	4.8	1.9
1994	4.8	1.7
1995	5.3	2.5
1996	5.6	2.2

Fuente: Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.

a/ Como porcentajes del PIB.

del crecimiento económico del país. Esta orientación, además de su componente de equidad, busca aumentar la productividad y la competitividad de sectores que, por diversas razones, enfrentan limitaciones en su acceso al financiamiento, la tecnología y los mercados.

Se ha desarrollado un conjunto de programas de apoyo en las áreas de modernización empresarial, innovación tecnológica, capacitación y reconversión productiva en el caso de las actividades en declinación. Los programas e instrumentos utilizados se han orientado tanto a la pequeña y mediana empresa como a la pequeña producción que incluye sectores como la pequeña minería, la pesca artesanal y la microempresa. Existen, además, programas, como el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo, que están abiertos a todas las empresas sin discriminar de acuerdo a su tamaño.

Asimismo, la modernización productiva juega un rol central en la estrategia de apertura comercial e inserción internacional en la medida que permite enfrentar con flexibilidad los *shocks* que implican los procesos de integración para algunos sectores específicos, permitiendo optimizar la asignación de recursos.

d) Política comercial

La participación en los mercados internacionales, como una forma de aprovechar las ventajas y oportunidades que éstos ofrecen, constituye un elemento fundamental en la estrategia de crecimiento adoptada por Chile. Esta estrategia, iniciada en la segunda mitad de la década del setenta, es ratificada a inicios de los noventa introduciendo, sin embargo, nuevas orientaciones.

Los principales objetivos de la política comercial, en esta fase, están dados por la diversificación de productos y mercados así como por un aumento permanente de la participación de las exportaciones industriales, con el objeto de incorporar mayor tecnología y valor agregado a los productos exportados.

A partir de 1990, la política comercial chilena evolucionó desde una apertura unilateral hacia una búsqueda de acuerdos comerciales tanto a nivel bilateral como multilateral. En este aspecto se destacan la asociación con Mercosur, la incorporación a APEC y las negociaciones con NAFTA y la Comunidad Europea. Por la relevancia de este aspecto de la política económica chilena y por los logros alcanzados, en la sección siguiente se analizan en detalle la política comercial y el desempeño exportador chilenos.

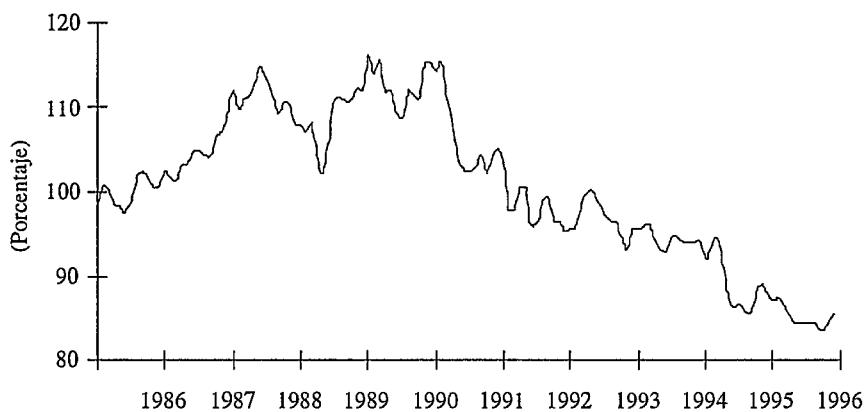
e) *Política cambiaria*

Durante los años noventa se ha evitado usar el tipo de cambio nominal como ancla de una política antiinflacionaria, como fue el caso durante el fin de los años setenta y comienzos de los ochenta, ocasión en que dicha ancla nominal se utilizó en un ambiente de indexación salarial, lo que contribuyó a que la apreciación real coincidiese con un elevado nivel de desempleo. Tampoco ha sido usada para sostener un tipo de cambio real alto como fue el caso después de la crisis de 1982, cuando Chile enfrentaba una marcada restricción de divisas que hacía necesario un tipo de cambio elevado para hacer frente a la brecha externa. En aquel tiempo el tipo de cambio real requerido se obtuvo a través de algunas devaluaciones discretas, acompañadas de desindexación salarial y de una regla que indexaba el tipo de cambio nominal a la inflación doméstica para sostener la paridad real. El resultado fue un tipo de cambio real elevado, compatible con la brecha externa de la época, que se obtuvo con la ayuda de una política fiscal y monetaria restrictiva.

En la actualidad la economía chilena se encuentra en una fase diferente, de mayor integración comercial y financiera con el exterior. El sector exportador está más diversificado y ha experimentado un importante incremento en su competitividad, en una economía que está significativamente más abierta y donde las tarifas son relativamente bajas.

Para la eficacia de la política cambiaria es importante discriminar respecto de la naturaleza permanente o transitoria de los cambios que enfrenta el sector externo chileno en su evolución. Así, por una parte, parecen más bien permanentes los factores ligados al dinamismo y diversificación exportadora, la reducción del endeudamiento externo, el elevado monto de inversión extranjera y el retorno al mercado voluntario de capitales internacionales. En cambio, el encaje a los créditos externos, instaurado en junio 1991, incrementado en 1992 y con sucesivos incrementos en la cobertura de los flujos afectados desde entonces, responde más bien a fenómenos transitorios, derivados sea inicialmente de la baja tasa de interés en Estados Unidos o de circunstancias asociadas al

Gráfico 3 **Tipo de cambio real, 1986-1996a/ (Indice base: promedio 1986=100)**



Fuente: Banco Central de Chile; Feliú (1992).

a/ Tipo de cambio real con respecto a todo el mundo.

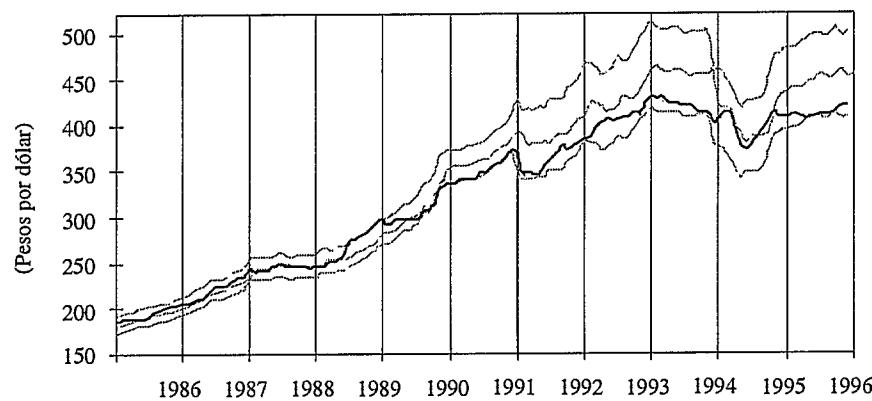
ciclo macroeconómico interno y al impacto de éste sobre las operaciones de arbitraje de tasas de interés.

En este nuevo ambiente, la política de tipo de cambio ha experimentado importantes transformaciones. En los últimos cinco años se ha podido mantener un tipo de cambio real consistente con los equilibrios de mediano plazo. Para que ello fuera posible, el ahorro externo ha sido usado como un complemento de los ahorros domésticos con el objeto de financiar inversión doméstica.

Un segundo objetivo de la política cambiaria ha sido la suavización de las fluctuaciones transitorias y de corto plazo con el objeto de minimizar fluctuaciones erráticas del tipo de cambio que distorsionen la asignación de recursos y el crecimiento económico. Esta política se ha conseguido neutralizando parte de los flujos de capital especulativo que constituyen una potencial fuente de daño hacia los balances internos y externos.

La política de tipo de cambio se caracteriza por la existencia de una banda de flotación anunciada, donde el centro de la banda (tipo de cambio acuerdo) está vinculado a una canasta de monedas y al diferencial entre inflación doméstica y extranjera. Desde diciembre 1995, a tal diferencial se le resta un 2%, en una medida que incorpora una revaluación real moderada como factor de tendencia. El Banco Central retiene la posibilidad de intervenir al interior de la banda a través de flotación sucia. Los cambios en la banda y en el valor central de ésta durante los últimos seis años son el resultado de reconocer tanto el cambio estructural en las cuentas externas de la economía chilena como la necesidad de una mayor flexibilidad y de un mayor rol del mercado en la determinación del tipo de cambio.

Gráfico 4 **Tipo de cambio nominal y banda de flotación, 1986-1996**



Fuente: Banco Central de Chile.

Nota: En el gráfico se muestra ennegrecido el valor del tipo de cambio nominal, las líneas más delgadas representan los límites superior e inferior banda y el dolar acuerdo (valor central de la banda).

Con todo, las comparaciones internacionales muestran que la paridad chilena ha sido una de las más estables en América Latina, aunque Chile ha recibido los mismos flujos relativos de capital que han sido comunes en la región durante los años noventa.

f) *Política de reservas internacionales*

La política de reservas internacionales busca neutralizar el impacto de corto plazo de los flujos de capital sobre el tipo de cambio, a través de la intervención del mercado de divisas, acompañada de operaciones de mercado abierto para neutralizar los efectos monetarios de tal intervención.

Ello requiere discriminar respecto de la naturaleza permanente o transitoria de los flujos de capitales, lo que exige cierta gradualidad en los ajustes para contar con información relevante. En esta opción de política, el Banco Central modifica la paridad cambiaria cuando los flujos de capital responden a algún fenómeno más permanente, desechando movimientos en la paridad que no respondan a valores de tendencia. E incluso cuando correspondan a dicho carácter, se intenta que las modificaciones sean graduales para acomodar la reacción de los agentes económicos productivos al ajuste en precios relativos.

La intervención esterilizadora del Banco Central ha implicado una significativa acumulación de reservas internacionales, especialmente durante los primeros años de esta década. Hacia fines de los años ochenta, las reservas internacionales eran equivalentes a solamente cinco meses de importaciones, cuando en 1996 éstas cubrían más de diez meses de importaciones. Esto ha generado algunos costos

importantes para el Banco Central ya que la tasa de interés doméstica para su deuda de corto plazo colocada en el mercado es más alta que la tasa de retorno de las reservas internacionales. En consecuencia, la política de reservas internacionales ha contribuido a aumentar el déficit cuasi fiscal del Banco Central, el que se ha visto más que compensado con el superávit fiscal.

Finalmente, es importante mencionar que Chile ha hecho significativos prepagos de su deuda externa usando sus reservas internacionales. Estos prepagos reducen el déficit cuasi fiscal y con ello refuerzan los avances en estabilidad macroeconómica. Las abundantes reservas de Chile y sus reducidos déficit de cuenta corriente hacen posible usar una fracción de las reservas sin un sacrificio de la liquidez o la solvencia externas. Como una compensación adicional, el prepago de las deudas ha mejorado los indicadores de solvencia del país, reduciendo el riesgo soberano y mejorando las condiciones de acceso al crédito para el sector privado.

Cuadro 5 Deuda externa

	Deuda externa/PIB
1986	110.0
1987	92.8
1988	73.0
1989	57.9
1990	58.3
1991	47.7
1992	42.7
1993	42.0
1994	41.2
1995	32.3
1996	32.1

Fuente: Banco Central de Chile.

g) Política de la cuenta de capitales

Las medidas de política económica utilizadas para minimizar la inestabilidad macroeconómica derivada de la afluencia excesiva de capitales externos, en particular los de corto plazo, han incluido la combinación de: i) austeridad fiscal, ii) incremento del ahorro interno, iii) intervención en el mercado de cambios, esterilizando los efectos monetarios de tal intervención, lo que agrega cierta incertidumbre cambiaria, iv) gradualismo en la remoción de los controles de capital y en los flujos de salida, v) controles al ingreso de capitales de corto plazo, incluyendo encajes no remunerados y restricciones en el plazo de salida. Ello, sin embargo, no ha impedido la apreciación moderada del peso.

El enfoque de la autoridad económica ha optado por una liberalización gradual y selectiva en la cuenta de capitales, lo que se considera necesario tanto

para evitar desequilibrios externos repentinos como para permitir un ajuste gradual de los precios relativos, intentando suavizar el ajuste de los sectores productivos en el tiempo. La apertura selectiva ha derivado en la imposición de ciertos controles de capital específicos, cuando ello se considera necesario para minimizar desexternalidades, tales como “efecto contagio” que proviene de activos transados a nivel internacional y riesgo sistémico derivado del financiamiento internacional de bancos.

Los elementos básicos de esta liberalización selectiva son el gradual relajamiento de los controles a la entrada de capitales a través del tiempo, y una mayor selectividad a la entrada de los capitales consistente en la existencia de ciertos controles específicos que tienen el objetivo de minimizar los efectos de los capitales volátiles de corto plazo sobre el tipo de cambio real. Limitar el ingreso de los flujos de capital de corto plazo otorga mayor autonomía a la política monetaria y minimiza la posibilidad de “burbujas” en los mercados bursátiles y de activos de renta fija de largo plazo. La idea es encarecer los flujos de capital, particularmente los flujos de corto plazo respecto de los flujos de largo plazo, así como la deuda en relación al capital. La idea también es restringir el volumen global de flujos, mejorando la calidad y la composición de los flujos financieros, de modo de hacer al país menos vulnerable a los ciclos de los mercados financieros internacionales.

Una restricción importante es el requerimiento de uso del mercado cambiario formal para flujos de capital, de modo de asegurar el cumplimiento de las reglas de la cuenta de capitales. Con el objeto de hacer más caros los flujos de capitales y de restringir la especulación y la volatilidad, existe un encaje por un año (denominado en dólares) para la entrada de capitales.

En 1991, un mes después de haber efectuado una rebaja arancelaria, el Banco Central estableció un encaje del 20% a los créditos externos con un plazo de vencimiento inferior a un año. El encaje actúa como un impuesto que reduce la rentabilidad de las operaciones financieras pues el monto del encaje debe ser depositado en el Banco Central, sin percibir intereses por tal concepto.

En 1992 el encaje se elevó al 30%. En 1995, el mismo se extendió a los depósitos e inversiones financieras provenientes del exterior, incluyendo ADRs secundarios, y 1996 se amplió a los créditos que ingresan por concepto de adelanto de exportaciones.

Asimismo en 1996, se eliminó la prórroga a los créditos externos por más de un año y se establecieron mecanismos para asegurar que los adelantos de exportaciones correspondan a embarques definitivos. Adicionalmente se fijaron multas a quienes no cumplieron con el trámite de renovación de los créditos.

Estas medidas se interpretaron como un nuevo paso en el control a los flujos especulativos. Para ello el Banco Central decidió no aceptar más de una prórroga en los créditos externos ingresados vía Capítulos XIV y VI del Compendio de Normas de Cambios Internacionales. Así, se cierra una ventanilla de filtración en la obligación del encaje, dado que un número significativo de créditos era prorrogado en forma reiterada, sin pagar el encaje. Con esta medida,

si tales capitales están interesados en permanecer por más tiempo en el país, deben ingresar nuevos créditos y pagar el encaje.

En septiembre de 1996 se eliminó el encaje a los créditos externos contraídos por las empresas a través de la emisión de bonos cuando se destinan a financiar inversiones en el exterior. Finalmente, en octubre de 1996, se aplicó el encaje a todas las inversiones financieras ingresadas por el DL 600, pasando éstas al Capítulo XIV, clarificándose la norma administrativa sobre ingreso de capitales a través de esta última vía.

Las medidas de octubre, que significaron una profundización del mecanismo del encaje, surgieron luego que la negociación para un tratado de libre comercio con Canadá mostrase ciertas dificultades derivadas justamente de que la posición canadiense cuestionase la subsistencia del encaje. La postura chilena insistió en el punto, planteando que la estabilidad macroeconómica de economías emergentes, como la chilena, en el actual contexto de globalización financiera, requiere de medidas de este tipo que permitan influir sobre el nivel y la estructura de los flujos externos, evitando ciclos desestabilizadores, al estilo de lo ocurrido con la crisis mexicana de fines de 1994. Con ello, la postura negociadora chilena ha sentado un precedente para próximas negociaciones comerciales entre países industrializados y otros en desarrollo.

Cuadro 6 Cuenta corriente de la balanza de pagos a/

	Exportaciones /PIB	Importaciones /PIB	Balanza comercial/PIB	Cuenta corriente/PIB
1986	29.1	26.0	3.1	-1.8
1987	30.3	27.4	2.9	-0.1
1988	34.6	27.6	7.0	-1.0
1989	35.0	30.5	1.5	-2.5
1990	34.5	31.0	3.4	-1.8
1991	32.8	28.9	4.0	0.3
1992	29.8	28.3	1.5	-2.0
1993	26.6	28.9	-2.3	-4.8
1994	28.2	26.8	1.4	-1.4
1995	29.3	27.4	1.9	0.2
1996	26.2	28.4	-1.8	-4.4

Fuente: Banco Central de Chile.

a/ Porcentajes que representan razones de valores nominales.

Este perfeccionamiento en la aplicación del encaje establece distinciones más precisas que profundizan la orientación del encaje, favoreciendo el ingreso de capitales destinados a ampliar la capacidad productiva y desalentando el de capitales especulativos. Para esto, se libera del encaje a los flujos relacionados con la ampliación de la capacidad productiva y la inversión directa, incluyendo transferencia de tecnología, acceso a mercados externos y mejoras en la gestión

productiva; se aplicará el encaje a las inversiones de cartera que se registran al amparo del Capítulo XIV del Título I del Compendio de Normas Internacionales del Banco Central, aun cuando estén destinadas a constituir capital de sociedades o empresas, establecimientos en el país, si no están orientadas a ampliar la capacidad productiva de bienes y servicios ni a participar de la gestión productiva de sociedades o empresas.

Las inversiones financieras que ingresaban vía DL 600 deberán hacerlo a través del Capítulo XIV. Con ello, podrán liquidar sus divisas cuando cuenten con el respectivo contacto con el Estado chileno o con la autorización expresa del Comité de Inversiones Extranjeras. La idea es eliminar los beneficios del DL 600 a proyectos puramente financieros que buscan arbitraje de tasas. La reacción de mercados y analistas internacionales no fue desfavorable a la medida y se destacó más bien como una señal de seriedad en el manejo macroeconómico chileno.

Adicionalmente existen restricciones para preservar la calidad de las compañías que toman financiamiento externo a través de activos transados internacionales, esto último como una manera de proteger el riesgo soberano y de limitar las desexternalidades sobre el costo financiero internacional del país que se puedan derivar de la existencia de firmas de baja calidad. Estas restricciones consisten en montos mínimos y en requerimientos en términos de clasificaciones de riesgo internacionales para bonos de largo plazo y emisión de ADRs. Esto también permite una cierta selectividad en los influjos de capital, de modo que sean las compañías más sólidas las que puedan acceder a financiamiento externo más barato.

Muchas de estas restricciones tienen un carácter temporal. Vale decir, a medida que los flujos de capital se vuelven más permanentes y comienzan a tomar un carácter más de inversión de largo plazo, ampliando la capacidad productiva del sector transable, menores serán la esterilización requerida, el grado de apreciación del peso y del nivel del déficit en cuenta corriente a ser acomodado.

Con todo, es importante destacar que la cuenta de capitales está ya bastante abierta, los mercados financieros y bursátiles se encuentran bastante integrados al resto del mundo y los mercados cambiarios formal e informal están casi plenamente integrados, como lo refleja la inexistencia de diferencial de precios entre ellos.

La apertura gradual se ha ido reflejando también en simplificación de las reglas y reducción de las restricciones. En los últimos cinco años, el período mínimo para la repatriación de capitales se ha reducido de tres a un año, el monto mínimo para emisiones de bonos o ADRs ha sido reducido, el mercado de forwards ha sido regulado, creciendo aceleradamente, en tanto los bancos han obtenido mayores grados de libertad en el manejo de sus posiciones externas.

El resultado de estas políticas se refleja en una composición de la cuenta de capital, sesgada hacia flujos de mediano y largo plazo e inversiones directas. En la actualidad, la deuda externa de Chile está compuesta principalmente por

deuda de mediano y largo plazo. Ello, junto con una robusta posición en reservas internacionales y a un déficit de cuenta corriente sostenible, configura una sólida posición externa, lo cual de paso se ha reflejado en una posición acreedora respecto del FMI, luego del prepago de deuda externa de 1995. Consistente con ello, la clasificación de riesgo-país ha mejorado sistemáticamente.

En relación a la apertura de la cuenta de capitales a la salida, existe plena libertad para que las personas y las firmas no financieras inviertan en el exterior en inversión extranjera directa, activos de renta fija o acciones. Es importante mencionar el importante incremento de la inversión de agentes domésticos en el exterior a través del capítulo XII del Compendio de Normas de Cambio Internacional, lo que promueve una mayor diversificación de los portafolios domésticos.

Existen restricciones sobre los portafolios de bancos e inversionistas institucionales para invertir en el exterior como una provisión contra el riesgo sistémico y el riesgo moral relacionado a la existencia de garantías públicas a los depósitos. Recientemente en la nueva ley bancaria, se le ha permitido a los inversionistas institucionales invertir en el exterior en un conjunto más amplio de instrumentos con techos más altos, pero siempre con precauciones en el sentido de limitar la posibilidad de tomar un nivel excesivamente alto de riesgo, ya que existen garantías explícitas estatales involucradas. En el caso de la internacionalización bancaria, a través de filiales, subsidiarias y joint-ventures, se adopta la norma de Basilea de un requerimiento de capital del 10% y un requerimiento de diversificación, de modo que la inversión en un país no exceda el 20% del capital y reservas del banco doméstico.

C. DESEMPEÑO EXPORTADOR Y POLITICA COMERCIAL

Considerando que el modelo de crecimiento adoptado por Chile considera la inserción internacional como uno de sus aspectos estratégicos, en esta sección se analizarán los principales elementos de la política comercial chilena, los logros obtenidos y las limitaciones que aún subsisten en el desarrollo de este proceso.

La política de apertura comercial de la economía chilena ha privilegiado el carácter neutral de los incentivos, con aranceles bajos y parejos. Ello propició una reasignación de recursos de acuerdo a las ventajas comparativas, estimulando la inversión, producción y exportación de recursos naturales. Esto ha conducido al rol predominante de tales recursos en la canasta exportadora y en el dinamismo del crecimiento de la economía chilena.

El actual coeficiente de apertura exportadora es del orden del 38%⁷ –medido en términos de la participación de las exportaciones reales de bienes y servicios

7. Los datos del cuadro 6 están en valores nominales y por eso son diferentes.

en el PIB–, coeficiente bastante superior al promedio latinoamericano que bordea el 25%. Hace dos décadas, tal apertura apenas superaba el 10% del PIB (12%) y era bastante inferior al promedio de la región. El principal producto de exportación –cobre– constituía más del 70% de las exportaciones a inicios de los setenta y hoy representa el 38% de las ventas externas. Una reestructuración de tal magnitud se entiende, tanto por las transformaciones que ha sufrido la economía mundial como por una reforma comercial iniciada a mediados de los setenta, inscrita en un profundo y global proceso de liberalización de la economía.

El dinamismo de la economía chilena ha sido liderado por la actividad exportadora, la que ha crecido a una tasa promedio anual de 7.9% entre 1980 y 1996. La estructura de la canasta exportadora sigue dominada por los recursos naturales, si bien se detectan avances importantes en su nivel de procesamiento. En 1985, el 75% de las exportaciones correspondían a recursos naturales sin procesamiento, 22% a recursos naturales procesados y sólo el 3% a otros productos industriales. En 1996, tales participaciones fueron de 57%, 33% y 10%, respectivamente. Crece pues la presencia de exportaciones industriales no basadas en recursos naturales y las de recursos naturales procesados.

Las exportaciones de recursos naturales, siendo aún predominantemente mineras (53% de ellas en 1996), van reflejando un esfuerzo de diversificación y comprenden al sector frutícola (21%), pesca y productos del mar (13%) y sector forestal (13%).

En tanto las exportaciones son fuertemente dependientes del acceso a recursos naturales, el proceso exportador se refleja en una cierta dinámica de descentralización productiva. Así, por ejemplo, desde la I a la IV Región se exportan básicamente productos minerales; desde la IV a la VI regiones, centro del país, frutas; desde la VII a la X, región sur, productos de la silvicultura. En la I y V se agregan productos del mar y en las VIII, X, XI y XII productos derivados de la pesca (PNUD, 1996).

El actual desarrollo del proceso de apertura plantea desafíos relativos al patrón de especialización exportadora y al rediseño de políticas e instituciones coherentes con la nueva normativa internacional, con el conjunto de acuerdos comerciales que el país ha establecido y con las propias exigencias que va planteando el avance del proceso exportador.

1. La apertura comercial

La reforma comercial chilena fue iniciada en 1974 y contempló la eliminación de todas las barreras no arancelarias y de las restricciones a las importaciones, el reemplazo de aranceles altos y diferenciados por una estructura arancelaria baja y pareja y la reducción de controles cambiarios. Otros mecanismos importantes de incentivos a las exportaciones incluyen el reintegro de gravámenes aduaneros a los insumos (perfeccionado en 1988), la devolución

del IVA a los exportadores (1974), el pago diferido de derechos aduaneros para bienes de capital (1987) y el reintegro simplificado para exportaciones menores (1985). La desregulación en puertos desde fines de los setenta, así como la labor de apoyo institucional de PROCHILE están también entre los factores que explican el buen desempeño exportador chileno, así como los instrumentos de promoción a la inversión extranjera.

Luego del *shock* externo de 1982 y de la crisis macroeconómica y financiera resultante, se incrementan los aranceles a 20% en marzo de 1983 y a 35% en septiembre de 1984, fijándose sobretasas arancelarias de un 15% para 240 productos y se establecen “bandas de precios” para el trigo, aceite y azúcar. Posteriormente en 1985, se reducen nuevamente los aranceles a 30% en marzo y a 20% en junio. Finalmente en enero de 1988 se reducen a 15% y en junio de 1991, se reducen esta vez a 11%.

Un principio importante en la estrategia de apertura ha sido el carácter no discriminatorio de la política comercial, con excepciones en contados sectores, como el agropecuario (bandas de precios, sobretasas y controles fitosanitarios) y el sector automotor. Estos sectores han recibido además un trato diferenciado dentro de los diversos acuerdos en que el país participa y en las negociaciones en curso.

La reforma comercial chilena se caracterizó hasta los noventa por una apertura unilateral, manteniendo además una participación activa en las negociaciones multilaterales. En los noventa, la reforma ha tenido una reorientación complementaria hacia acuerdos bilaterales (particularmente con países de ALADI y fuera de ella) y plurilaterales (MERCOSUR, APEC). El reforzamiento del vínculo comercial con países ALADI se produce en un período en que se han generalizado y profundizado los procesos de apertura de la región.

Junto con la creciente integración comercial con diversos países y bloques, desde 1992 la Inversión Extranjera Directa (IED) de Chile en el exterior ha cobrado especial importancia, teniendo como principal destino a Argentina, seguida de Perú y Brasil. Ella se ha concentrado fuertemente en los sectores de energía, minería e industria.

Por su parte, ha existido un importante flujo de inversiones hacia el país desde fuera de la región, particularmente desde la segunda mitad de los ochenta, cuando operó un instrumento de conversión de deuda. Tales inversiones se han orientado a las actividades basadas en recursos naturales, aunque en el período más reciente adquieren importancia los servicios y la industria.

2. Desempeño exportador

a) Dinámica y diversificación exportadora

Las exportaciones han sido uno de los componentes más dinámicos del producto, pero además han tenido importantes transformaciones en su

composición y orientación. Como muestran los cuadros 7, 8 y 9, uno de los rasgos destacados en esta evolución es la diversificación alcanzada en términos de mercados, productos y exportadores, indicadores estos dos últimos que sugieren una difusión del esfuerzo exportador en la base empresarial y productiva.

La diversificación de mercados resulta evidente al observar la evolución del número de mercados (países) atendidos; los principales países de destino de las exportaciones en 1996, en orden de importancia fueron: Estados Unidos, Japón, Brasil, Reino Unido y Corea del Sur. Por otra parte, no existen concentraciones muy marcadas respecto a las principales áreas de destino, pero hay un crecimiento sistemático de la participación de los mercados asiáticos.

b) Especialización exportadora

A pesar de la dinámica observada, existe un debate respecto al patrón de especialización. Los 5 principales productos aún representan casi la mitad de las exportaciones (cuadro 8) y si bien el principal producto de exportación (cobre) ha disminuido considerablemente su participación, continúa dando cuenta del orden del 40% del total exportado. Asimismo, la mayor participación de la inversión hacia este sector haría prever que éste seguirá constituyendo un componente importante y hasta creciente en la inserción del país.

Las cifras del cuadro 10 ilustran el peso creciente de las manufacturas y la importancia que adquieren aquellas basadas en recursos naturales, pero revelan sólo parcialmente la reestructuración sectorial producida a favor de algunos recursos naturales (no cobre), procesados o no. Se trata de polos de especialización asociados a los sectores agropecuario, forestal y pesquero; entre los cuales se encuentran los principales productos de exportación después del cobre: frutas y agroindustria asociada, madera y celulosa, pescado y harina de pescado.

Los servicios –que representan un 20% de las exportaciones de bienes y servicios– han tenido una dinámica importante, habiendo crecido en un 70% entre 1990 y 1995 en el componente de servicios no financieros (cuyo principal ítem es el turismo). No se cuenta, sin embargo, con adecuadas estimaciones sobre lo que pueden representar corrientes de servicios profesionales y otros dinámicos (Figueroa, 1996). En este ámbito, la apertura ha sido hasta ahora de carácter unilateral, de modo que la evolución de los acuerdos puede tener importantes efectos también en el futuro comercio de servicios.

La canasta exportadora, sin embargo, es aún bastante concentrada y vulnerable a los vaivenes de los mercados internacionales. Esta vulnerabilidad se refleja tanto en precios como en volúmenes. En precios, lo más destacado se refiere a las marcadas oscilaciones del precio del cobre, celulosa y harina de pescado, “commodities” que suman un 45% de las exportaciones y cuyos precios tienden a moverse en conjunto. En volúmenes, la principal vulnerabilidad ha

Cuadro 7 Dinámica exportadora (porcentajes)

Dinámica	1965-1970	1985-1990	1990-1996
Exportaciones/PIB (real)	12	30	36
Crecimiento real anual exportaciones	3	11	10
Exportaciones cobre/exportaciones bienes	74	46	39

Fuente: Meller y Sáez (1995) y Ministerio de Economía.

Cuadro 8 Indicadores de diversificación de las exportaciones

Diversificación	1970	1985	1990	1996
Mercados				
Número	31	120a/ a/	109	167
Participación en valor total de exportaciones (%)				
-Asia	19	26	34	
-Unión Europea	33	37	24	
-América Latina (s/México)	17	13	19	
-NAFTA	24	18	19	
Productos				
Número b/	1 200	1 437a/	2 796	3 886
Participación en valor total de exportaciones (%)				
-5 primeros productos	86	59	55	46
-10 primeros productos	90	71	68	56
Exportadores (números)		2 345	4 125	5 792

Fuente: CEPAL (1995c); Ffrench-Davis y Sáez (1995); Figueroa (1996); Ministerio de Economía.

a/ 1987.

b/ A modo de referencia ya que, por cambio de nomenclatura, no son estrictamente comparables los y después de 1990.

estado en las restricciones proteccionistas que han enfrentado las exportaciones de frutas en Estados Unidos (uvas) y en la Unión Europea (manzanas).

El perfil exportador chileno es básicamente minero, pesquero y forestal. Los productos-estrella de Chile en el mundo son la harina de pescado, el cobre, la uva y el salmón, con participación superior al 15% en el comercio mundial. Chile es segundo exportador mundial de salmón, después de Noruega; segundo exportador mundial de cobre y disputa el primer lugar como exportador de harina de pescado con Perú. El caso del salmón es muy destacado pues en 1990 Chile respondía por sólo el 2.2% del comercio mundial respectivo.

La participación de las manufacturas en las exportaciones es muy reducida y está ligada a los productos básicos mencionados. En efecto, los principales logros de exportación manufacturera corresponden a filetes de pescado fresco (6.5% de las transacciones mundiales), mariscos preparados (5.2%), fruta preservada (4%), pescado congelado (3.8%) y fruta fresca o seca (3.6%).

Cuadro 9 Indicadores de diversificación de las exportaciones chilenas

	Número de mercados de exportación	Número de productos exportados	Número total exportadores	Número de exportadores industriales
1986	...	...	2 780	1 833
1987	...	...	3 666	2 262
1988	...	...	3 465	2 670
1989	121	1 478	3 462	2 769
1990	109	2 796	4 125	3 320
1991	122	3 243	5 347	4 500
1992	148	3 410	5 416	4 563
1993	144	3 489	5 502	4 721
1994	139	3 600	5 502	4 989
1995	156	3 623	5 803	4 947
1996	167		5 792	4 915

Fuente: Ministerio de Economía, Unidad de Estudios.

Cuadro 10 Estructura de las exportaciones chilenas (porcentajes)

	Recursos naturales	Manufacturas basadas en recursos naturales	Manufacturas no basadas en recursos naturales
1984	70.9	23.4	5.7
1985	74.5	22.3	3.2
1986	70.2	25.4	4.5
1987	68.4	27.0	4.6
1988	69.9	25.2	4.9
1989	69.0	25.2	5.8
1990	67.0	25.8	7.1
1991	61.8	29.5	8.6
1992	58.8	32.1	8.9
1993	55.5	33.0	11.1
1994	55.0	34.4	10.3
1995	57.9	34.4	7.8
1996	57.0	32.8	9.5

Fuente: Ministerio de Economía. Unidad de Estudios.

La estructura de exportaciones por empresas es bastante concentrada. Diez empresas concentran el 40% de las exportaciones. Las tres primeras empresas son mineras (CODELCO, Minera Escondida y ENAMI), seguidas de Celulosa Arauco y la frutícola Standard Trading Company. De las diez principales empresas exportadoras, siete son mineras, una de celulosa y dos frutícolas. De esas mismas diez, dos son estatales (CODELCO y ENAMI).

De acuerdo a cifras del Ministerio de Economía para 1992, las empresas grandes (ventas anuales superiores a US\$ 1 352 260) constituyeron el 34% de las empresas exportadoras y se responsabilizaron del 95% de las exportaciones totales. Las empresas medianas (ventas anuales entre US\$ 676 130 y US\$ 1 352 260) representaron el 11% de las empresas exportadoras y el 2% de las ventas externas,

en tanto las pequeñas y microempresas ascendieron al 55% de las empresas exportadoras y exportaron solamente el 3% del total.

La notable concentración exportadora en empresas mayores otorga un argumento adicional en favor de una “segunda fase exportadora” que incorpore de manera más decidida a empresas pequeñas y medianas al esfuerzo exportador, dado que éstas generan cerca del 70% del empleo nacional.

Tanto el avance en el procesamiento y agregación de valor a los recursos naturales, como la dinámica que puede generarse a través del sector servicios, son preocupaciones recogidas en la idea-fuerza denominada “segunda fase de desarrollo exportador”. Esto, por cierto, no significa una polarización de productos primarios versus industriales pues lo relevante es la intensidad de conocimientos y de tecnología incorporada en cada producto junto con la promoción de cadenas.

Con ello se alude más bien a una profundización del desarrollo exportador que involucra persistir en la diversificación de productos y mercados; aumentar el componente de conocimiento y tecnología en las exportaciones; estimular los enlaces vinculados a la exportación, favoreciendo cadenas productivas y de servicios en torno a ella; alianzas estratégicas con proveedores, con cadenas de comercialización y transporte en el exterior e instauración de estímulos para mejorar la calidad de las exportaciones (Rosales, 1994).

El objetivo detrás de ello es aprovechar los casos exitosos de exportaciones intensivas en recursos naturales, consolidando las ventajas desarrolladas y avanzando hacia las áreas de insumos, bienes de capital, tecnologías y servicios asociados. Ello conduce a modificar gradualmente el perfil exportador hacia productos de mayor valor agregado y contenido tecnológico, con mercados más dinámicos, de precios más estables, con menor riesgo de proteccionismo, reduciendo así la vulnerabilidad de la canasta de exportaciones.

c) *Especialización y mercados*

El patrón de especialización exportadora adquiere matices muy diferentes en los mercados donde Chile participa.

Del cuadro 11 se obtienen tres conclusiones claras. Primero, los mercados de la UE y Asia compran a Chile una proporción mayor de recursos naturales (67% y 61% respectivamente) que el conjunto de mercados de destino (52%). Segundo, Asia concentra un tercio de las exportaciones basadas en recursos naturales (procesados o no). Tercero, América Latina concentra marcadamente las exportaciones de productos industriales.

Información adicional relativa al período 1986-91, indica que el crecimiento de exportaciones industriales ha sido particularmente importante en los países de ALADI, Japón y Unión Europea. Mientras que el crecimiento en los recursos naturales procesados se ha dirigido particularmente a Japón (Campero y Escobar, 1992).

Cuadro 11 Especialización exportadora y mercados de destino, 1993

	América Latina a/	Unión Europea (UE)	NAFTA	Asia	Mundo b/
¿Cómo se componen las exportaciones a cada región?					
Recursos naturales	27	67	53	61	52
Recursos naturales procesados	39	29	34	38	36
Productos industriales	35	5	12	1	13
Total	100	100	100	100	100
¿A dónde exporta qué tipo de productos?					
Recursos naturales	10	34	20	36	100
Recursos naturales procesados	21	21	19	32	100
Productos industriales	54	9	20	3	100
Total	20	26	20	30	100

Fuente: Calculado con base en Meller y Sáez.

a/ 15 países, sin México.

b/ No corresponde a la suma de las áreas presentadas pues ellas no incluyen todos los países de destino.

El carácter de la especialización exportadora según mercados y su impacto sectorial en el aparato productivo resulta relevante frente a los acuerdos comerciales en que Chile está involucrado. En particular, los efectos de la relación con América Latina, por su importancia en las exportaciones industriales y por la rápida liberalización que se está produciendo en su intercambio. Con México ya existe, para la mayor parte de los productos, un arancel de 0%; con dos países –Venezuela, Colombia– se llega a ese nivel al inicio de 1997, con Ecuador a inicios de 1998, y con la entrada en operación del acuerdo con MERCOSUR los aranceles promedio a las exportaciones de Chile bajan de 8.2 a 3.2%. Por su parte, con los potenciales acuerdos con la Unión Europea o el NAFTA, podrían generarse importantes espacios para el desarrollo de ciertas manufacturas.

3. Perspectivas de la política comercial

El desafío de perfeccionar la inserción internacional de Chile, particularmente en lo que respecta al patrón de especialización exportadora, supone en primer lugar, aprovechar el proceso de aprendizaje institucional y los resultados concretos logrados hasta ahora con el proceso de apertura. En segundo término, tal desafío requiere por una parte, de adecuaciones a los compromisos y avances en la nueva normativa internacional y a los espacios que se van configurando producto de los acuerdos en que el país participa; y por otra, del perfeccionamiento y adecuación de sus mecanismos de promoción

a las nuevas condiciones de producción, comercio e inversiones. Tales adecuaciones y perfeccionamientos se plantean brevemente en los párrafos siguientes.

A fines de 1994, Chile ratificó el Acta Final de la Ronda Uruguay, comprometiéndose a adecuar diversos aspectos de su ordenamiento jurídico a la nueva institucionalidad reguladora del comercio –Organización Mundial de Comercio (OMC)– en ámbitos como: la competencia desleal, el sistema de subsidio a exportaciones y derechos de propiedad intelectual (TRIPs).

De los acuerdos en curso o en negociación también derivan algunas adecuaciones en instrumentos, como los aplicados en el sector automotriz. Es probable además que en los diversos acuerdos se busque profundizar la apertura en ámbitos como el de servicios, inversiones y promoción comercial. Las listas de excepciones y las normas de origen contenidas en los acuerdos, se visualizan como una posibilidad de política comercial-industrial.

En lo que respecta al perfeccionamiento de la promoción de exportaciones, desde 1995 se intenta alcanzar un mayor protagonismo de las asociaciones empresariales y el sector privado en general, así como reorientarse complementariamente al apoyo del proceso de internacionalización de las empresas chilenas.

En tal ámbito, existen claras insuficiencias en esquemas de garantías, sistemas de seguros de crédito a las exportaciones, acceso a capital de riesgo, apoyo para la compra de empresas en el exterior, conformación de joint-ventures y coberturas de riesgo-país o riesgo-político. CORFO desarrolla algunas experiencias piloto al respecto pero lo decisivo es sumar a la banca comercial en estas operaciones, evento que aún no madura.

La promoción del desarrollo tecnológico como componente central del fomento productivo se enmarca en el desafío de la “segunda fase de desarrollo exportador”, derivada de la preocupación por el patrón de especialización. En esa perspectiva, el gobierno formula una segunda fase del Programa de Innovación Tecnológica –PIT (1996-2000)– que se propone intensificar la aplicación de instrumentos ya operando, incentivar mejoras de calidad y sustentabilidad ambiental, así como la modernización de los institutos tecnológicos públicos.

D. POLITICA SOCIAL, POBREZA Y DISTRIBUCION DEL INGRESO

Como ya se ha señalado, el fuerte y sostenido crecimiento que exhibe hoy la economía chilena no se produjo sino después de un proceso que incluyó profundas recesiones en el marco de un fuertísimo ajuste estructural. La lógica del diseño de dicho ajuste estuvo casi exclusivamente centrada en los objetivos macroeconómicos asumiendo los impactos de éste en las condiciones de vida de las personas como un “costo social”, que el Estado enfrentaba con limitadas

políticas sociales de carácter asistencial. Lo mismo ocurrió en el gran parte de América Latina, constatándose que “Cuando los encargados de política estaban tratando de fomentar la recuperación (...) prestaron escasa atención a los probables efectos negativos de esas reformas y políticas sobre las personas. Por consiguiente, en el decenio de 1980 los presupuestos se equilibraron a expensas de desequilibrar las vidas de las personas” (PNUD, 1995).

En el caso chileno, el proceso de cambios ha generado ganadores y perdedores, que se han adecuado de diversos modos a un nuevo contexto económico que ha modelado un entorno de oportunidades sociales esencialmente dinámico. La capacidad de adaptación y el apoyo estatal a los sectores afectados por los cambios, constituyen factores críticos para minimizar los costos sociales y aprovechar efectivamente la oportunidad de superar la condición de pobreza. Por ello, una parte importante del tema es tributaria de ese proceso, tanto en lo que se refiere a la pobreza que ha sido superada como la que aún persiste en Chile. La política social, que se propone eliminar la pobreza, debe ubicarse en este contexto de transformación económica.

El tema de la pobreza adquiere hoy particular relevancia debido a que existe consenso en que las condiciones del desarrollo económico y del sistema político que se aprecian actualmente en Chile estarían entregando al país la oportunidad de plantearse como objetivo nacional la erradicación de la pobreza. Ello implica un enorme desafío que no está exento de discusión acerca de cuál es el mejor camino para conseguir ese objetivo. Ciertos sectores políticos y sociales privilegian el crecimiento económico como la única vía que asegura la superación de la pobreza, sin embargo es cada vez más mayoritario el planteamiento de que el logro de este objetivo, además del crecimiento, requiere de esfuerzos e iniciativas específicos de parte del Estado. Existe también cada vez más conciencia de que para alcanzar un crecimiento sustentable en el largo plazo es necesario enfrentar las carencias que sufren importantes sectores de la población, como una forma de desarrollar y potenciar el capital humano del país. Las áreas prioritarias, los contenidos sustantivos y las formas de implementación de la política social se mantienen aún como temas de amplia discusión.

La necesaria coordinación de instrumentos y agentes se ve entrabada por la falta de consenso respecto de cuál es la real naturaleza de la existencia de la pobreza dentro de la sociedad: así, ésta puede ser concebida como un anomalía del sistema económico que, en general, funciona correctamente; o bien, puede ser considerada como un síntoma de lo inadecuado del propio modelo. Cada una de estas visiones determina, a su vez, formas diversas de enfrentar el problema.

Esta sección da una panorámica de los resultados, en términos de pobreza y de desigualdad, de la evolución de la economía chilena. Teniendo en cuenta que estas condiciones son el resultado tanto del desempeño económico del país como de las acciones directas que el Estado emprenda en este sentido, comienza con una breve revisión de los elementos fundamentales de la política social

aplicada en los últimos años, antes de presentar indicadores de la incidencia de la pobreza y de la distribución del ingreso.

1. La política social

El proceso de ajuste y de reformas estructurales implementadas en Chile tuvieron en el empleo y en las remuneraciones las principales variables a través de las cuales se lograron los equilibrios externos e internos. Sin embargo, para contrarrestar estas tendencias, se usó de manera dirigida el gasto social. Así, durante los períodos de recesión se observó durante la primera parte de la década de los 80 un aumento del gasto social como proporción del PIB, pero a partir de 1985 y hasta fines de la década el gasto social disminuyó actuando de manera contracíclica al crecimiento de la economía. La disminución del gasto social conduce a la eliminación de programas sociales creados a comienzos de los 80, un período crítico cuando el ajuste estructural aún no se estabilizaba (Cominetti, 1994). El gasto social disminuyó a una tasa media anual de un 6% entre 1987 y 1990, provocando un fuerte impacto en los subsidios y beneficios previsionales. El cuadro 12 muestra la evolución del gasto social entre 1987 y 1996, donde se observa que, en general, hay un descenso a fines de los ochenta, para retomar un relativo crecimiento de alrededor de un punto porcentual del PIB a partir de 1990.

**Cuadro 12 Evolución del gasto social y público en Chile, 1987-1996
(como proporción del PIB)**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Gasto social	15.3	13.9	12.6	12.8	13.2	13.0	13.6	13.5	12.9	13.8
Salud	2.1	2.2	2.0	2.0	2.2	2.3	2.4	2.5	2.3	2.4
Vivienda	1.0	1.2	1.0	1.0	1.2	1.1	1.2	1.2	1.1	1.2
Previsión	7.1	6.4	6.0	6.3	6.1	5.8	6.0	5.8	5.5	5.8
Educación	3.2	2.8	2.6	2.5	2.6	2.7	2.8	2.8	2.8	3.1
Programas de empleo	0.4	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	1.5	1.2	1.0	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.3
Gasto público total	25.5	23.9	21.7	21.0	21.8	21.2	21.5	21.1	19.7	21.0

Fuente: Dirección de Presupuestos 1997, Estadísticas de las Finanzas Públicas.

Hay que anotar, sin embargo, cuatro cuestiones adicionales. En primer lugar, debido a que el PIB durante el período ha crecido en forma constante, igual cosa ha ocurrido con el gasto social, particularmente entre 1990 y 1996, lapso en el que ha crecido en alrededor del 65% en pesos constantes. En segundo lugar, el gasto social como proporción del gasto público también ha aumentado, ya que en 1987 éste representaba el 60% del gasto público y en 1996 representó

un 66%. En tercer lugar, la composición del gasto social va a ir cambiando eventualmente en el transcurso de los años porque el peso del gasto en previsión debiera ir disminuyendo. En efecto, los gastos previsionales actuales en buena medida son el pasivo que quedó a cargo del Estado al introducir el régimen de capitalización individual. Este compromiso que finalizará después del 2015 se estima seguirá creciendo hasta la primera parte del próximo siglo, para luego decrecer. Sin embargo, el Estado continuará siendo responsable del financiamiento de las pensiones mínimas del régimen mencionado y de las pensiones asistenciales para aquellas personas inválidas y/o mayores de edad que no consigan reunir 20 años de aportes en el régimen de capitalización individual. El cuarto aspecto que se quiere comentar se refiere al tema de la calidad de los servicios que se distribuyen a través del gasto social, y que tiene que ver con el tema más amplio de la modernización del Estado. En efecto, se debe preguntar si la calidad de los servicios ha aumentado en una proporción cercada al mayor presupuesto que se ha destinado a ellos.

Las cifras muestran por lo tanto que bajo las actuales concepciones del desarrollo chileno, se perfila cada vez más claro que el rol del gasto del Estado tiene una finalidad social, y que algunas funciones que tenía tradicionalmente (como por ejemplo el rol productivo, o el de provisión de servicios) ya no son más tan relevantes. La actual política social se fundamenta asimismo en la idea de que el crecimiento económico, por sí solo, no garantiza que toda la población tenga acceso equitativo a sus beneficios. Se requieren por lo tanto iniciativas específicas destinadas a romper limitaciones estructurales que impiden que determinados grupos puedan integrarse al proceso de desarrollo. En esta perspectiva se han definido sectores vulnerables, como niños, jóvenes, mujeres, y minorías étnicas, hacia los cuales se dirige prioritariamente la acción del Estado, y para los cuales existen ciertos marcos generales que pueden orientar su acción como por ejemplo la Convención de los Derechos del Niño.

En esta perspectiva es importante remarcar que los gastos sociales son definidos por el Banco Central (1997) como aquellos que tienen por finalidad promover y concretar la solidaridad nacional, a fin de lograr una efectiva igualdad de oportunidades, satisfacer las necesidades mínimas de la comunidad, mejorar la distribución de la riqueza e impulsar el desarrollo integral de las personas. Es decir, el papel del Estado, a través del gasto social, es eminentemente distributivo y complementará los resultados que se generan a través de los mecanismos de mercado.

2. Pobreza e indigencia, 1987-1996

El período analizado corresponde a la información disponible proveniente de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) que desde 1987 se viene aplicando regularmente en el país. Ello implica centrar el análisis en una forma específica de medición de la pobreza basada en el método de las

líneas de pobreza y su comparación con el nivel de ingreso monetario. Este enfoque (llamado también biológico puesto que la “línea de pobreza” se refiere a los recursos disponibles para adquirir una o dos canastas básicas de alimentos) estructura de una manera específica el posible análisis de la evolución de la pobreza.

Así, como la variable central de discriminación es el ingreso monetario de los hogares, el examen de la evolución de la pobreza se centra en la discusión acerca del comportamiento de las variables que influyen más sensiblemente sobre la capacidad de los hogares para generar sus ingresos, a saber: empleo, inflación, remuneraciones y salarios (CNSP, 1996). Ello hace que todo análisis fundado en el método de las líneas de pobreza esté fuertemente influido por fenómenos de tipo coyuntural que afectan la disposición de ingresos por parte de los hogares. Cesantía friccional, empleos temporales o cíclicos, alzas relativas en los niveles de precios.

Más allá de estas restricciones, la fuerte validación práctica de esa metodología permite en base a ella, con las prevenciones del caso, seguir el curso del fenómeno. Así y todo, debe tenerse claro que la metodología utilizada lleva implícita una cierta conceptualización que no da plena cuenta de lo complejo y multifactorial del fenómeno.

a) *Evolución de la pobreza y la indigencia*

Desde 1987 hasta 1996 el país ha experimentado una baja constante en los niveles de pobreza total, registrándose en el período una disminución de 21.9 puntos porcentuales (45.1% a 23.2%). El mayor descenso relativo lo experimentó la indigencia que al final del período reseñado alcanza a la tercera parte de su valor original (véase cuadro 13).

Cuadro 13 Evolución de la pobreza y la indigencia, 1987-1996

Año	Pobreza		Indigencia	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
1987	5 501 153	45.1	2 125 038	17.6
1990	4 965 604	38.6	1 659 301	12.9
1992	4 331 701	32.6	1 169 267	8.8
1994	3 780 038	27.5	1 036 163	7.6
1996	3 288 271	23.2	813 766	5.8

Fuente: Encuesta CASEN, varios años, MIDEPLAN.

Existe acuerdo en que ese resultado positivo se debe en parte importante al constante crecimiento económico experimentado por el país, que ha generado

las bases para el aumento de las oportunidades de las personas. Ello ha sido acompañado por el incremento de los recursos destinados al gasto social en función de políticas sociales estables y dirigidas a los grupos de mayores necesidades.

Entre 1987 y 1990, los últimos años del régimen militar, el número de pobres se disminuyó en 3.4% promedio anual, a partir de una revitalización del ritmo de actividad económica, en un contexto de restricción generalizada del gasto social, y apoyada fundamentalmente por un sistema de políticas sociales asistencialista y focalizada.

Desde 1990, la pobreza ha venido cayendo a un ritmo prácticamente constante de 6.6% promedio anual, mientras la reducción de la indigencia ha alcanzado un ritmo mayor, excepto en el período 1992-1994. Estas tendencias indican que una parte de los hogares que superan la condición de indigencia no logran efectivamente salir de la pobreza. De esta manera, el porcentaje de indigentes en el total de pobres ha venido también disminuyendo de una manera persistente.

El contexto económico en que se desarrollan estas tendencias corresponde a un período de alto crecimiento sujeto a fuertes fluctuaciones por la aplicación de sucesivas políticas de ajuste. Estas fluctuaciones no parecen haber afectado el ritmo de disminución de la pobreza, en cambio la indigencia sí ha mostrado una mayor sensibilidad a las variaciones en el crecimiento. El análisis de las elasticidades producto-pobreza, es decir de la relación aritmética entre la reducción de la pobreza y el aumento del producto, entrega información que reafirma esa diferencia: según este análisis, la elasticidad producto-pobreza muestra valores, en general, inferiores a la unidad, la elasticidad producto-indigencia, por su parte, es más alta y presenta una mayor estabilidad (véase cuadro 14).

En relación con el período en general, dado el concepto de pobreza incorporado en la metodología de medición, resulta comprensible que la variable que más ha incidido en su reducción sea la del empleo, cual es la fuente principal de obtención de ingresos por parte de los hogares.

Cuadro 14 Tasa de variación de la pobreza, la indigencia y el PIB

	Tasa de variación promedio anual (%)			Elasticidades	
	Pobreza	Indigencia	PIB	Pobreza/PIB	Indigencia/PIB
1987-1990	-3.4	-7.9	6.8	-0.49	-1.16
1990-1992	-6.6	-16.1	9.1	-0.73	-1.76
1992-1994	-6.6	-5.9	5.3	-1.24	-1.11
1994-1996	-6.7	-11.4	7.9	-0.85	-1.44

Fuente: Encuesta CASEN, varios años, MIDEPLAN y Banco Central.

Entre 1986 y 1996, la tasa de desempleo abierto cayó, en términos gruesos, desde más de 9% hasta 5.4%, según la nueva serie de empleo empalmada del INE. Dada la definición de la pobreza de acuerdo a los ingresos, los hogares con desempleados tienen una mayor probabilidad de ser clasificados como pobres o indigentes –especialmente si quien está desempleado es jefe de hogar– de manera que la reducción del desempleo favoreció especialmente a aquellos hogares que, al principio de la década bajo análisis, eran más pobres, como sugiere el cuadro 15.

Cuadro 15 Tasa de desempleo abierto según quintiles

QUINTIL	1990	1992	1994	1996
I	22.0	14.4	17.5	15.6
II	11.2	7.0	8.4	7.0
III	6.2	4.6	5.5	4.9
IV	4.1	3.0	3.5	2.9
V	2.5	1.7	2.1	1.5
TOTAL	8.4	5.6	6.8	5.8
Relación entre quintiles extremos	8.8	8.5	8.3	10.4

Fuente: Encuesta CASEN.

A ello se agrega que, como variable de contexto, y especialmente después de 1990, la inflación cayó de modo sustancial, lo cual favoreció a los sectores más pobres puesto que, además de que los precios relativos de los productos de la canasta básica de alimentos crecieron menos que los del total de productos en la economía, habitualmente estos sectores carecen de mecanismos que les permitan protegerse de la inflación.

En general, el punto preocupante dentro de este panorama estuvo dado por los resultados del bienio 1992-1994, cuando el ritmo de disminución de la indigencia decayó notoriamente, como señala el cuadro 14; sin embargo, esta tendencia parece haberse revertido en el período 1994-1996, cuando la indigencia volvió a disminuir más fuertemente que la pobreza. Este proceso se desarrolló en un contexto de mayor crecimiento económico y menor desempleo de los que se habían observado en el bienio anterior.

En relación a ello, se ha planteado que el país se acercaría al término del período de “reducción fácil” de la pobreza. Esto implica que por el lado de la indigencia se estaría topando ya con la llamada “pobreza dura” que se caracteriza por reproducciones intergeneracionales de la precariedad, la exclusión de los beneficios sociales, la ausencia de elementos mínimos capacitantes. Ese tipo de pobreza no sería directamente atacable en función de la expansión del empleo. Antes bien, este último comienza, a estos niveles, a perder relevancia dadas las precarias condiciones tanto de salarios como de estabilidad y formalidad en las oportunidades de trabajo abiertas a ese segmento de la población pobre.

b) *Pobreza e indigencia en áreas urbanas y rurales*

Sin duda que el aspecto espacial define muy centralmente características diferenciales de la forma como se manifiesta la pobreza. Así en la ciudad, por ejemplo, se destacan la marginación espacial al interior de las ciudades, la violencia, la delincuencia, los problemas del mal funcionamiento de los servicios urbanos, la contaminación, las conductas desviadas, entre otras, como el entorno en el cual se vive la pobreza. En las zonas rurales se refuerzan la falta de oportunidades de acceso a la salud y a la educación, la poca variedad, estabilidad y calidad de las fuentes de trabajo, la gran migración hacia las ciudades con sus consecuentes efectos de constitución familiar y desarraigo local, en general, la poca sustentabilidad de las economías agrícolas en fuerte transformación.

Ambos conjuntos de problemas modelan formas distintas de construir estrategias de superación de la pobreza. Esas diferencias deben también ser tenidas en cuenta en las políticas sociales.

Cuadro 16 Evolución de la pobreza e indigencia por zonas (porcentajes de la población)

	Indigentes		Pobres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1987	16.1	19.7	42.7	52.5
1990	12.9	17.8	39.5	42.8
1992	8.6	10.6	32.3	34.3
1994	7.6	10.3	27.9	31.8
1996a/	5.0	9.4	24.8	30.6

Fuente: Encuesta CASEN, varios años, MIDEPLAN.

a/ El cambio en la definición de zonas, efectuado en la encuesta CASEN 1996, invalida la comparación de los resultados por zona de esta encuesta con las de años anteriores.

Asimismo, debe procurarse no aislar la comprensión de los fenómenos que suceden en una y otra área geográfica, antes bien, debe ponerse atención a las interrelaciones entre ambas.

Aunque la población de Chile se concentra principalmente en las zonas urbanas (85% en 1996), la pobreza registra una mayor incidencia en las áreas rurales, en especial en lo referido a la indigencia, que en esta zona se rigidiza en torno al 10% en los últimos años (cuadro 16).

En lo temporal, en ambas zonas la pobreza descendió a lo largo de todo el período reseñado. El mayor descenso se registró en la pobreza rural que se redujo en 21 puntos porcentuales en siete años.⁸

8. Las cifras de pobreza rural y urbana correspondientes a 1996 no son exactamente comparables por haberse modificado las definiciones de esos conceptos.

c) *Pobreza e indigencia regional*

La pobreza en las regiones puede ser analizada en función de la forma como cada una de ellas ha participado del crecimiento económico general de Chile. Ahora bien, ¿por qué el crecimiento económico debiera reflejarse en una disminución concomitante de la pobreza?

Si bien no es el espíritu proponer aquí una especie de “ecuación de regresión” en base a esas variables, sí es válido plantear esa relación como un objetivo social importante.

No hay que olvidar que las cifras de pobreza utilizadas en nuestro análisis son aquellas calculadas a partir del llamado “método de las líneas de ingreso”. Así, la realidad que esas cifras muestran dicen mucho del comportamiento del mercado laboral y del nivel de remuneraciones e ingresos totales que las personas activas están obteniendo. Entonces aparece que el crecimiento, es decir el aumento de la producción de bienes y servicios en el país, resulta una meta vital en términos del sistema económico, pero constituye sólo un “medio” si se lo mira desde el punto de vista del desarrollo humano.

A modo de ejemplo podría citarse el caso de muchos países para probar que el llamado “crecimiento sin empleo” no redunda en el logro de medios de vida sustentables para las personas, objetivo último que persigue examinar este estudio (PNUD, 1993b).

En otras palabras, enfatizar dicha relación implica sostener que, desde el punto de vista de las personas, no necesitamos cualquier crecimiento económico sino aquel que puede ayudar a aumentar los empleos y los ingresos siendo por esa vía útil para combatir la pobreza, al menos en sus dimensiones económicas.

Desde esa perspectiva y en base a los datos de pobreza regionales, es posible apreciar que el crecimiento económico observado por diversas regiones está teniendo un impacto positivo, aunque diferencial, en la reducción de la pobreza.

Así, por ejemplo, las regiones de Tarapacá y Aisén muestran en el período 85-92 las más bajas tasas de crecimiento del PIB (1.9% y 1.3%, respectivamente). Sin embargo, sus resultados en cuanto a la disminución de la pobreza son muy diferentes. Entre 1987 y 1996 la pobreza de ingresos disminuyó en un 22.6% en la región de Tarapacá y sólo en un 5.9% en Aisén. En el otro extremo, las regiones del Maule y Metropolitana, que presentan las más altas tasas de crecimiento del PIB 85-92 (6.7% y 6% cada una), son también dispares en sus logros en cuanto a la pobreza: el Maule presenta un 14.7% de reducción entre 1987 y 1996, en tanto que la Región Metropolitana alcanza un 23.9% de disminución en el mismo período.

Esas diferencias anotadas nos hablan del impacto que diferentes estructuras económicas y productivas tienen en la vida de las personas, reafirmando la pertinencia de un enfoque más “cualitativo” del crecimiento. Además, llaman la atención acerca del rol que debe desempeñar el gasto social como instrumento corrector de las diferencias espaciales y distribuidor de las oportunidades sociales.

**Cuadro 17 Evolución de la pobreza regional, 1987-1996
(porcentajes de la población)**

Región	1987	1990	1992	1994	1996
Tarapacá	44.2	31.1	29.2	22.3	21.6
Antofagasta	38.6	34.8	29.6	25.6	16.6
Atacama	44.1	37.4	28.8	32.4	26.5
Coquimbo	51.1	47.4	40.0	32.2	30.5
Valparaíso	40.0	43.6	34.5	26.5	22.2
O'Higgins	45.2	42.6	27.1	32.5	26.5
Maule	47.2	48.9	40.2	39.6	32.5
Bío Bío	56.2	46.3	46.6	39.6	33.9
Araucanía	61.3	47.5	43.5	33.5	36.5
Los Lagos	50.6	43.8	34.9	32.4	32.2
Aisén	26.6	32.8	28.5	28.1	21.9
Magallanes	19.3	32.1	26.2	14.0	13.4
Metropolitana	38.7	34.6	25.5	19.8	14.8

Fuente: Encuesta CASEN, varios años, MIDEPLAN.

**Cuadro 18 Perfil económico regional
(índice base Región Metropolitana =100)**

Región	Porcentaje (1992)	Porcentaje población (1992)	Ingreso per cápita a/	Crecimiento PIB per cápita 1985-1992	Disminución pobreza 1987-1996
Tarapacá	3.1	2.5	85.5	1.9	22.6
Antofagasta	6.8	3.1	73.9	3.6	22.0
Atacama	1.8	1.7	61.1	4.6	17.6
Coquimbo	2.6	3.8	54.7	4.6	20.6
Valparaíso	9.5	10.4	72.2	3.9	17.8
O'Higgins	5.1	5.2	58.1	2.6	18.7
Maule	4.7	6.2	52.4	6.7	14.7
Bío Bío	10.3	13.0	58.3	3.2	22.3
Araucanía	2.3	5.9	61.9	4.3	24.8
Los Lagos	3.8	7.1	62.6	4.8	18.4
Aisén	0.5	0.6	61.1	3.2	4.7
Magallanes	2.6	1.1	85.8	1.3	5.9
Metropolitana	46.7	39.4	100.0	6.0	23.9

Fuente: PNUD (1996).

a/ Corresponde al ingreso per cápita mensual según Encuesta CASEN 1994.

d) Pobreza e indigencia en grupos específicos

Para comprender en su real dimensión los procesos que están ligados al fenómeno de la pobreza en general y poder diseñar así políticas sociales dirigidas especialmente a grupos específicos, es preciso describir quiénes son los

principales afectados por ella. Para tal efecto, como muestra el cuadro 19, se definen varios grupos prioritarios que se discuten a continuación.

Niños menores de 15 años:

Según la encuesta CASEN de 1994, del total de este grupo, 40.3% son pobres y un 12.7% son indigentes, convirtiéndose en el segmento etario más afectado por la pobreza, lo cual es coherente con el mayor promedio de niños observados en los hogares en situación de pobreza. En todo caso, esta situación representa una sensible mejoría en relación a 1990 cuando la pobreza y la indigencia dentro de este grupo alcanzaban al 53% y al 20.2%, respectivamente (ver cuadro 19).

Jóvenes:

La situación de los jóvenes (hombres y mujeres entre 15 y 29 años) mejoró en el último bienio. La pobreza de este grupo disminuyó desde un 32% hasta un 27.4% y la indigencia lo hizo de 7.7% a 7.1% (ver cuadro 19).

Este grupo etario representa un espacio particularmente sensible de la sociedad puesto que se encuentra en el punto de inflexión del desarrollo personal. Su situación actual está marcada por la exclusión social reproducida en formas de marginación cultural que ahonda la brecha entre la generación de oportunidades sociales y su acceso a ellas por parte de los jóvenes. Los jóvenes en situación de pobreza suelen ser parte de procesos negativos de diversa índole, tales como: conductas desviadas referidas al abuso del alcohol y al consumo de drogas, a la violencia de las pandillas, a la apatía en la participación política, a las conductas sexuales riesgosas, entre otras.

Cuadro 19 Población en situación de pobreza según grupos específicos, 1994

	Indigentes	Pobres no indigentes	Total pobres	No pobres
Niños menores de 15 años	12.7	27.7	40.3	59.7
Jóvenes de 15 a 29 años	7.1	20.3	27.4	72.6
Mujeres	8.2	20.7	28.9	71.1
Población rural	10.3	21.5	31.8	86.3
Jefes de hogar	6.6	17.4	24.0	76.0
Hombres	6.3	17.9	24.2	7.5
Mujeres	7.9	15.5	23.4	76.7
Adultos mayores de 60 años	2.9	10.8	13.7	86.3
Hombres	2.7	10.6	13.2	88.6
Mujeres	3.9	11.0	14.1	85.9
Urbano	2.8	10.8	13.6	86.4
Rural	3.3	10.6	13.9	86.1

Fuente: Encuesta CASEN (1994). MIDEPLAN.

La tasa de desocupación, por ejemplo, supera largamente la observada para el promedio de la población, siendo más aguda para aquellos jóvenes que viven en la indigencia y aún más para las mujeres de ese grupo.

En términos de educación, los jóvenes pobres logran en general promedios de escolaridad por encima del nivel básico completo (8.2 años), en tanto que los no pobres se aproximan el nivel medio completo. Esa diferencia es una nueva fuente de desigualdad en las oportunidades de que pueden disponer los jóvenes, aun sin contar con el tema de la calidad de la educación recibida.

Mujeres:

Las mujeres representan uno de los grupos con alta incidencia de la pobreza (28.9%, en 1994; 33.1 en 1992). Gran parte de este fenómeno se manifiesta a partir de la realidad de las “mujeres jefas de hogar”, grupo del cual el 23.4% está constituido por hogares pobres, como muestra el cuadro 18.

Sin embargo, usando los datos de la CASEN de 1994 se observa que el desempeño de las mujeres como jefas de hogar resulta en que, sorprendentemente, ellas obtienen resultados muy similares a los obtenidos por los hombres jefes de hogar, por lo que no puede decirse cabalmente que la jefatura femenina es causa directa de la situación de pobreza. Esa cifra resulta interesante puesto que son conocidas las enormes dificultades adicionales que debe enfrentar la mujer al momento de hacerse cargo sola de un hogar (ver cuadro 19).

El resultado que se comenta admite diversas explicaciones que requieren cuantificación. Primero, es posible que buena parte de esas mujeres vivan solas, de donde su ingreso per cápita es superior al que sería de existir dependientes; dado las mujeres tienen una esperanza de vida mayor que los hombres, este caso es frecuente. Segundo, de modo natural los hogares encabezados por personas sin pareja –sin distinción de sexo, pero más frecuentemente mujeres– tienden a tener menos niños, con el mismo efecto estadístico recién señalado. Pero en tercer lugar es posible hipotetizar que la igualdad de desempeño anotada, podría estar corroborando que las mujeres son mejores administradoras de los recursos orientados al desarrollo del hogar. De ser cierto y cuantitativamente importante, esta comprobación sería de enorme importancia para el diseño futuro de políticas públicas, porque a la luz de esa evidencia, dichas políticas deberían apoyarse aún más en los “efectos multiplicadores” que, en beneficio del hogar, tiene el potenciar las capacidades y oportunidades de la mujer.

Una de esas oportunidades dice relación con la participación laboral la que, en general, llega a ser cercana a un 50% de la de los hombres. Esa situación, unida a que las mujeres ganan en promedio del orden de 60% del ingreso medio de los hombres, conforman un panorama de desigualdades económicas entre sexos que no se condicen con otro tipo de capacidades como las referidas a la educación y a la salud, ámbitos en que las mujeres presentan similar e incluso mejor situación que los hombres (ver cuadro 20).

Cuadro 20 Indicadores económicos según sexo

	Hombres	Mujeres
Esperanza de vida al nacer (años)	68.5	75.6
Alfabetismo (%)	94.8	94.4
Mediana años de escolaridad	7.8	7.5
Tasa de participación laboral (%)	76.6	35.0
Ingresos mujeres/Ingresos hombres (%)	100.0	62.0

Fuente: PNUD (1996a).

Adultos mayores:

En 1994 cerca del 10.8% del total de la población tenía más de 60 años de edad. Esto representó un aumento leve pero progresivo en relación a 1992, cuando 10.2% de la población pertenecía a este grupo etario. Ese “envejecimiento de la población” es más nítido en las áreas rurales donde –debido a la migración de jóvenes– el segmento de adultos mayores creció un 4.1% en circunstancias que la población rural, en general, descendió un 5.4%.

Este grupo presenta una incidencia de la pobreza menor que la población total, fenómeno sin duda relacionado con la forma en que se mide la pobreza ya que el número de miembros en el hogar es crítico en el cálculo, y los hogares con personas de la tercera edad tienen usualmente pocos integrantes. Sin embargo, se debe tener presente que las personas mayores también enfrentan condiciones y necesidades diferentes a la población total (ver cuadro 19). El problema más grave en relación a los adultos mayores es que, para ellos, la política social carece de una de las herramientas más directas para superar la pobreza, la creación de empleos, puesto que ellos ya están fuera de la fuerza de trabajo formal.

De ese modo, el adulto mayor pasa a depender fuertemente del sistema de pensiones que ha contratado. No obstante se sabe que, a nivel nacional, dentro del grupo de ancianos pobres sólo un 44% posee un sistema previsional. Ello implicará la futura necesidad del Estado de asignar recursos crecientes para hacerse cargo de las pensiones mínimas de la población mayor de 60 años.

3. La distribución del ingreso

La excesiva concentración de los ingresos ha sido una constante en el panorama del desarrollo económico y social de Chile en los últimos años.

Como se ha expuesto, si bien el país ha crecido en sus oportunidades económicas, las mayores ganancias se han concentrado en los sectores de más altos ingresos. De los datos referidos a este punto (que aparecen en los cuadros 21 a 23) se aprecia una leve mejoría en 1992, que se debió fundamentalmente a los esfuerzos redistributivos del primer gobierno de la concertación, vía reforma

Cuadro 21 Evolución de la distribución del ingreso monetario según deciles de ingresos autónomo, 1987-1996a/ (porcentaje)

Quintiles	1987	1990	1992	1994	1996
I	4.3	4.4	4.6	4.3	4.1
II	7.9	8.2	8.5	8.2	8.2
III	11.7	12.3	12.2	12.0	11.9
IV	19.0	18.1	18.4	18.5	19.1
V	57.2	56.9	56.3	56.9	56.7
20% más rico/					
20% más pobre	13.3	12.9	12.2	13.2	13.8
Coeficiente de Gini	0.487	0.48	0.475	0.484	0.48

Fuente: Encuesta CASEN, varios años, MIDEPLAN.

a/ Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

tributaria y aumento del salario mínimo. A partir de allí, y hasta 1996, la situación en esta materia no ha experimentado variaciones importantes.

En todos los años analizados, el quintil superior acumula más de la mitad de los ingresos totales, con un ingreso aproximadamente 12 veces superior al del quintil inferior. Se debe tener presente que esta información corresponde al total de ingresos monetarios que perciben las familias, es decir, incluye todos los subsidios monetarios que entrega el Estado. Si se consideran sólo los ingresos autónomos, i.e., aquellos que las personas obtienen de la propiedad de los factores productivos, la distribución del ingreso es aun menos equitativa.

Según zonas geográficas, es posible apreciar que las áreas rurales son relativamente más igualitarias que las zonas urbanas, donde la modernización de estos últimos años ha ayudado a la concentración. No obstante, esa menor desigualdad se da en un contexto de espectacular distanciamiento de los ingresos rurales respecto de los ingresos urbanos. Así, en 1990, el ingreso urbano superaba al rural en un 36%; para 1992, dicha distancia se había acrecentado hasta un 69%, y en 1994, se elevó hasta un 87% (CNSP, 1996). Esto resulta altamente preocupante por las implicancias futuras en relación a la persistencia de los procesos migratorios campo-ciudad, dada la enorme diferencia en oportunidades salariales.

En el plano regional y ahora desde una perspectiva estática, se aprecia que, según cifras de 1994, la región más inequitativa es la Metropolitana, representando así una situación paradigmática de las características del desarrollo económico chileno: fuertemente concentrador tanto en lo socioeconómico como en lo espacial.

En general, la estabilidad anotada en la desigualdad en la distribución del ingreso explica que la disminución de la pobreza observada en el período se haya debido más bien al aumento general del nivel medio de bienestar de la población, vía crecimiento económico, antes que a una distribución más equitativa de los beneficios del mismo.

Cuadro 22 Distribución del ingreso: participación de cada quintil en el ingreso total según zonas urbana y rural (porcentajes)

Quintiles	1987		1990		1992		1994	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
I	4.35	6.86	4.70	4.93	4.91	6.30	4.65	6.30
II	8.25	10.81	8.73	8.86	8.68	10.25	8.69	10.76
III	12.18	14.94	12.82	12.24	12.34	14.48	12.34	14.18
IV	19.42	19.76	18.69	16.96	18.86	18.73	18.74	18.45
V	55.8	47.63	55.06	57.01	55.21	50.24	55.58	50.31
20% más rico/ 20% más pobre								
Coeficiente de Gini	12.82	6.94	11.71	11.56	11.24	7.97	11.95	7.98

Fuente: Encuesta CASEN, varios años, MIDEPLAN.

Las tendencias observadas en la distribución del ingreso en Chile, así como la experiencia de otros países, evidencian que las mejoras son posibles en el largo plazo y se encuentran fuertemente vinculadas a cambios en la estructura productiva de la economía, lo que plantea la necesidad de incorporar esa orientación en el diseño de las políticas redistributivas.

De lo anterior es posible desprender una reflexión adicional: junto con constatarse la estabilidad de la concentración del ingreso, se percibe también un aumento de la preocupación acerca de las desigualdades sociales. Parece que, precisamente, dado el aumento global de las oportunidades (expresada en

Cuadro 23 Distribución del ingreso regional. Porcentaje del ingreso total regional captado por quintil, 1994

Región	Quintiles					20% más rico/ 20% más pobre
	I	II	III	IV	V	
Tarapacá	4.7	9.8	15.1	20.9	49.4	10.5
Antofagasta	5.7	9.8	13.6	20.6	50.4	8.8
Atacama	5.5	11.6	16.5	21.2	45.1	8.2
Coquimbo	5.9	10.3	14.8	19.8	49.1	8.3
Valparaíso	5.8	10.2	13.8	21.3	49.1	8.5
O'Higgins	5.3	9.8	14.1	17.8	53.0	10.0
Maule	4.7	8.9	12.6	18.1	55.6	11.8
Bío Bío	4.8	8.7	13.0	19.4	54.0	11.3
Araucanía	5.0	8.5	11.2	16.6	58.6	11.7
Los Lagos	5.0	9.0	12.2	17.3	56.5	11.3
Aisén	4.8	10.2	13.5	20.4	51.2	10.7
Magallanes	5.6	11.4	15.6	22.5	44.9	8.0
Metropolitana	4.0	7.9	11.2	17.8	59.2	14.8

Fuente: Martínez y Teitelboim (1996). Con base en la Encuesta CASEN 1994.

la expansión de las capacidades de las personas), la sociedad comienza a ofrecer, aunque sea a unos pocos grupos, expectativas de acceso a bienes y servicios de nivel similar al de los países desarrollados; y esa oferta se realiza en forma comunicacionalmente agresiva, pero dirigida a una demanda efectiva muy restringida. Por eso, el tema de las expectativas y la percepción de desigualdades se hace cada vez más relevante.

Así, junto a la importancia económica del tema de la distribución del ingreso, surge su importancia sociológica como resonancia de una percepción global del aumento relativo de las disparidades sociales. Estas no sólo se referirían a las desigualdades en los accesos cuantitativos a las oportunidades sociales sino que, fundamentalmente, apuntarían al tema de la calidad. En efecto: es en los enormes diferenciales de calidad de las oportunidades (prestaciones de salud, educación, justicia, empleo) donde podría fundarse gran parte de la percepción actual de desigualdad y las expectativas en torno a ella; algunos indicadores relevantes a este tema se han reunido en el cuadro 24.

Conviene utilizar más detalladamente, de ese cuadro, un conjunto de seis indicadores de los cuales tres se refieren al ingreso y materias vitales – desnutrición infantil y bajo peso de las embarazadas, dos de las formas clásicas de la reproducción intergeneracional de la pobreza–, y otros tres se vinculan a la educación.

Los datos provenientes de las CASEN 1992 y 1994 se convirtieron en índices de los niveles alcanzados por cada quintil en cada una de las variables, usando como base el quintil más bajo. Los resultados se presentan en los gráficos A y B.

Respecto de estos gráficos, es necesario hacer dos advertencias. La primera es que en el caso de la desnutrición infantil y el bajo peso de las embarazadas se ha utilizado la inversa del indicador a fin de que todas las variaciones conceptualmente positivas se muestren como un crecimiento. La segunda advertencia es que la escala del eje vertical del gráfico de la izquierda va desde 100 hasta 2000, mientras que en el gráfico de la derecha la escala vertical es sólo de 100 hasta 240.

Cuadro 24 Indicadores socioeconómicos según quintiles de ingreso, 1994

Quintiles	Desnutrición infantil a/ (%)	Embarazadas bajo peso a/ (%)	Escolaridad promedio (años)	Cobertura parvularia	Cobertura enseñanza media	Ingresos hogares (pesos de 1994)
I	7.4	25.8	7.3	21.1	73.3	74 166
II	4.9	18.4	8.0	22.7	80.8	135 983
III	3.6	13.7	8.7	27.2	86.8	196 394
IV	1.6	12.1	10.0	33.4	90.6	300 345
V	0.4	3.1	11.2	48.0	96.7	907 352

Fuente: Encuesta CASEN, 1994. MIDEPLAN.

a/ Encuesta CASEN, 1992.

Gráfico A Ventajas del quintil superior. Ingreso y otros temas vitales

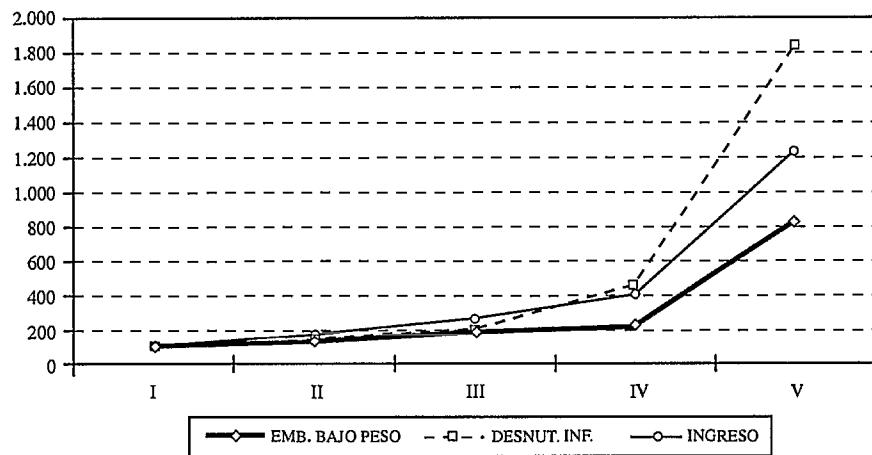
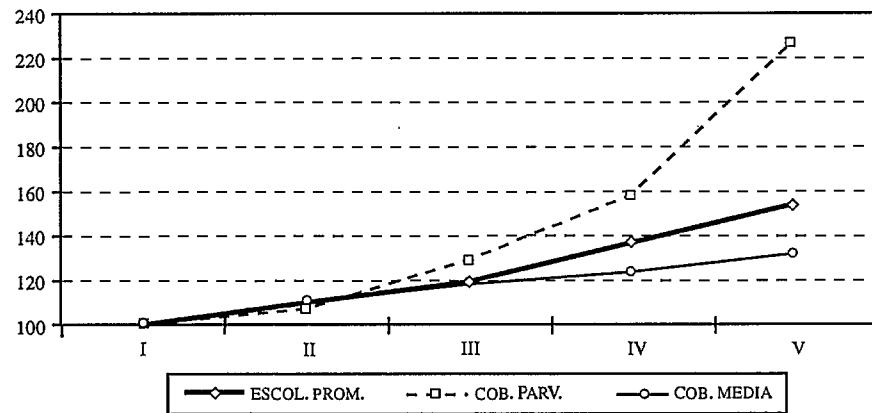


Gráfico B Indicadores con crecimiento regular vinculados a educación



Lo sorprendente de estos datos, así graficados, es que, en comparación con las tres variables del gráfico A, las tres del gráfico B se caracterizan por dos cosas. Primero, porque la diferencia entre el primer y el quinto quintil es una fracción pequeña de la que muestra el gráfico A —recuérdese que las escalas son distintas— y, segundo se diferencian en que las del gráfico B presentan un crecimiento regular de un quintil a otro, mientras que los de ingreso y salud registran espectaculares saltos en el último quintil respecto de los anteriores.

La diferencia resulta notable, ya que ante diferencias importantes que alcanzan niveles de 2.5 a 1 en materias educacionales, las de ingreso y salud tienen diferenciales de casi 20 a 1 entre pobres y ricos.

4. Pobreza y empleo

El vínculo entre las oportunidades de empleo de las personas y su situación de pobreza es central. Dado que el ingreso del trabajo representa aproximadamente el 80% del ingreso monetario total, el tipo de empleo y las remuneraciones percibidas determinan de manera relevante la ubicación en la clasificación por niveles de pobreza. En esa relación, los aspectos más relevantes que determinan el comportamiento de la pobreza en la sociedad tienen que ver con: la participación o inserción en el trabajo; los niveles de desempleo; los ingresos provenientes del trabajo y la calidad o tipo de empleo al cual se accede.

En la parte II de este libro se analizan más en detalle estas relaciones pero es preciso adelantar algunos aspectos sustantivos. Un primer punto dice relación con el hecho de que la generación de empleo ha contribuido de manera importante a reducir la pobreza, tanto porque las remuneraciones reales han subido como porque la tasa de participación ha aumentado, particularmente entre las mujeres. En segundo lugar, se analiza que una de las razones que explica la pobreza de muchos de los hogares es justamente la exclusión del mercado del trabajo, ya que si las mujeres de esos hogares pobres pudiesen ingresar al mercado del trabajo muchos de esos hogares dejarían de ser pobres. En tercer lugar, la tasa de desempleo es mucho mayor entre los hogares pobres, como ya se constató en el cuadro 15, de modo tal que si los desempleados consiguen un empleo la probabilidad de que el hogar deje de ser pobre también es alta.

Sin embargo, tener un empleo no asegura que el hogar salga de la pobreza, porque ello depende por una parte de factores demográficos, es especial la cantidad y edad de los miembros del hogar, y por otra, en forma muy importante, de la calidad del empleo que tenga, aspecto que tiene diversas facetas. Muchos ocupados tienen empleos que son precarios en uno o en varios aspectos: empleos informales; empleos sin contrato de trabajo e inestables (que corresponde al 20% de los asalariados; alrededor de 40% de los ocupados que no cotizan en ningún sistema de previsión); salarios extremadamente bajos, como lo muestra el hecho de que el ingreso promedio de los ocupados del primer quintil no supera los 150 dólares mensuales.

En resumen, ese panorama permite afirmar que actualmente el hecho de estar ocupado no garantiza salir de la indigencia o pobreza dado que un 70% de los indigentes y un 90% de los pobres tenían empleo en 1994.

Lo requerido es acceder a empleos de buena calidad, como se explica más adelante. Para ello, resulta esencial una congruencia entre las políticas económicas y las sociales. Las primeras pueden crear condiciones de mercado e institucionales propicias, con un marco de regulación laboral dotado de instancias eficaces de fiscalización para que la economía ofrezca empleos formales y sustentables. Las políticas sociales, por su parte, son instrumentos poderosos para dotar a las personas de las capacidades, calificaciones y apoyos necesarios para incentivarlas a participar en el mercado del trabajo, respondiendo a las demandas de trabajo calificado.

5. La reproducción de la pobreza

Más allá de las proyecciones acerca de la futura evolución de la pobreza en Chile, las cuales sugieren que se puede esperar una reducción sostenida, es preciso tener en cuenta que existen situaciones que pueden propender a una reproducción de la misma a lo largo del tiempo y que son, por ello, materias que deben ser abordadas con especial cuidado.

En primer lugar, y dado que el segmento etario con mayor incidencia de la pobreza es el de los niños, resulta imprescindible avanzar con prioridad en el diseño de políticas para la infancia que impidan la reproducción intergeneracional de la pobreza. Como es sabido, es posible hablar de una “cultura de la pobreza” cuyos códigos se transmiten al interior de la familia. Ello se funda en las experiencias comunes de precariedad que, por ejemplo, obligan a los padres a requerir a sus hijos pequeños como fuerza de trabajo adicional, lo que implica abandono del colegio por parte de éstos con los efectos consiguientes. Otro ejemplo en relación a la infancia lo constituye la violencia intrafamiliar que puede llegar a ser fuente de futuras conductas desviadas por parte de los niños maltratados. En tal sentido constituye también un posible “vector” reproductor de la pobreza.

En segundo lugar, es preciso poner atención en las fuentes de desigualdades que se superponen a las socioeconómicas (CNSP, 1996). En tal sentido, la más importante es aquella referida a la reproducción intergeneracional de la pobreza que suele darse a través de la educación. El cuadro 25 muestra la transición de las desigualdades desde los padres hacia los hijos, fenómeno que se analiza en detalle más adelante.

Por otro lado, las disparidades espaciales se han probado como fuente sensible de desigualdades socioeconómicas. El desarrollo económico de Chile, sumado a una tradición histórica centralista, ha configurado una escenario de desarrollo espacial fuertemente desequilibrado. Las mayores oportunidades

Cuadro 25 Logro educativo de jóvenes de 20 a 24 años, según logro de sus padres

Años de educación	Completan educación básica	Completan educación media	Completan 15 o más años de educación	Distribución según años de educación del padre
0 a 2	61.8	24.5	1.1	12.3
3 a 5	75.7	36.6	1.5	20.9
6 a 9	90.6	58.1	4.5	32.6
10 a 12	97.7	78.5	13.7	24.1
13 a 15	99.6	90.4	16.0	4.3
16 y más	100.0	92.2	36.9	5.8
Porcentajes jóvenes que completan cada nivel	86.5	57.7	8.2	

Fuente: CNSP (1996). Con base en la Encuesta CASEN 1992.

económicas se concentran, junto con la población, el poder político y la dirección del sector privado, en la Región Metropolitana constituyendo un “macrocefalismo” que entraña la dispersión de las condiciones de competitividad a lo largo del territorio (PNUD, 1996a). Ese estado de cosas tiende a ser funcional a la reproducción de las disparidades territoriales en la distribución de la pobreza.

Finalmente, otro de los “vectores” dignos de ser mencionados se refiere al fenómeno de la desprotección previsional. La actual configuración del sistema previsional chileno plantea un importante desafío para el combate contra la pobreza: éste se refiere a la falta de inclusividad de este sistema respecto de los sectores de menores ingresos, aspecto que se cubre también en detalle en la parte II de este libro.

En efecto, existe un importante contingente de la fuerza laboral chilena que no logrará acceder a una pensión al cabo de su vida económicamente activa. Dicho grupo está conformado, por un lado, por aquellos trabajadores que estando afiliados a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) no alcanzarán a completar al menos 20 años de cotizaciones, con lo cual pierden la oportunidad de pensionarse en el sistema privado y tampoco pueden acceder a una pensión mínima garantizada por el Estado. Por otra parte, existe un porcentaje de trabajadores, formado especialmente por el sector informal de la economía, que nunca ha estado afiliado al sistema de AFP, quedando desde ya al margen de todo plan previsional. Existe un tercer grupo de afiliados que no cotizan regularmente, por una variedad de razones, lo cual también compromete decisivamente su posibilidad de acceder a un ingreso razonable al final de su vida laboral.

Es difícil cuantificar la magnitud de este problema. Respecto de los afiliados que no alcanzarán una pensión mínima, no existen aún proyecciones disponibles aunque actualmente el gobierno trabaja en dicho cálculo. En cuanto a aquellos no integrados al sistema, se estima que del total de la fuerza de trabajo –que asciende a 5.6 millones de personas– más del 40% son trabajadores no cotizantes al sistema de pensiones, aunque pueden estar afiliadas. Si a ese cálculo agregáramos los familiares no remunerados, deberíamos concluir que la desprotección previsional absoluta es importante.

Ese grupo, en su mayoría trabajadores de bajos ingresos, se encuentra desprotegido puesto que respecto de ellos existe un vacío de políticas previsionales específicas, constituyéndose en seguros candidatos a requerir del Estado pensiones asistenciales y subsidios de emergencia. Por lo anterior, pueden en el futuro pasar a engrosar, o al menos reproducir, el porcentaje de población nacional en situación de pobreza. (Datos de la Superintendencia de AFP, Departamento de Estudios, 1996).

6. Comentarios finales

El país ha experimentado, en los últimos años, avances significativos en relación a los indicadores socioeconómicos clásicos; han aumentado el

alfabetismo, la escolaridad, la esperanza de vida al nacer, entre otros indicadores. La proporción de la población bajo las líneas de indigencia y de pobreza ha bajado significativamente.

Estos son logros importantes. Aún si existen sectores, grupos y regiones rezagados, no hay duda que el nivel de vida de muchos grupos pobres ha aumentado sustancialmente.

A pesar de este avance, un número importante de ciudadanos sigue viviendo bajo la línea de pobreza. Además, las encuestas de opinión no indican una percepción popular de una dramática reducción de la pobreza. Sin disminuir en absoluto el valor del camino ni de los avances de los últimos años, se puede identificar campos que necesitan más atención para consolidar y seguir avanzando en la reacción de la pobreza.

El primero se refiere a la línea de pobreza. Cualquier línea de pobreza tiene un alto contenido social. La pobreza, y aún la indigencia, no es solamente una cuestión de supervivencia. El cálculo de los costos de una canasta familiar mínima debe tomar en cuenta lo que se considera aceptable en una sociedad dada. En el caso de Chile, los cálculos de la línea de pobreza de 1987 incluyen en el gasto alimenticio de la familia elementos que se consideran esenciales en el país. En otros países, con ingresos promedios más bajos, por ejemplo India, el cálculo de la línea de pobreza se basa en un gasto mucho más restringido. Al otro extremo, la línea de pobreza que se utiliza en los Estados Unidos se basa en un régimen nítidamente más amplio que el que se utiliza en Chile.

En la realidad, cuando la sociedad cambia, cambia al mismo tiempo lo que se considera el piso del consumo del hogar. Desde 1987 Chile ha cambiado mucho, con la ampliación de una sociedad de consumo y un aumento de los salarios reales. En este contexto, el consumo que se considera el mínimo también sube. Es decir, que la pobreza, medida con relación a un punto fijo, no capta plenamente la evolución de la pobreza en la sociedad. La línea de pobreza debe aumentar para reflejar la subida de los estándares de la sociedad en su conjunto –lo que implica que la pobreza no está bajando tan rápido como las cifras brutas lo indican. Las metas se hacen más exigentes, lo que interpela a las políticas sociales a adaptarse a este nuevo escenario.

El segundo punto, muy relacionado con el primero, es la importancia de la desigualdad. Como hemos visto, la desigualdad, en términos globales, no ha cambiado mucho en Chile en los últimos 10 años. Se lo podría considerar un resultado neutro, en cierta medida. Pero la importancia del tema es que el punto de partida, en Chile, como en la mayoría de los países latinoamericanos, es una sociedad muy desigual. Un proceso de desarrollo que simplemente reproduce estas desigualdades pasa por encima de oportunidades importantes: en efecto, es en un proceso de desarrollo exitoso cuando se crean los ingresos que permiten una redistribución, proceso que es mucho más difícil en economías estancadas. El crecimiento es una oportunidad para reducir la brecha entre los extremos de la sociedad porque es más fácil redistribuir incrementos que quitar ingresos o capital ya existente. Adicionalmente, dirigir los incrementos hacia los deciles

más bajos tiene un valor neto mayor porque el mismo aumento de ingreso en términos absolutos implica un impacto mucho mayor, en porcentaje, en los deciles más bajos.

Un tercer campo importante se refiere a la exclusión social. Se puede interpretar el proceso de desarrollo en términos de la incorporación de una proporción cada vez más importante de la población en las oportunidades de los sectores de producción modernos. Pero al lado de esta incorporación, existen procesos de exclusión que impiden a grupos importantes beneficiarse plenamente del proceso de crecimiento. Los que no tienen las calificaciones necesarias, los que sufren discriminaciones por una razón u otra, los que se encuentran en situaciones sociales difíciles, sin salida fácil hacia el mercado de trabajo, y con una solidaridad insuficiente en las instituciones sociales, quedan al margen. Estas exclusiones se reflejan, muy a menudo, en disparidades o inequidades de distinta naturaleza, por ejemplo, las disparidades espaciales, las de género, las etarias (jóvenes, tercera edad), las etnias, entre otras. El crecimiento económico está creando oportunidades, pero el acceso a estas oportunidades no es universal. Es un tema que analizamos en más detalle en la parte II de este libro.

Estos tres fenómenos, la línea de pobreza, la desigualdad y la exclusión, son relacionados. Todos influyen sobre el éxito social de lo que ya se considera un éxito económico. Es importante entenderlos e incorporarlos en la construcción y desarrollo de la política social.