

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

Seminario para optar al título de **Ingeniero Comercial, Mención Economía**

DISTRIBUCIÓN, CRECIMIENTO Y REFORMAS ESTRUCTURALES:
EL CASO CHILENO

Rodrigo Heresi Gajardo
M. Carolina Moreno Droguett

SANTIAGO
2004

Ricardo Ffrench-Davis

INDICE

	Pág.
I.- Introducción	4
II.- Doble causalidad entre crecimiento económico y distribución del ingreso	7
II.1.- Efectos del crecimiento en la distribución	7
II.2.- Efectos de la desigualdad en la tasa de crecimiento	10
III.- Determinantes de la distribución del ingreso	14
III.1.- La distribución de la tierra y la mano de obra no calificada	17
III.2.- Capital físico	18
III.3.- Capital humano: Educación	19
a) Niveles de Escolaridad	20
b) Calidad de la educación	23
IV.- Reformas Estructurales: el caso chileno	29
IV.1.- Apertura Comercial	30
a) Desarrollo del proceso de apertura chileno	30
b) ¿Para qué de la Apertura Comercial?	32
c) Efectos distributivos de la reforma comercial	35
IV.2.- Liberalización del mercado financiero interno	39
Efectos distributivos de la reforma	42
IV.3.- Liberalización financiera internacional	44
a) Efectos directos: oferta y demanda de factores productivos	44
b) Efectos indirectos: la dimensión macroeconómica	45
c) La regulación de las entradas de capital en Chile: el encaje	48

IV.4.- Privatizaciones	51
a) Primera etapa: 1974-82	53
b) Segunda etapa: 1984-89	55
c) Tercera etapa: desde 1990	57
IV.5.- Reforma Tributaria	59
a) Reforma tributaria: 1974- 1983	59
b) Reforma tributaria:1984 - 1989	61
c) Reforma tributaria en los noventa	63
IV.6.- Reforma del mercado laboral	66
a) El desempleo	68
b) Los salarios	70
V.- Dimensión macroeconómica de las reformas	71
V.1.- Crisis de la Deuda	72
V.2.- Recesiones y recuperaciones	74
V.3.- Efectos del ciclo económico sobre la distribución del ingreso	76
VI.- Reflexiones finales	80
VII.- Bibliografía	87

I. Introducción

Durante las últimas tres décadas, Chile ha sufrido una serie de cambios en el ámbito económico y social a causa de la aplicación de diversas políticas y reformas, ligadas a la contingencia nacional imperante. Estas variaciones han llevado a la economía desde un modelo prácticamente cerrado al exterior y de amplia influencia estatal, a uno de libre comercio con un Estado cada vez más pequeño, aunque desde principios de los noventa se han intensificado los esfuerzos de regulación.

Dentro del periodo en cuestión, la década de los noventa aparece como aquella de mayor estabilidad económica, con altas tasas de crecimiento y con notables progresos en el bienestar social y en la reducción de la pobreza. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados durante este período para corregir el deterioro registrado durante los setenta y ochenta, subsiste una manifiesta desigualdad de oportunidades e ingreso. En efecto, las estadísticas internacionales sitúan a Chile como uno de los países con peor distribución de ingresos en América Latina¹.

No obstante, la distribución de ingresos no ha sido una variable estática y se han registrado cambios distributivos significativos a través de los últimos 30 años. La evidencia es irrefutable en el sentido de un deterioro pronunciado en los años setenta y ochenta, con aumentos de la desigualdad y también de la pobreza. En los noventa, la pobreza se redujo marcadamente; en cambio, los antecedentes en distribución son más heterogéneos. Según la encuesta CASEN, hubo cierta mejoría en los noventa, respecto de los ochenta, y luego una distribución relativamente estable. La encuesta de presupuestos familiares del INE, que se efectúa aproximadamente una vez por decenio en Santiago, entrega una mejora significativa entre 1988 y 1997. No obstante, los antecedentes disponibles muestran una distribución significativamente peor que a fines de los sesenta. La encuesta de empleo de la Universidad de Chile (para Santiago) indica que luego del intenso deterioro en los setenta y su agravamiento en los ochenta, se logró una mejora moderada en los noventa, hasta 1998, constatándose luego un deterioro parcial desde 1999. Ello plantea como desafío prioritario la comprensión del porqué del retroceso, y luego la decisión política para corregirlo.

¹ Se debe tener presente que muchos países latinoamericanos, principalmente en Centroamérica, no presentan las condiciones como para realizar una correcta medición de la desigualdad interna. Si estas mediciones pudieran llevarse a cabo, probablemente Chile mejoraría su situación relativa en el contexto Latinoamericano.

Es muy interesante analizar entonces, este fenómeno de crecimiento con falta de equidad. Primero, porque los incrementos de la desigualdad en Chile podrían servir de evidencia, a favor o en contra, de ciertos modelos teóricos. Por una parte, está el modelo de Kuznets, el cual predice que altas tasas de crecimiento provocan mayores niveles de desigualdad, al menos en una primera etapa. Esto puede ocurrir porque las economías no crecen en forma pareja y siempre habrá algunos sectores económicos más aventajados, dejando a otros rezagados. Por otra parte, a partir del modelo de Heckscher-Ohlin, estimaciones de los efectos del comercio internacional señalan que en los procesos de apertura la demanda de trabajo calificado cae en términos relativos a la del trabajo no calificado, para países en proceso de desarrollo. Esto llevaría a que los salarios relativos tendieran a converger, y por lo tanto, debiese mejorar la distribución de los ingresos.

Un segundo argumento para estudiar el tema de la desigualdad, dice relación con ciertos estudios que señalan que una deficiente distribución de ingreso puede atentar contra el crecimiento económico. En efecto, se argumenta que economías muy desiguales tienden a sufrir tensión social, lo cual se traduce en una mayor inestabilidad política y económica. Además, este tipo de sociedades desaprovechan su potencial productivo, en la medida que sectores de menores ingresos no pueden acceder al crédito para efectuar inversiones productivas o de capital humano.

La distribución de ingresos está determinada por la propiedad de los factores productivos, así como por la interacción entre la oferta y demanda de esos factores. En el corto plazo, la oferta de factores es fija. Por lo tanto, las rentas relativas de factores están en función de factores de demanda, de la estrategia específica de crecimiento, de las condiciones macroeconómicas y de las reformas estructurales; éstas últimas, han cumplido un fuerte rol en América Latina y, particularmente en Chile.

De este modo, el análisis de la distribución de ingreso y del desarrollo como país, hoy en día, requiere responder algunas preguntas claves tales como: ¿Tiene la desigualdad relación con el crecimiento? ¿Qué papel juegan las reformas estructurales? ¿Cómo se comporta la distribución de ingresos frente a shocks macroeconómicos? ¿Los niveles de desigualdad actuales son distintos a los históricos? ¿Cuáles son los determinantes de la desigualdad? Estas y otras preguntas que puedan surgir del análisis no parecen estar resueltas,

al menos en el caso chileno. Sin embargo, son estos los temas que este trabajo intentará abordar.

A modo de facilitar el análisis y la comprensión, este trabajo se divide en 5 secciones aparte de esta introducción. La sección II analiza la doble causalidad existente entre el crecimiento económico y la distribución de los ingresos. La sección III estudia los determinantes de la distribución, separando el análisis en los distintos factores de producción. Se pone especial atención en la variable educación, dada su relevancia para explicar las diferencias en los ingresos laborales, y la implicancia que estos a su vez tienen en la distribución de ingresos de los hogares. La sección IV realiza un extenso análisis desagregado del impacto de cada reforma estructural sobre las variables distributivas. Este análisis se complementa con la sección V, donde las reformas son estudiadas también desde el punto de vista de su impacto sobre las condiciones macroeconómicas, que indirectamente afectan la distribución. Finalmente, en la sección VI se presentan las conclusiones y reflexiones finales.

II. Doble causalidad entre crecimiento económico y distribución del ingreso

Sabemos que el crecimiento económico es un proceso de desequilibrio que modifica la estructura de la economía, y por ende, potencialmente altera la distribución del ingreso y el bienestar. Los primeros trabajos empíricos que investigaron la relación crecimiento-distribución planteaban una relación mecánica, donde en una primera etapa de desarrollo el crecimiento aumentaba la desigualdad, situación que se revertía luego de cierto umbral de desarrollo. Hoy en día, sin embargo, reconocemos que el patrón de crecimiento de los países depende, en gran medida, de la naturaleza de sus políticas y la forma en que éstas se llevan a cabo. Por lo tanto, el paso de un equilibrio a otro, es un proceso en el cual se puede influir, dependiendo de las preferencias distributivas de una sociedad.

Por otro lado, surge la pregunta contraria. ¿Puede el nivel de desigualdad de una economía afectar su capacidad de crecimiento? La visión dominante hoy en día es que el nivel de desigualdad sí juega un papel determinante en la tasa y patrón de crecimiento. Empíricamente se ha mostrado que alta desigualdad inicial parece estar asociada con bajas tasas de crecimiento. Esto contrasta claramente con la hipótesis de Kaldor, según la cual, una mayor desigualdad permite una mayor tasa de ahorro por parte de las clases ricas, y por ende, una mayor formación de capital y crecimiento económico. El problema surge cuando estas clases ricas canalizan sus ahorros hacia actividades que nada tienen que ver con la formación bruta de capital. La proliferación del “financierismo” además del consumo lujoso de las clases más pudientes, impiden que estas elevadas tasas de ahorros se transformen en procesos productivos sostenibles (productivismo).

II.1. Efectos del crecimiento en la distribución

En el proceso de desarrollo, el crecimiento económico modifica la distribución de los recursos entre sectores, los precios relativos, los retornos de los factores productivos y las dotaciones de factores de los agentes. El proceso de globalización que se viene dando en los últimos años hace que estos cambios sean cada vez más profundos e impredecibles. Se desprende de esto que el éxito de los países depende, cada vez más, de su capacidad para adoptar políticas eficaces en función de los nuevos riesgos y desafíos que plantea la nueva economía.

En un estudio clásico, Simon Kuznets evalúa la relación empírica entre crecimiento y equidad, utilizando la experiencia histórica de Inglaterra y Estados Unidos (Kuznets, 1955). Observa que en el transcurso del siglo XIX la desigualdad aumentó mientras ambos países crecían, pero a comienzos del siglo XX la tendencia se revirtió y la desigualdad comenzó a declinar. De ahí la conocida curva en forma de U-invertida de Kuznets. Es claro que estos primeros trabajos planteaban una causalidad desde el crecimiento hacia la distribución.

En este estudio, el proceso de crecimiento se inició con la revolución industrial. La industrialización se produjo en los centros urbanos de economías esencialmente agrícolas. Los ingresos en los núcleos industriales eran muy superiores a los del sector rural. Al expandirse la parte industrial naciente en la economía, la desigualdad aumentó al principio porque las utilidades y los salarios de la industria y demás actividades urbanas beneficiaban sólo a una pequeña proporción de la población. Luego, la expansión industrial creó una gran variedad de ocupaciones urbanas, que en su mayoría eran mejor remuneradas que el trabajo rural. Casi todos estos nuevos puestos de trabajo tenían que ser llenados por los migrantes rurales. Gradualmente, el tamaño relativo del sector urbano se expandió y el sector rural se contrajo. Luego de cierto umbral, cuando el sector urbano alcanzó un tamaño suficiente, su crecimiento posterior redujo la desigualdad.

Hubo un período de tiempo en que pareció verificarse empíricamente la curva de Kuznets, para países con distintos niveles de desarrollo. Sin embargo, a medida que más y mejores datos estuvieron disponibles, parecía que la relación era cada vez menos clara.

A pesar de esto último, la explicación hipotética de Kuznets ilustra un aspecto crucial para investigar la relación entre desigualdad y crecimiento. Esto es, el crecimiento es específico, no universal. Comienza en algún lugar, ya sea en un sector, región o ciudad. Desde este punto de partida, sus efectos se difunden mediante una serie de eslabonamientos con el resto de la economía, los cuales son conexiones entre el sector dinámico en que ocurre el crecimiento y los demás sectores.

Esta dinámica de crecimiento sugiere que los países deben realizar esfuerzos importantes para reforzar las conexiones de la economía. Para que el crecimiento de un sector dinámico se propague al resto de la economía, es necesario, en primer lugar, mejorar aspectos microeconómicos como son la innovación tecnológica, el nivel de escolaridad y la

capacitación de la fuerza de trabajo. En segundo lugar, a nivel macroeconómico, la disciplina fiscal, el crecimiento fuerte y sostenido del PIB potencial y la regulación del mercado de capitales, son elementos fundamentales para lograr una economía más homogénea.

Otro ejemplo más actual de un proceso de Kuznets puede verse en la relación entre educación y crecimiento. El crecimiento crea empleos para la mano de obra educada. El retorno de la educación aumenta y la cantidad de graduados se expande gradualmente en respuesta a los incentivos. Al principio, la desigualdad aumenta porque la varianza de la educación en la fuerza de trabajo aumenta. Esto se revierte cuando la proporción de trabajadores mal preparados cae lo suficiente.

Todos estos efectos del crecimiento modifican la estructura de la sociedad. Sin embargo, la experiencia de distintos países es heterogénea alrededor del mundo; es decir, el crecimiento no generó una evolución clara en la distribución de los recursos como señala Kuznets. Por lo tanto, la curva en forma de U-invertida no puede ser ampliada a un principio general. Más bien pareciera ser que el desarrollo y su impacto sobre la distribución de los ingresos, es un proceso específico a cada país, dependiente de las distintas políticas y otros factores endógenos.

Muchos estudios ((Deininguer y Squire, 1996; Bourguignon, 2002) han realizado estimaciones cross-section sobre la relación crecimiento-distribución², sin obtener resultados concluyentes. Sin embargo, esto en ningún caso quiere decir que el crecimiento no tiene impacto sobre la distribución. Pero sí sugiere la importancia de reconocer que existe demasiada especificidad de cada país, como para hacer una generalización de la curva de Kuznets. En efecto, Bourguignon (2002) plantea la importancia del estudio de casos para profundizar nuestro entendimiento, acerca de las consecuencias distributivas del crecimiento o el estancamiento económico. Estos estudios de caso, muestran (en oposición al cross-section) que los cambios distributivos tienen mucho que ver con las características y naturaleza específica del crecimiento en cada país y en cada período de estudio.

² Un problema de este tipo de estudios consiste en que cada país representa una observación. Por lo tanto, se estaría sobreestimando el impacto de países pequeños y subestimando los procesos observados en países como China e India.

Los eslabonamientos tipo Hirschman también son conductos mediante los cuales el crecimiento de los sectores dinámicos o de vanguardia llegan al resto de la economía. En este caso, los beneficios del crecimiento provienen de la mayor demanda de insumos productivos del sector dinámico (eslabonamientos hacia atrás) o de las reducciones de costos y las mayores posibilidades de producción (eslabonamientos hacia adelante). Mientras más firmes y extensos sean estas conexiones, mayor será el impacto del crecimiento inicial. Otro tipo de conexión complementaria proviene del aumento de las demandas de consumo por parte de los beneficiarios iniciales del crecimiento. Sin embargo, esto último tiene como condición la existencia de capacidad instalada que absorba el aumento de la demanda. En caso contrario, el exceso de demanda en una economía ubicada en su frontera productiva, genera inflación y debilita el crecimiento.

II.2. Efectos de la desigualdad en la tasa de crecimiento

En esta sección se analiza la relación causal contraria, es decir, nos preguntamos si un nivel dado de desigualdad inicial puede afectar la tasa de crecimiento de una manera sistemática. Para esto, primero se presenta una breve revisión de los niveles de desigualdad alrededor del mundo. Vemos donde están ubicados los países latinoamericanos, en particular Chile. En segundo lugar, se analizan los principales argumentos teóricos que sostienen una relación causal desde la distribución hacia el crecimiento.

Como se puede apreciar en el cuadro 1, la desigualdad de ingresos en América Latina es más alta que en todas las demás regiones del planeta³. Además, es fácil notar que esta desigualdad se debe principalmente a una alta participación del quintil superior en el ingreso nacional. Es interesante resaltar que regiones más desarrolladas presentan bajos niveles de desigualdad, mientras que regiones en desarrollo como América Latina y particularmente Chile, tienen altos niveles de inequidad. Esto representa una señal para países como el nuestro de hacia dónde hay que mirar y qué objetivos se quieren alcanzar. De ahí la importancia de “crecer con equidad”, sobre todo en países que se encuentran en un camino medio de la curva de Kuznets.

³ Los datos para las diferentes regiones provienen de diversos estudios. Algunos son a nivel de hogares, otros a nivel de personas. También los hay de gastos e ingresos. En estricto rigor, ellos no son comparables y, por lo tanto, los promedios presentados no son estrictamente los correctos. Es sabido que este tipo de mediciones son especialmente sensibles al método utilizado, sin embargo, a grandes rasgos, estas diferencias metodológicas no afectan las tendencias.

Cuadro 1
Desigualdad de ingresos por región geográfica en los noventa

Región	Participación en ingreso nacional por quintil				
	Gini	1	2	3 y 4	5
África al Sur del Sahara	46,95	5,15	8,94	33,54	52,37
América Latina y el Caribe	49,31	4,52	8,7	33,84	52,94
Asia Oriental y el Pacífico	38,09	6,84	11,3	37,53	44,33
Asia del Sur	31,88	8,76	12,91	38,42	39,91
Europa del Este	28,94	8,83	13,36	40,01	37,8
Medio Oriente y África					
Norte	38,03	6,9	10,91	36,84	45,35
Países de altos ingresos	33,75	6,26	12,15	41,8	39,79
Chile	56,49	3,52	6,62	28,91	60,95

Fuente: Deininger y Squire (1996)

Uno de los principales argumentos que se han planteado para justificar una correlación negativa entre desigualdad y crecimiento, tiene que ver con las imperfecciones en los mercados de crédito. Como los sectores de menores ingresos tienen que someterse a tasas de interés más altas (por falta de garantías), muchas oportunidades de negocios rentables o inversiones en capital humano se desperdician. Si estos sectores tuvieran un mayor acceso al crédito, para montar una micro-empresa o educar a sus hijos, sería no sólo beneficioso para ellos mismos sino también para la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, países con alta pobreza y desigual distribución, subutilizan su potencial productivo. }

Otro argumento tiene que ver con las políticas redistributivas en un contexto democrático. Se plantea que existe una correlación positiva entre desigualdad y tasas de impuesto promedio. Según esta hipótesis, sociedades más desiguales requieren mayores niveles de redistribución, y por ende deberían tener mayores tasas impositivas. Estos impuestos impiden la total apropiabilidad de los retornos de la inversión, desincentivando la formación de capital y con ello el crecimiento.

Uno de los trabajos más influyentes con respecto a este argumento es el de Alesina y Rodrik (1994). Ellos estudian la relación entre el proceso político y el crecimiento económico en un modelo simple de crecimiento endógeno, con conflictos distributivos entre agentes dotados con diferentes coeficientes de capital/trabajo. El crecimiento depende en forma directa de la formación de capital, la cual a su vez, depende de decisiones individuales de ahorro. El gasto del gobierno se financia con un impuesto al capital. Ya que los servicios provistos por el gobierno son productivos, una tasa impositiva pequeña sobre el capital, beneficia a todos. Sin embargo, la heterogeneidad en la propiedad de los factores implica que los individuos difieren en su tasa impositiva óptima. Se utiliza el teorema del votante mediano como benchmark, para capturar la idea básica que los gobiernos deben velar por los deseos de la mayoría. A mayor equidad en la distribución, mayor dotación de capital del votante mediano, luego, menor es la tasa impositiva de equilibrio y mayor crecimiento económico.

La conclusión principal es que la desigualdad conduce a la adopción de políticas retardadoras del crecimiento. El link entre distribución y crecimiento está dado por políticas redistributivas. Para evaluar empíricamente la relación, los autores utilizaron una muestra de alta calidad que incluye todos los países de la OCDE para los que se tienen datos (desde enero de 1975) y los países en desarrollo elegidos por Fields (1989), según criterios mínimos de confiabilidad de los datos. Los resultados demuestran correlación negativa entre desigualdad y crecimiento, consistente con la relación en forma de U-invertida entre impuestos y crecimiento (como en Barro 1990).

Persson y Tabellini (1994) desarrollan un modelo diferente, a pesar que las implicancias empíricas son similares. Consideran un marco simplificado de generaciones traslapadas, donde los agentes viven 2 períodos. Se cobra un impuesto al ingreso, solamente para propósitos redistributivos.

El principal problema de estos modelos es que suponen que la recaudación tributaria del gobierno, es utilizada ineficientemente y, por lo tanto, sólo genera distorsiones para el crecimiento. Sin embargo, con una tasa impositiva adecuada y gasto público productivo (por ejemplo inversiones en capital humano o capacitación de la fuerza de trabajo y difusión tecnológica), es posible salir de esta trampa entre desigualdad, políticas redistributivas y crecimiento. Además, la evidencia empírica de alto crecimiento en países desarrollados y maduros con altas tasas impositivas, refutan las conclusiones de estos trabajos.

Una hipótesis más directa e intuitiva tiene que ver con los conflictos sociales y la inestabilidad política que se genera en sociedades muy desiguales, ambientes negativos para el proceso de inversión productiva.

III. Determinantes de la distribución del ingreso

La distribución del ingreso en el corto plazo está determinada por la interacción de 3 factores: la cantidad y propiedad de los factores productivos (tierra, capital, mano de obra calificada y no calificada) y el equilibrio entre oferta y demanda de cada uno de esos factores.

América Latina se caracteriza por su escasez relativa de capital y trabajo calificado, es decir, estos factores poseen un alto retorno potencial en la región. Por otro lado, existe abundancia de trabajo no calificado y tierra (más bien recursos naturales en general). La distribución de todos estos recursos es inambiguamente desigual, excepto la mano de obra no calificada, en comparación tanto con los países industrializados como con otras áreas en desarrollo. Esta desigual distribución de recursos escasos y con altos retornos, explica que la región tenga la peor distribución de ingresos en el mundo (Morley, 2000).

La notable apertura comercial y financiera, y en general, el proceso de globalización, ha generado una nueva estrategia de crecimiento intensiva en capital y trabajo calificado, aumentando los retornos del capital y el premio por educación. Estos sectores líderes, intensivos en capital y mano de obra calificada tienen en una primera etapa, escasas conexiones o encadenamientos con el resto de la economía (exacerbando la desigualdad).

Con respecto a la demanda, el crecimiento tiende a aumentar la demanda de los factores en general. El impacto sobre los precios relativos y retorno de los distintos factores, dependerá de la naturaleza del proceso de crecimiento y las políticas del gobierno. Si está encabezado por sectores como la agricultura o la construcción, intensivos en mano de obra no calificada, la brecha salarial tenderá a disminuir. En cambio, si la estrategia es intensiva en trabajo calificado y capital físico, como se ha supuesto, los diferenciales de salario entre ricos (supuestamente más educados y propietarios del capital) y pobres aumentarán.

La oferta⁴ de factores es fija en el corto plazo, ya que cada factor representa un stock que genera un cierto flujo de servicios productivos. En cada período un acervo fijo de factores queda determinado por decisiones de inversión previas. Ese stock puede variar, pero toma

⁴ La demanda agregada de cualquier economía debe ser consistente con la oferta agregada. Un exceso de oferta genera caída en los precios y capacidad ociosa, lesionando las tasas de inversión futuras y con esto el

tiempo. Por lo tanto, en el corto plazo, los precios relativos y rentas de factores se determinan no tanto por la oferta, sino por la de demanda, la estrategia específica de crecimiento, las condiciones macro y las reformas estructurales.

Mientras ese proceso de mercado establece la valoración de los factores productivos, la distribución de la propiedad de los factores determina la distribución primaria de la renta. Por lo tanto, en el corto plazo, la distribución primaria está determinada conjuntamente por los precios relativos de factores y por el patrón de la propiedad de esos factores. Finalmente, factores demográficos y algunos programas gubernamentales de transferencia afectan la distribución familiar o per cápita.

La dinámica del proceso viene dada por factores del lado de la oferta (educación, inversión, migración, capacitación, experiencia). La inversión incrementa el stock de capital físico, mientras que el sistema educativo genera graduados que modifican la oferta relativa de mano de obra calificada y no calificada. La capacitación y la experiencia también incrementan el acervo de mano de obra calificada (más conocido como capital humano). La migración cambia a su vez la posición relativa de las curvas de oferta factores.

Es importante tener clara la dinámica que se da en los mercados de factores, con respecto a la variable inversión. Esto tiene que ver con la función dual del precio (retornos) en un sistema de mercado. Por ejemplo, si aumenta la tasa de retorno del capital o de la educación, se generan claros incentivos a aumentar la inversión en capital físico y humano (cambia el comportamiento de los agentes). Esto aumenta la oferta futura de esos factores: con ello, *ceteris paribus*, se reduce su retorno, mejorando la distribución del ingreso.

Existe entonces una importante distinción entre las dinámicas de corto y largo plazo. En el corto plazo, un aumento en el premio por educación es casi seguro regresivo. En el largo plazo, sin embargo, si la oferta es capaz de reaccionar positivamente (aumentando la demanda por educación superior y capacitación), el efecto total puede ser progresivo; ya sea por movilidad social ascendente, ya sea porque el aumento en la oferta reduce el retorno a la educación. Tener cuidado entonces con cometer errores de interpretación, al observar sólo los

crecimiento. Un exceso de demanda por sobre la frontera productiva (PIB potencial), genera inflación y/o déficit externo, luego probablemente la economía caerá en recesión.

efectos (regresivos) de corto plazo de un cambio en precios relativos, dejando de lado los efectos (progresivos) de largo plazo, referentes al cambio de comportamiento de los agentes.

No obstante, con respecto a esto último cabe formular advertencias importantes. La capacidad de los estudiantes para continuar su educación en vez de entrar al mercado laboral, depende de si ellos o sus familias son capaces de financiar el costo de esa educación así como compensar el ingreso no percibido (costo de oportunidad) que habrían obtenido en el mercado laboral. Estas restricciones financieras dependen fundamentalmente de la distribución del ingreso familiar. La señal positiva en pro de mayor educación podría verse contrarrestada por un aumento de la desigualdad proveniente de esa misma señal. Si ese es el caso, el ajuste progresivo de largo plazo de la oferta de factores ante un aumento de los retornos se desacelerará.

El gobierno desempeña un papel importante en el proceso distributivo. A nivel educacional, en muchos países desarrollados el Estado ofrece educación gratuita para los que lo necesitan. En Chile, el Estado ofrece servicios educativos a diferentes niveles. En este sentido, se ha generado un amplio debate en los últimos años, sobre cuánto deben pagar los beneficiarios de la educación pública, sobre todo a nivel superior. Dado que el grueso de los estudiantes universitarios del sistema público proviene de familias de mayores ingresos, todo subsidio del gobierno que reduzca el costo de la educación universitaria es altamente regresivo. Sin embargo, esto no se soluciona eliminando este tipo de subsidios sin tomar ninguna medida complementaria, ya que se estaría limitando un cauce importante de movilidad social ascendente. Se podría pensar en un sistema que conjugue la eliminación de estos subsidios regresivos y la ampliación de un sistema de becas y préstamos para estudiantes de familias pobres, permitiéndoles continuar sus estudios pese a sus restricciones financieras.

Muchas otras políticas del gobierno también tienen incidencia. Por ejemplo, al establecer el salario mínimo, incide en los precios relativos de factores y el empleo. También administra una serie de programas de transferencia (nutrición, pensiones de jubilación, seguro de desempleo, etc). Todo esto afecta la relación entre la distribución primaria y la distribución familiar o personal del ingreso. La mayoría de estos subsidios está destinada a transferir ingresos o bienes a los más pobres, limitando con ello el resultado regresivo que se observaría con la solución exclusivamente de mercado.

La política macroeconómica es otra área en la que el gobierno influye, a veces indirectamente, sobre la distribución del ingreso. La experiencia demuestra que los ciclos económicos y la volatilidad tienen efectos muy significativos. Variables como el empleo y la inflación deben ser tomadas en cuenta. Estos temas se profundizarán más adelante.

III.1. La distribución de la tierra y la mano de obra no calificada

América Latina posee una muy mala distribución de la tierra en relación con el resto del mundo. Un estudio reciente sobre distribución de la tierra (medida por un coeficiente de gini específico a este factor) indica que 4 países de la región lideran el ranking de desigualdad mundial. Más aún, 11 países de los primeros 16 son Latinoamericanos⁵.

Esta situación tiene un impacto perverso sobre el grupo de trabajadores no calificados. En particular, países con desigual distribución de la tierra tienden a tener mano de obra no calificada con bajos salarios de reserva. Antes que luchar contra poderosos terratenientes, la mejor solución para los pobres del sector rural es emigrar a la ciudad. Esto tiene el costo de aumentar la oferta de trabajadores no calificados en las ciudades, transfiriendo los bajos salarios, y por ende, la desigualdad al sector urbano. Esta es la principal razón de por qué países con gran cantidad de mano de obra no calificada en relación al factor tierra, presentan bajos salarios relativos.

Por otro lado, factores demográficos han provocado que la situación de los menos educados (menor KH) sea aún peor. Debido a la reducción de las tasas de mortalidad desde los años cincuenta, ha aumentado el crecimiento de la población en edad de trabajar (es cierto que también han caído las tasas de natalidad, pero existe un desfase lógico entre ambos cambios demográficos que genera un aumento de los cohortes jóvenes desde los años cincuenta). Estos jóvenes deben ser educados o absorbidos por el mercado laboral. Ya que los sistemas educativos no se han expandido lo suficiente, muchos jóvenes se ven obligados a sumarse a la fuerza de trabajo sin la educación suficiente. Esto último deprime tanto su propio salario como el de los demás trabajadores sin calificación.

⁵ Ha existido algunos intentos de mejorar esta situación a través de reformas agrarias, en México, Bolivia, Cuba, Perú, Ecuador, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Chile, Colombia. En muchos de estos casos no se ha logrado el objetivo. Casos más exitosos se dieron en países desarrollados como Japón y Corea.

III.2. Capital físico

El efecto neto de la acumulación de capital sobre la distribución depende de 2 efectos separados. El efecto directo de incrementar la cantidad de capital por trabajador debería ser progresivo, debido a la caída en el retorno de este factor. Dado que la propiedad del capital está altamente sesgada en favor de los más ricos, la caída en la tasa de retorno debería reducir la posición relativa del ingreso del tope de la distribución. Sin embargo, si suponemos que el capital físico es un complemento de la mano de obra calificada y un sustituto de la mano de obra no calificada (como sería el caso de la maquinaria en la construcción o los computadores), la acumulación de capital tiende indirectamente a elevar la demanda y los salarios de los más calificados mientras reduce los salarios de los menos calificados. Esto es cierto, siempre y cuando la tasa de inversión sea baja. En efecto, en casos donde el nivel de inversión es alto, como en Chile durante los noventa, se arrastra a toda la economía hacia arriba, incluyendo incluso a sectores más rezagados en términos educativos.

En palabras más simples, la acumulación de capital tiene 2 efectos opuestos: el directo progresivo que reduce la tasa de retorno y el indirecto regresivo que amplía la brecha salarial. El objetivo debiera ser entonces lograr que los efectos progresivos predominen por sobre los regresivos. Para esto, los gobiernos debieran diseñar un plan de desarrollo que incorpore elementos macroeconómicos y microeconómicos. A nivel macro, realizar políticas efectivas de crecimiento sostenido, con un PIB efectivo cercano al potencial, estimulando la inversión productiva (por sobre la de cartera) y buscando los macroprecios correctos (tasa de interés y tipo de cambio), consistentes con los objetivos de largo plazo de la economía. A nivel micro, elevar el nivel y calidad de la educación de la población, realizar fuertes esfuerzos de capacitación laboral durante toda la etapa útil de la fuerza de trabajo y dar un impulso a las PYMES.

Por otra parte, la gran desigualdad de la región podría explicarse por una mayor participación de las utilidades en el producto. En este sentido, hay un consenso general de que las encuestas de hogares subestiman los ingresos de los más ricos de la sociedad. Gran parte de esta subestimación proviene de las serias dificultades para contabilizar los ingresos o ganancias de capital, las cuales claramente están sesgadas en favor del quintil más rico de la

población⁶. En efecto, el coeficiente de Gini medido considerando el total de los ingresos (laborales más ingresos de capital), es prácticamente idéntico al Gini que sólo considera los ingresos del trabajo. Se desprende de esto que el alto nivel de inequidad que presenta la región, resulta sólo de considerar ingresos laborales. Consecuentemente, si los ingresos de capital pudiesen medirse correctamente, América Latina mostraría niveles de desigualdad aún mayores que lo reflejado en las encuestas.

III.3. Capital humano: Educación

Más allá de los problemas de medición de los ingresos que no provienen del trabajo, especialmente la subestimación de los ingresos del capital, para el caso chileno, muchos estudios (Larrañaga 2001, Bravo y Contreras 1999, Londoño y Székely 1997) han concluido que la distribución de ingresos de los hogares tiene como principal determinante los ingresos del trabajo, situación que se repite en la mayor parte de América Latina. A su vez, los estudios han tendido a identificar a la educación como la principal variable detrás de los ingresos del trabajo. De este modo, la hipótesis que se avanza es que la desigualdad de logros educacionales es un determinante fundamental de la desigualdad de ingresos.

La mayor parte de los estudios que han cuantificado el impacto de la educación en el salario se han basado en el modelo básico de capital humano de Mincer (1974)⁷, aún cuando muchos autores le han hecho ciertas modificaciones.

Para Chile utilizando la encuesta CASEN 2000, estimaciones de Osvaldo Larrañaga de acuerdo al modelo clásico de Mincer, señalan que el retorno de la educación es de 15.1%. Luego, es posible descomponer los años de escolaridad en tres grupos: básica, media y superior a modo de obtener los retornos de cada etapa en particular.

Los datos muestran que el impacto de la educación apenas se nota para aquellos que tienen 12 o menos años de educación. Sólo a partir de la educación superior un año adicional de educación tiene un impacto significativo en los ingresos de las personas.

⁶ De hecho la encuesta CASEN contiene claras subdeclaraciones de ingreso con respecto a Cuentas Nacionales. Esto es corregido por la CEPAL asignando en forma proporcional todo el ingreso no declarado al quintil más rico.

⁷ Ecuación de Mincer: $\ln(y_i) = \alpha + \beta S_i + \delta X_i + \varepsilon X_i^2 + u_i$

Este comportamiento de los ingresos se traduce en un alto retorno privado a la educación universitaria y en un bajo retorno de otros tipos de educación. Es así como un año adicional de educación básica tiene un efecto marginal de 7% sobre el ingreso. Para la enseñanza media este retorno es de 11%, mientras que para la educación superior es del orden del 27%⁸.

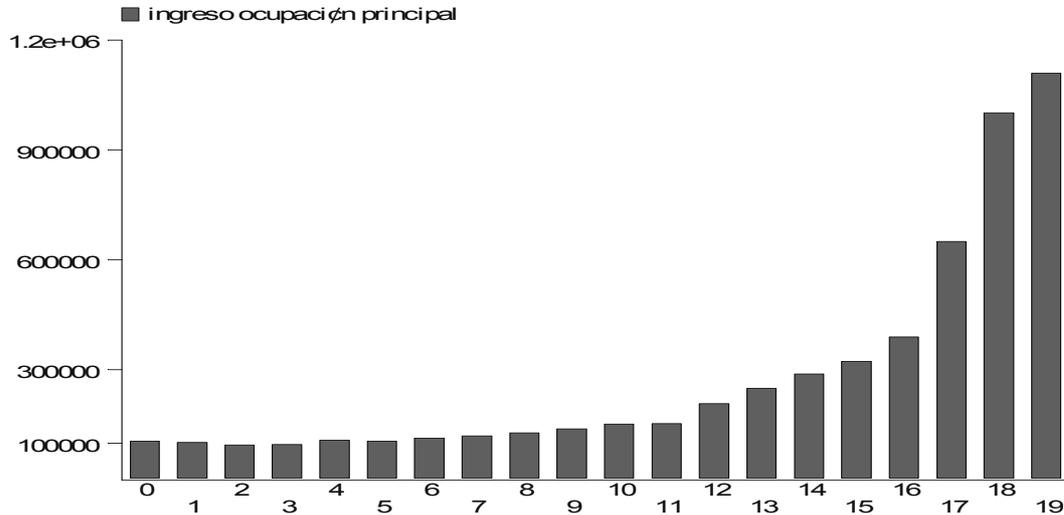
Para explicar los retornos de educación en los distintos niveles académicos y la incidencia que esta variable tiene en la distribución del ingreso de los hogares, es necesario abordar dos aspectos relevantes: primero la cobertura de la educación y la equidad con que esta se distribuye en la población; segundo, la calidad de la educación del país en relación con el resto del mundo, y luego las diferencias ente los distintos tipos de establecimientos educacionales al interior del país. Sin duda la calidad de la educación es una variable que incide directamente en las oportunidades que una persona tiene para acceder a la educación superior (institutos o universidades).

a) Niveles de Escolaridad

Como ya se ha mencionado, existe evidencia respecto de lo desigual que son los ingresos del trabajo en Chile y cómo la correlación entre estos y el nivel de educación de las personas es débil para la educación básica y media y fuerte para la educación superior. Estas importantes diferencias en los retornos a la educación amplifican las desigualdades de ingresos que introducen naturalmente las aún significativas brechas educacionales entre ricos y pobres.

⁸ Estimaciones en base a CASEN 2000, para hombres asalariados entre 25 y 45 años de edad.

Gráfico 1
Ingreso medio según escolaridad,
hombres asalariados (25-45), Casen 2000



Fuente: Osvaldo Larrañaga 2004.

El gráfico 1 deja en evidencia que aquellos que tienen acceso a la educación superior tienen la posibilidad de ver aumentados significativamente sus ingresos.

Para explicar la persistente brecha en los retornos de la educación es necesario analizar las distintas categorías de escolaridad. Sorprendentemente, la brecha no se explica por la escasez relativa de graduados universitarios. En efecto, Chile y América Latina tienen mayor proporción de títulos universitarios en su población adulta, comparado con una economía asiática típica. Es más, desde la década del setenta, se observa una rápida expansión de graduados de la educación superior en la fuerza de trabajo (véase cuadro 2), y aún así, los retornos de la educación superior han aumentado. ¿Por qué el aumento de la oferta de trabajo calificado no ha hecho caer las tasas de retorno a la educación?

Cuadro 2
Crecimiento promedio por tipo de educación en América Latina y Asia,
1970-1985

Región	Sin escolaridad	Primaria	Secundaria	Superior
América Latina	0.57	1.10	1.61	3.24
Asia	0.64	1.04	1.91	2.25

Fuente: Robert Barro y Jong-Wha Lee, AER, 1996

Existen serias sospechas que factores de demanda pueden estar influyendo (Bravo y Marinovic, 1998). Puede ser que la nueva estrategia de crecimiento, así como la naturaleza de la nueva economía, haya elevado considerablemente la demanda por calificación. Sea cual sea la razón, hay un consenso en que el diferencial de salario a favor de los más educados, ha aumentado en el período post -reformas estructurales.

Es posible que en los países en desarrollo el acervo de mano de obra calificada incluya tanto a los graduados universitarios y técnicos, como a los de la enseñanza secundaria completa (Morley, 2000). Si aceptamos esta nueva definición, los 4 tigres asiáticos y Malasia tienen mayor proporción de mano de obra calificada que la mayoría de los países de América Latina. Ya que si bien, observamos una amplia proporción de graduados universitarios en AL respecto de Asia, no ocurre lo mismo con la educación secundaria. Mientras en Asia, entre 1970-1985, ambos componentes se duplicaron, en AL la proporción de graduados universitarios aumentó dos veces más rápido que los graduados de la secundaria.

Desde la década de los setenta, muchos países en AL han universalizado con éxito la educación primaria. Esto ha reducido significativamente el porcentaje de la fuerza laboral sin educación alguna. Esto es positivo, sin embargo, muchos escolares todavía deciden abandonar los estudios luego de completar sólo su educación primaria, para entrar al mercado laboral. Como resultado, mucho del esfuerzo para disminuir el analfabetismo es compensado negativamente por un aumento del grupo con no más de ocho años de educación. En resumen, los países asiáticos invirtieron en universalizar la secundaria (el sector medio), mientras que AL expandió su gasto en educación primaria y superior (los extremos).

Como conclusión, podemos decir que el aumento del retorno a la educación no es atribuible a una falla en la expansión de la oferta. El problema es que la estrategia seguida por

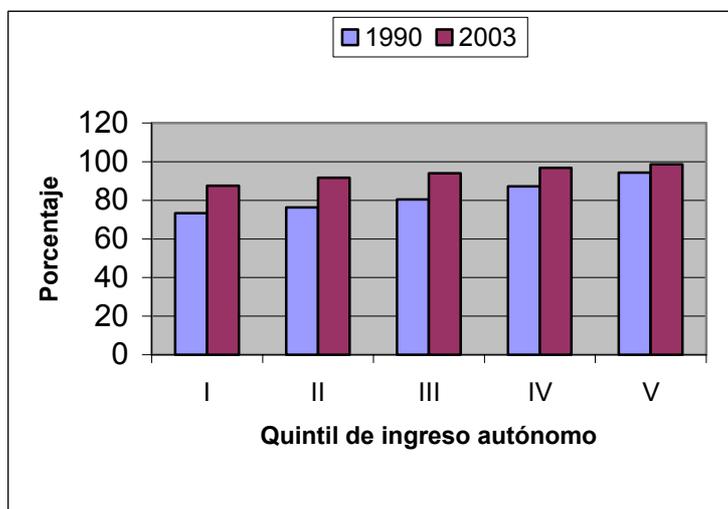
la región, intensiva en educación superior, ha aumentado la varianza en la propiedad del capital humano. Consecuentemente, mejorar y aumentar la inversión en capital humano (incluyendo capacitación laboral) de la fuerza de trabajo, es un componente crítico en la política social de cualquier gobierno de la región. Sin embargo, estas políticas toman un largo tiempo en mostrar un impacto apreciable en la distribución del ingreso.

b) Calidad de la Educación

La hipótesis que se profundiza en lo que sigue es que la baja calidad de la educación chilena, es un determinante de los bajos niveles de productividad laboral y de la consiguiente desigual distribución de ingresos del trabajo. Adicionalmente, es posible suponer que la calidad de la educación en los distintos tipos de instituciones es un factor determinante a la hora de acceder a la educación superior.

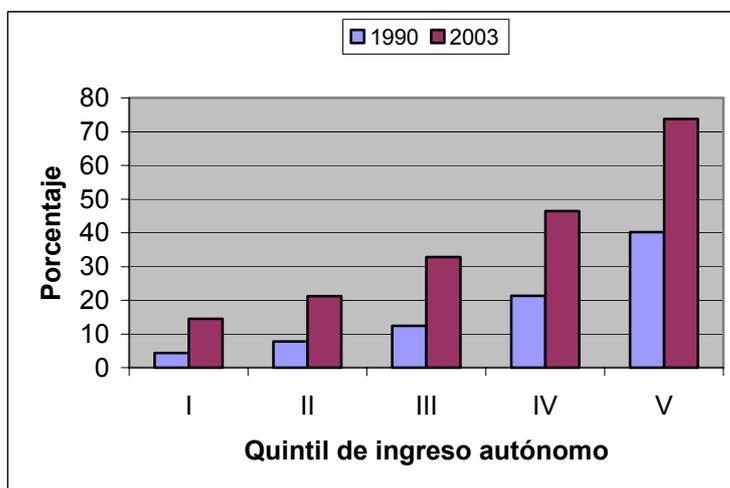
Chile, desde la década de los noventa ha puesto gran énfasis en mejorar los niveles de escolaridad. Si bien, las políticas dirigidas a universalizar la educación básica se iniciaron en los años cuarenta, recién en los noventa, esta tomó un carácter de obligatoriedad. Adicionalmente, en los últimos años se le ha dado el peso correspondiente a la educación media. Si bien, este esfuerzo tardío ha dado sus frutos, aún nos encontramos rezagados en comparación con los países Asiáticos.

Gráfico 2
Cobertura de Enseñanza media por
Quintil autónomo de ingreso



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1990 y 2003

Gráfico 3
Cobertura de Enseñanza Superior por
Quintil autónomo de ingreso



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1990 y 2003

Sin embargo, resultados de diversas pruebas que intentan medir los logros educativos señalan que las ganancias en escolaridad no es sinónimo de mejores destrezas alfabéticas. En particular, es decisora la evidencia que provee las mediciones de logros

educacionales tanto a nivel interno (SIMCE), como mediciones de carácter internacional: la prueba TIMSS y la encuesta de competencias educacionales de adultos (SIALS). Todas ellas señalan que existe un problema de bajos logros de la educación chilena.

Por nombrar algunos datos, la encuesta SIALS reporta que el nivel de logro alcanzado por el percentil 95 de la distribución en Chile, es comparable al nivel promedio de la población en los países más avanzados en la materia. Este tipo de datos sugiere la existencia de problemas de baja calidad de la educación en Chile, más allá de las diferencias de nivel socioeconómico.

Un problema adicional, asociado a la mala calidad de la educación en Chile, es la varianza con que esta se distribuye a través de la población. Es decir, no sólo la educación chilena en general es mala, si no que además es desigual. Esta situación se ve particularmente reflejada al evaluar los resultados de las pruebas de logros académicos internos como el SIMCE.

Cuadro 3
Resultados del SIMCE en Chile: 1996, 1997, 1999, 2000

Tipo de Colegio	4° Básico				8° Básico			
	Matemáticas		Lenguaje		Matemáticas		Lenguaje	
	1996	1999	1996	1999	1997	2000	1997	2000
Municipal	239	239	241	238	238	239	236	239
Privado subvencionado	253	256	257	258	258	256	255	257
Particular pagado	292	298	296	298	301	299	291	295
Total	248	250	251	250	250	250	247	250

Fuente: Ministerio de Educación de Chile (2000, 2001)

Como vemos en el cuadro 3, claramente los resultados del SIMCE son mejores para alumnos que pertenecen a colegios subvencionados que municipales y a su vez, que el rendimiento académico en los colegios privados es superior a los otros tipos de establecimiento.

Cuadro 4

Porcentaje de alumnos matriculados por tipo de establecimiento

	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado
1981	78.0	15.1	6.9
1983	71.2	22.4	6.4
1985	65.3	28.1	6.6
1987	60.7	32.7	6.6
1989	58.7	34.0	7.3
1991	57.8	34.2	8.0
1993	57.4	34.1	8.8
1995	57.1	33.8	9.2
1997	55.6	34.9	9.4
1999	54.4	36.7	8.9
2001	53.1	38.1	8.8

Fuente: Larrañaga (2004)

Cuadro 5

Distribución de alumnos por tipo de establecimiento de acuerdo al quintil de ingreso familiar

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Municipal	37.1	26.7	19.3	12.6	5.2
Part. Subv.	17.4	20.4	24.3	22.9	15.1
Part. Pag.	3.4	3.9	7.7	17.8	67.2

Fuente: Larrañaga (2004)

Al revisar los cuadros 4 y 5, vemos que muy pocos alumnos tienen acceso a colegios privados, es decir, de mejor nivel educacional. Adicionalmente vemos que el 67% de los hijos de las familias del quintil de mayores ingresos asiste a colegios particulares pagados. Las familias más pobres envían en mayor proporción a sus hijos a colegios municipales, mientras que los quintiles intermedios tienen una preferencia por colegios particulares subvencionados.

La distribución de los alumnos por establecimiento educacional de acuerdo al quintil de ingreso familiar, ligado a la diferencia de los logros académicos por tipo de

establecimiento, es una situación preocupante, pues más allá de que la educación se ha universalizado, no lo han hecho las oportunidades. De este modo, queda en evidencia que personas de mayores ingresos tienen acceso a mejores niveles de educación, mientras que los más pobres van quedando rezagados y entrampados.

Los cuadros 6 y 7, muestran más evidencia al respecto. Ambos cuadros, ubican a la población según su quintil (cuartil) de ingreso y su quintil de resultados⁹. En el cuadro 6, que muestra los resultados de la PAA, al sumar los porcentajes de cada uno de los cuadros, el total es el 100% de la población que rindió la prueba. El cuadro 7, es relativamente distinto, ya que cada quintil de ingreso considera el 100% de la población y esta se divide en 5 grupos de resultados. Al revisar los datos con detención, vemos, en ambos casos que las personas de menores ingresos, tienen asociado un menor nivel de resultados y lo contrario ocurre con las personas de los quintiles superiores de ingreso.

Cuadro 6
Resultados PAA vs. quintil de ingreso (1999)

	Q1-paa	Q2-paa	Q3-paa	Q4-paa	Q5-paa
Q1-y	6.96	5.09	4.18	2.67	1.15
Q2-y	5.10	4.76	4.51	3.69	2.02
Q3-y	3.80	4.42	4.49	4.28	3.05
Q4-y	2.69	3.61	4.18	4.68	4.79
Q5-y	1.19	2.08	3.01	4.53	9.06

Fuente: Larrañaga (2004)

Cuadro 7
Resultados Simce 4 básico (1999)
(cuartiles de ingreso vs quintil Simce)

	Q1-simce	Q2-simce	Q3-simce	Q4-simce	Q5-simce
c1-ingreso	28.9	24.7	20.2	16.0	10.2
c2-ingreso	18.6	21.1	21.6	21.2	17.5
c3-ingreso	11.4	16.2	20.8	24.6	27.0
c4-ingreso	6.0	9.5	14.9	24.6	44.9

Fuente: Larrañaga (2004)

⁹ De todos los alumnos que rindieron las distintas pruebas, se les dividió en 5 grupos (quintiles) de acuerdo a sus resultados.

Sin duda, hay muchos factores que interfieren en que alumnos de colegios municipales o particulares subvencionados obtengan menores resultados que los de colegios particulares pagados. Por una parte, están las características propias del alumno como: la calidad de su alimentación, el nivel educacional de sus padres, si tuvo o no educación preescolar, etc. Generalmente, en los sectores más pobres, los niños no han accedido a educación preescolar, no se alimentan bien, sus padres no tienen altos niveles de escolaridad y muchas veces además de asistir al colegio tienen que trabajar. Todas estas variables, entre muchas otras, interfieren en forma negativa sobre el rendimiento escolar.

Por otro lado, se presentan las características propias de los establecimientos. Ente estas características se encuentran las características del profesor, el número de alumnos por clases, la infraestructura, entre otras. Hay muchos estudios que han intentado evaluar el peso de estas características, pero los resultados no han sido concluyentes.

Cualquiera sea la razón, queda en evidencia que el principal problema de la educación chilena radica en la mala calidad de la enseñanza provista en los niveles básico y medio. Ello puesto que después de estar expuesto a una innumerable cantidad de horas de clase, una fracción considerable de los egresados de enseñanza media presenta inmensas deficiencias de destrezas y calificaciones que son necesarias para su adecuada inserción laboral y social.

En este contexto, es claro que hoy el principal desafío es aumentar la calidad y la pertinencia del sistema educativo. En los últimos años, las autoridades han tomado conciencia del problema y se han llevado a cabo reformas con el objeto de lograr dicho objetivo. Entre las modificaciones se cuentan la renovación de currículum de los profesores y su evaluación, la extensión de la jornada escolar, la inversión en infraestructura, por nombrar algunas. Sin embargo, aún queda mucho trabajo por delante.

IV. Reformas Estructurales: el caso chileno

En los últimos treinta años, la economía chilena ha experimentado grandes cambios. A principios de 1970, el gobierno de la Unidad Popular inicia un periodo de expansión gubernamental sin precedentes que dio origen al peor déficit público de la historia de Chile. El gobierno amplió su control sobre la economía a través de la nacionalización y expropiación de una gran cantidad de empresas y tierras. Se desató la inflación, la cual en 1973 llegó a ser superior al 500%. Después de un corto auge fruto de la utilización de la capacidad ociosa disponible en la época, cuando se llegó al techo productivo la actividad económica y los salarios reales cayeron y la inseguridad y el malestar social se expandieron por todo el país.

En septiembre de 1973, asume el poder el gobierno militar, quienes con el fin de restaurar la economía y con plena confianza en el modelo neoliberal, implantan una serie de reformas estructurales que tenían como fin darle al mercado un rol preponderante en la economía. Se liberaron los precios que habían sido fijados durante el gobierno de Allende, se devolvieron las propiedades que habían sido expropiadas y se dio paso a un amplio proceso de privatizaciones. El gasto del gobierno cayó brutalmente, a tal punto que en pocos años el enorme déficit fiscal, se convirtió en superávit. Con el fin de lograr eficiencia y disminuir distorsiones en la recaudación, se disminuyó el impuesto a la renta y a las ganancias de capital y a cambio se instituyó el Impuesto al Valor Agregado (IVA). En el ámbito del comercio internacional y de los mercados financieros, la protección se redujo drásticamente.

Sin duda, todas estas reformas neoliberales dieron un giro a la organización de nuestro país, generando grandes cambios en lo social, en lo político y en lo económico. Sin embargo, en este trabajo nos abocaremos en forma particular a los efectos económicos y distributivos de las reformas.

IV.1. Apertura Comercial

La liberalización comercial, sobre todo por su magnitud, fue una de las reformas más importantes de la década de 1970. Bajo la creencia de que mantener el mercado cerrado al exterior sólo generaba ineficiencias en la producción y confiados en el modelo exportador como base para el desarrollo económico, en la segunda mitad de los '70 se lleva a cabo el proceso de apertura comercial unilateral.

a) Desarrollo del proceso de apertura chileno

La reforma comercial fue una gran novedad, pues Chile desde la Crisis de los treinta mantenía su economía relativamente cerrada al exterior; incluso, entre 1930 y 1950 el modelo de desarrollo se basaba en la sustitución de importaciones. En la década de los sesenta, se hicieron algunos esfuerzos por una apertura gradual de la economía, pero estos se diluyeron rápidamente durante el gobierno de la Unidad Popular, donde se exageraron las restricciones al comercio internacional. Se impusieron altos aranceles que en promedio eran 94% (fluctuaban entre 0% y 705%) y barreras no arancelarias como cuotas o depósitos sin intereses para importaciones, además de tipos de cambios múltiples.

La reducción de los aranceles se hizo en forma gradual durante la segunda mitad de la década del '70 y ya en 1979 se tenía una tasa única de 10%. Sin embargo, la tasa arancelaria uniforme de 10% no sería de larga duración, pues en 1982, a causa de la Crisis de la Deuda, la reforma comercial sufriría un retroceso temporal debido principalmente a la escasez de divisas. De este modo, en 1983 los aranceles se elevaron a 20% y a 35% en 1984, pero una vez que la economía comenzó a repuntar y se eliminaron las restricciones de liquidez, se reanudó el proceso de reforma comercial, pero esta vez con mayor gradualidad. Así los aranceles se redujeron a 30% y 20% en marzo y junio de 1985 respectivamente y a 15% en enero de 1988. Luego, durante la década de los noventa, los gobiernos democráticos continuaron dando énfasis a la liberalización comercial. En 1991 se fijó un arancel uniforme de 11% y en 1998 se anunció una reducción arancelaria gradual que llevaría la tasa arancelaria a 6% en el 2003.

Adicionalmente, en la última década se ha innovado en procesos bilaterales y multilaterales de intercambio. Los principales socios comerciales pertenecieron a América

Latina: México (1991), tratado que se perfeccionó en 1999, Bolivia (1993), Venezuela (1993), Colombia (1994), Ecuador (1995) y Perú (1998), más un acuerdo de asociación con el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) en 1996.

Se logró además una amplia integración con Canadá (1997) y en febrero del 2002 entró en vigencia el tratado de libre comercio con Centro América (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua).

Como parte de la estrategia de desarrollo basada en las exportaciones, la política exterior jugó un rol preponderante durante la década de los noventa. Entre los frutos más significativos de las relaciones exteriores, se cuenta el tratado de libre comercio con la Unión Europea, firmado el 2002 y que comenzó a regir en noviembre del 2003. Cabe destacar, que el acuerdo con la Unión Europea es mucho más que un acuerdo comercial, pues se trata de un tratado de cooperación que abarca temas como: transferencia tecnológica, educación, etc. Posteriormente, en el año 2003 se firmó el tratado de libre comercio con Estados Unidos, el cual entró en vigencia el presente año y con Corea del Sur.

La reforma comercial en términos económicos ha sido muy significativa, ya que logró expandir y diversificar considerablemente las exportaciones. Por nombrar algunas cifras, en 1973 las exportaciones representaban el 12% del PIB¹⁰ y de ellas el 80% correspondía a exportación de cobre. En 1996, el cobre había reducido su participación en las exportaciones a menos de un 38% y las exportaciones de productos y servicios incrementaron su participación en el PIB en alrededor de un 35%. En el año 2000, sin embargo, la participación del cobre como porcentaje de las exportaciones totales subió a 40%, como consecuencia del aumento del precio internacional del metal¹¹.

¹⁰ PIB calculado a precios corrientes.

¹¹ Variaciones calculadas a precios corrientes.

b) *¿Para qué la Apertura Comercial?*

Sin duda, en una economía pequeña y de industrialización rezagada, el crecimiento y la diversificación de las exportaciones son importantes por dos razones. Primero, los mercados internos son muy pequeños y por lo tanto, su demanda no puede fomentar el crecimiento sostenido del PIB, ya que se encontraría con un techo rápidamente. Por el contrario, la amplitud de los mercados internacionales permite a los países aprovechar economías de escala y expandir su producción. Sin embargo, no sólo es importante expandir el quantum de exportaciones, sino también el precio de ellas. De este modo, es necesario explorar nuevos nichos, con mayor valor agregado (industria del salmón) y así evitar la histórica dependencia de los commodities tradicionales. Además, es necesario fortalecer las conexiones (externalidades) existentes entre la industria de recursos naturales y el resto de la economía, aprovechando las ventajas comparativas y arrastrando al resto de la economía.

Segundo, los países en desarrollo, en general, no producen maquinarias y el cambio tecnológico proviene del extranjero. Aunque dichas importaciones, podrían ser financiadas con entradas de capitales, ello no sería sustentable en el tiempo y provocaría un exceso de endeudamiento, por lo tanto, se requiere de un gran impulso exportador.

Sin embargo, no debe perderse de vista que el comercio es un camino para el desarrollo y no un fin en sí mismo. Lamentablemente, en la práctica, promover el desarrollo y maximizar los volúmenes de comercio, han sido entendidos crecientemente como sinónimos. Según Moore (2000) de la OMC, "...la manera más segura de crecer y ayudar a los pobres es continuar abriendo mercados...". De este modo, el resultado es una confusión entre fines (desarrollo) y medios (apertura).

La visión predominante en los organismos internacionales es que la integración en la economía global es un determinante esencial del crecimiento. Una integración exitosa requiere mejorar el acceso a mercados de países desarrollados, y al mismo tiempo, una serie de reformas institucionales pro mercado al interior de los propios países en desarrollo. Según esta visión, la OMC plantea que para el desarrollo se requiere la armonización de un rango amplio de prácticas relativas al comercio ("*receta única*").

No obstante, a partir de 1990 América Latina abrió su economía y experimentó un vigoroso crecimiento en su comercio, y a pesar de ello, su desempeño económico fue mediocre, con una tasa de crecimiento del PIB de 2.4% anual (véase cuadro 8).

Cuadro 8
Crecimiento del PIB por componentes, 1990-2003
(Porcentajes promedios anuales)

América Latina

	PIB total	PIB exportado	PIB no exportado
1990-1997	3.2	8.3	2.4
1998-2003	1.2	5.4	0.3
1990-2003	2.4	7.1	1.5

Chile

	PIB total	PIB exportado	PIB no exportado
1990-1997	7.6	10.5	6.9
1998-2003	2.6	5.7	1.7
1990-2003	5.5	8.4	4.6

Fuente: Ffrench-Davis (2004)

En el cuadro 8 se puede apreciar que el caso chileno ha sido la excepción. A partir de estimaciones de Agosin (2001), las exportaciones y la inversión resultan ser variables muy significativas para explicar el crecimiento sostenido del PIB de nuestro país. Las elasticidades obtenidas indican, en el largo plazo, que un aumento de 3% de las exportaciones o de la inversión se traduce en términos generales en un 1% de crecimiento del PIB. Es decir, las exportaciones aparecen como un determinante clave del crecimiento económico chileno. Así el auge exportador de los '90, con una expansión anual de 10%, fue acompañado por un vigoroso incremento del resto de la economía, la cual creció un 6.9% anual entre 1990-97.

Cabe señalar, que el desarrollo exportador es solo uno de los factores detrás del buen desempeño de la economía chilena durante los noventa. La clave del éxito estuvo en lograr una serie de equilibrios macroeconómicos, entre los cuales destacan: el control de la inflación,

la responsabilidad fiscal, el manejo de la demanda agregada en niveles consistentes con el PIB potencial y el manejo prudencial del mercado de capitales, todos los cuales permiten sostener macroprecios (tipo de cambio y tasas de interés) correctos. Estos elementos fueron y continúan siendo indispensables para generar un entorno sano y favorable para la inversión productiva; y constituyen lo que denominamos equilibrios de la economía real.

Para el resto de América Latina, las cifras hacen dudar sobre la centralidad del comercio y las políticas comerciales, en una perspectiva de desarrollo. Enfatizamos en cambio, el rol crítico de las innovaciones institucionales domésticas, que a menudo se desvían de la ortodoxia. Estas reformas e innovaciones deben combinar elementos no convencionales, específicos a cada país, con elementos de la receta ortodoxa; requiriendo conocimiento de la idiosincrasia local y experimentación. Las reformas deben ser evaluadas, no desde el punto de vista de la integración económica, sino desde una perspectiva de desarrollo (crecimiento con equidad). En esta visión alternativa, la OMC no sería más un instrumento para igualar políticas económicas y prácticas entre países, sino una organización que *administre* las diferencias entre ellos (Rodrik, 2001).

En la práctica, la relación entre apertura y crecimiento es contingente, dependiente de numerosas características internas y externas. El hecho empírico de que prácticamente todos los países actualmente desarrollados, encaminaron su proceso de crecimiento detrás de barreras arancelarias, y redujeron la protección solo posteriormente, nos entrega una señal clara de la pérdida de enfoque.

Por otro lado, la teoría moderna del crecimiento endógeno entrega una respuesta ambigua sobre la relación apertura-crecimiento: dependiendo de si las fuerzas de las ventajas comparativas, empujan a la economía hacia actividades que generan crecimiento de largo plazo (I&D, diversificación de exportaciones, etc.) o desvían los recursos hacia otras actividades menos deseables (dependencia de recursos naturales que se venden como commodity, bienes intensivos en mano de obra no calificada, etc.).

De todo esto es posible rescatar fundamentalmente dos conclusiones: primero, que un liderazgo comprometido con el desarrollo detrás de una estrategia de crecimiento coherente, implica mucho más que una simple apertura comercial basada en la eliminación de

restricciones. Segundo, la integración con la economía mundial es un resultado, *no un prerrequisito* para una estrategia de crecimiento exitosa.

c) Efectos distributivos de la reforma comercial

A la hora de evaluar los resultados distributivos de la política comercial es imprescindible tener en consideración lo que postula la teoría. Según los modelos Neoclásicos, representados fundamentalmente por los teoremas de Heckscher-Ohlin y Stolper-Samuelson, con 2 factores de producción (L_{NC} y K o L_C), la apertura comercial en países en desarrollo aumenta la demanda y por ende el precio de su factor abundante, generalmente mano de obra no calificada. Asimismo, el capital migra desde los países desarrollados (donde es abundante) hacia los países en desarrollo, disminuyendo el retorno de capital en estos últimos. El efecto neto en economías emergentes es que los capitalistas (ricos) ven disminuir sus retornos, mientras la mano de obra no calificada (pobres) aumentan los suyos: luego la desigualdad debiera disminuir. El efecto contrario se produce en economías desarrolladas, y por lo tanto, la desigualdad debiera aumentar. De este modo, el modelo predice, más allá de las mejoras en eficiencia, beneficios distributivos para países en desarrollo como Chile. En cuanto a los problemas de desigualdad sectorial que podrían surgir de la especialización en ciertas áreas de producción, quedando otras al margen, el modelo señala que se eliminan cuando los factores se trasladan de un sector a otro.

Si revisamos lo que ha ocurrido en Chile en términos distributivos, claramente pensaremos que el modelo de Heckscher-Ohlin hay que aceptarlo con reservas. Los resultados de distintos autores en este ámbito, no han sido concluyentes, sin embargo, es posible afirmar que la expectativa de que la reforma comercial conduciría a una reducción de los diferenciales de salarios no se ha confirmado en la práctica.

Una de las razones fundamentales de por qué los modelos no se han cumplido, es lo restrictivo de los mismos, pues se basan en una serie de supuestos que en general no se aplican. ¿Es por ejemplo razonable pensar que existen sólo dos factores de producción? ¿Chile es abundante en trabajo no calificado o abundante en recursos naturales o tiene una dotación cercana al promedio mundial? ¿Qué rol ha jugado la entrada de China al comercio mundial? ¿Qué hay de cierto de la teoría de la nueva economía sesgada a favor del K y trabajo

calificado? ¿Ha sido simétrico el proceso de destrucción y creación de nuevas oportunidades laborales por la apertura?

Si Chile fuese un país relativamente abundante en mano de obra no calificada, lo lógico hubiese sido que con la reforma comercial el salario de los trabajadores menos educados hubiese aumentado en términos relativos, pero ha ocurrido exactamente lo contrario. Para explicar este fenómeno, se han planteado dos hipótesis que pueden ser complementarias. La primera, dice relación con que la dotación de factores de nuestro país es relativamente cercana al promedio mundial y por lo tanto, no sería válido afirmar que somos abundantes en mano de obra no calificada. Esta hipótesis ha sido reforzada por lo que se conoce como el “*Efecto China*”, el cual supone una disminución significativa de la demanda por mano de obra no calificada en América Latina.

La segunda, plantea que la apertura ha forzado un cambio tecnológico a favor de una producción más intensiva en capital y conocimiento y que ha reemplazado a la mano de obra no calificada. Avalando esta hipótesis, Robbins (1994) señala que los salarios relativos de la mano de obra calificada aumentaron entre 1975 y 1990, debido principalmente a un ajuste hacia arriba en las categorías educacionales y ocupacionales dentro de cada industria. En otras palabras, la demanda dominó cualquier efecto de la oferta de mano de obra especializada.

Otra vertiente desarrollada por Morley (2000), que intenta explicar el aumento del diferencial de salarios señala que el éxito de la estrategia de crecimiento inducida por las exportaciones depende de controlar los costos. De este modo, el alza de los salarios reales representa una clara amenaza al modelo exportador. Por el contrario, el éxito de la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones dependía en gran medida de un mercado interno floreciente, con poder adquisitivo creciente de modo de promover una demanda agregada permanente.

Por último, cabe señalar que los cambios en la estructura productiva son una fuerza importante detrás del aumento de la desigualdad salarial. Esto, fundamentalmente porque la transferencia de factores entre sectores no es tan sencilla como plantea H-O. Una de las mayores características de la globalización es la asimetría entre la movilidad del capital y las serias dificultades que presenta el factor trabajo para desplazarse de la manera que predice la teoría. Primero, la mano de obra no calificada no fluye en la dirección pronosticada por la

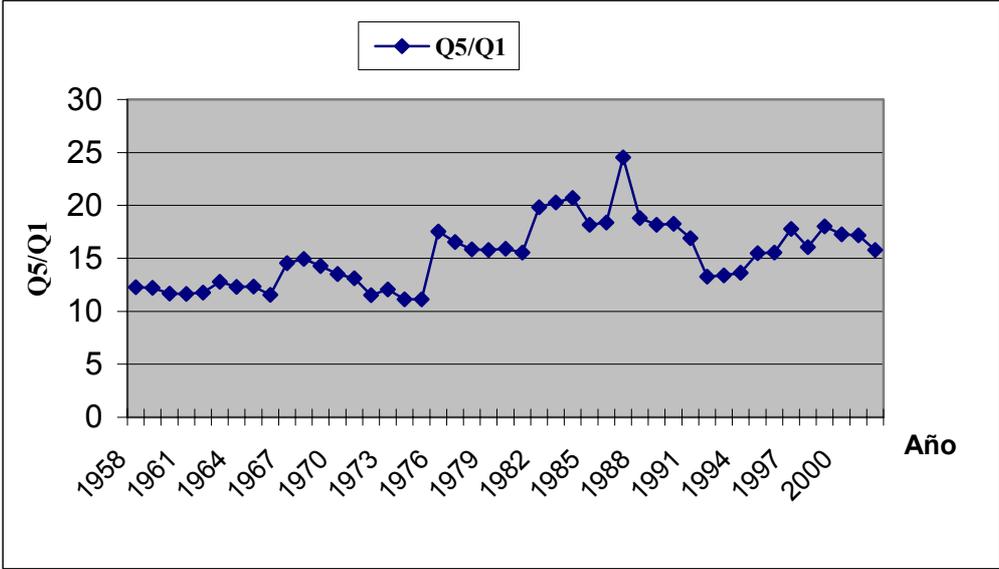
integración de China y otros factores. Esto genera un exceso de oferta de mano de obra no calificada, bajando los precios en mercados internacionales y perjudicando más aún la distribución del ingreso. Segundo, y en contraste con lo anterior, la mano de obra calificada tiene una movilidad mucho más alta y también en dirección contraria a las predicciones teóricas. No sólo el trabajo calificado en países desarrollados no migra hacia economías emergentes (por razones de inestabilidad política e inseguridad), sino que la escasa mano de obra calificada tiende incluso a dejar países menos desarrollados en busca de ambientes más estables. Esta “fuga de cerebros” crea una carga adicional a los países en desarrollo y tiende a aumentar en períodos de crisis macroeconómicas, lesionando gravemente el potencial de desarrollo de largo plazo de dichos países. Por otro lado, la alta movilidad del capital modifica la productividad relativa entre mano de obra calificada y no calificada, alterando la estructura de salarios. En particular, el hecho que el capital y el trabajo calificado son a menudo complementarios, implica que existe una correlación positiva entre incorporación de capital y premio por educación.

Estudios del caso chileno señalan que efectivamente la nueva estructura productiva ha sido intensiva en mano de obra de mayor calificación. Estimaciones de Contreras (1998) indican que la tasa de retorno de la educación básica y media era un 12% en 1997, mientras que el retorno de la educación superior era cercano al 25%. Evidentemente, el mayor pago por niveles altos de educación, está asociado a una mayor demanda por el mismo. Por otro lado, es también cierto que Chile aún presenta una gran heterogeneidad sectorial, mientras algunas áreas productivas se desarrollan, otras quedan rezagadas y la transferencia de factores, especialmente de mano de obra, no es rápida y requiere de buenos programas de capacitación.

Es claro que las reformas no son la única variable que modifica la distribución, sin embargo, de todas maneras, las predicciones distributivas de los modelos de apertura comercial no se han cumplido. Sobre la base de la encuesta de empleo de la Universidad de Chile, el gráfico 4 muestra que la distribución de ingresos sufrió un significativo retroceso luego de la aplicación de la reforma comercial estructural, a mediados de los setenta. En efecto, la razón entre el quintil más rico y el más pobre aumentó de 12.06 en 1973 a cerca de 16 en 1980, llegando a su máximo histórico de 24.54 en el año 1987. A partir de ese año, y también producto de otros factores, la razón de quintiles experimenta una notable mejoría

hasta mediados de los noventa, para luego volver a retroceder parcialmente, debido al contagio asiático.

Gráfico 4
Distribución de ingresos en el Gran Santiago, 1958-2002
Razón de quintiles



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta de empleo de la Universidad de Chile

Sin embargo, pese a los posibles problemas distributivos que el comercio internacional pueda provocar, no debe restringirse. Como dijimos, durante los noventa, la economía chilena presentó su mejor desempeño histórico, y no debe desmerecerse el papel que jugaron las exportaciones en los resultados. Sin duda, muchos otros son los factores que influyeron en el éxito de nuestra economía y en la considerable reducción de la pobreza, particularmente la preocupación de las autoridades por el “*desarrollo integral*”. De este modo, la estrategia de crecimiento basada en el fomento de las exportaciones (y no la liberalización indiscriminada de las importaciones) es muy positiva, siempre y cuando sepa orientarse con adecuadas políticas de desarrollo productivo, compensando a los perdedores y fomentando la homogeneidad estructural.

IV. 2. Liberalización del mercado financiero interno

Bajo la ola reformista que dominaba la década de los setenta, era evidente la liberalización de la tasa de interés, la eliminación de los criterios de selectividad en la entrega de créditos y la reducción de los encajes obligatorios de los bancos. Los argumentos que promovían esta política financiera eran los mismos que sustentaban la liberalización de cualquier otro mercado. Los precios, en este caso la tasa de interés, actuando por si solos generarían una eficiente asignación de los recursos. En cuanto a los agentes, era indispensable para el buen funcionamiento del mercado la libre entrada y salida de privados y que el gobierno, por su parte, más allá de establecer el marco institucional dentro del cual se establecerían los contratos financieros, se mantuviese lo más al margen posible.

Sin embargo, los resultados de la reforma no fueron los esperados. La aguda declinación de la actividad económica y el empleo y el elevado nivel de riesgo en la cartera bancaria producto de la deficiente supervisión financiera, más la devaluación del peso, planteaban un problema de insolvencia para numerosas instituciones financieras, y se combinaban para generar una crisis económica de gran magnitud, tema que se profundiza en la sección V.

Numerosas son las interpretaciones que se han hecho de la crisis y sus causas, y todas concuerdan en que las elevadas tasas de interés reales fueron un factor determinante. Si bien, el shock externo de principios de los ochenta afectó considerablemente los términos de intercambio y la estructura de financiamiento, el gran problema fue la condición de fragilidad financiera en que se encontraba nuestra economía. Así, mientras el elevado nivel inicial de déficit en cuenta corriente evidenciaba una peligrosa dependencia del financiamiento externo, las altas tasas reales de interés que prevalecieron en la segunda mitad de los setenta, en un contexto de fuerte crecimiento del crédito doméstico, indicaban la presencia de problemas al interior del mercado financiero, lo que naturalmente resentía la capacidad de éste para reaccionar a los shocks exógenos.

La relación directa entre elevadas tasas reales de interés y rápido crecimiento de la cartera de créditos se explica en gran medida por la capitalización de intereses y la renovación continua de créditos de corto plazo y de baja recuperación, en un contexto de riesgo moral con respecto al seguro de depósitos.

Efectivamente, se promovió este tipo de conducta debido a que era poco probable que la autoridad abandonase a su suerte a los bancos en dificultades, dado el antecedente que planteaba el manejo de otras experiencias de problemas de solvencia en los bancos y la carencia de mecanismos de ajuste diferentes al rescate oficial de las instituciones¹².

Los desastrosos resultados de la reforma dejaron en evidencia que el proceso de ajuste de la economía tras la liberalización financiera no es inmediato. La recurrente inestabilidad económica requería definir ciertos criterios explícitos de ajuste para este sector. Era necesario analizar eventuales problemas de riesgo moral en la conducta de los depositantes y establecer normas explícitas para enfrentar el problema que plantea la existencia de créditos relacionados de un cierto banco o financiera a empresas de propiedad de sus dueños. Por otro lado, la tasa de interés real debía ser consistente con el desempeño de la economía.

Todas estas características se abordaron a la hora de reconstruir el mercado financiero doméstico en la segunda mitad de los 80. Así, tras la resolución de los problemas más urgentes producto de la crisis, en 1985 se comenzó a estudiar el marco institucional en el cual se desenvolvería el mercado financiero y en 1986 se aprobó una reforma a la legislación bancaria, la cual consideraba los elementos antes mencionados.

Esta normativa buscó proporcionar transparencia al riesgo y a la situación patrimonial de los bancos y fortalecer su situación de solvencia y liquidez. Así, los bancos y sociedades financieras debían tomar resguardos anticipados para cubrir las pérdidas esperadas. Adicionalmente, el estado retiró su garantía de los depósitos incentivando así que los mismos depositantes vigilaran la solvencia de las instituciones financieras con que operaban. De este modo, la banca quedó controlada por la Superintendencia de Bancos y por los usuarios en forma simultánea.

Desde la reforma de 1986 y hasta hoy llama la atención que la evolución del crédito doméstico, el precio de los activos, la tasa real de interés y la cuenta corriente hayan

¹² La intervención y el rescate del Banco de Osorno en 1976 y el posterior establecimiento de una garantía estatal a los depósitos y captaciones en moneda nacional de las instituciones financieras hasta por un monto de US\$ 3.000 de la época, promovieron la conducta de riesgo moral.

mantenido un nivel óptimo en términos generales¹³. De este modo, queda en evidencia que ha habido un aprendizaje sustancial, tanto en el sector privado como en los organismos reguladores, con respecto a las condiciones del mercado financiero y a los rangos razonables para las variables macroeconómicas.

En la actualidad, el fortalecimiento y la modernización de la regulación y supervisión del mercado financiero han ayudado a prevenir que desequilibrios externos originados en este sector agudicen o desencadenen otros desequilibrios macroeconómicos. Es más, la madurez del mercado doméstico ha permitido reducir los costos de las fluctuaciones macroeconómicas que han afectado a la economía chilena en los últimos años.

Sin embargo, aún quedan tareas pendientes, fundamentalmente la de completar el mercado. Todas las exigencias impuestas sobre las instituciones financieras con el fin de construir un sistema sólido, han obligado a los bancos a internalizar los costos de conductas riesgosas, fomentando un comportamiento sesgado (hacia sectores menos riesgosos) y procíclico en la oferta de créditos.

Así, en periodos expansivos del ciclo económico, la percepción del riesgo baja, por lo cual aumenta la oferta crediticia y disminuye su costo. Pero cuando la actividad económica decae, aumenta la percepción del riesgo, disminuye la oferta y por ende, se elevan los costos del crédito. Evidentemente, los sectores percibidos como más riesgosos (las PYME) son los más afectados pues enfrentan una mayor restricción crediticia.

Dos son las principales propuestas para combatir estas falencias. Primero, para evitar el comportamiento procíclico del mercado financiero se propone que los riesgos se midan considerando horizontes de largo plazo. Segundo, para atacar fundamentalmente el problema del sesgo sectorial se plantea la necesidad de que la banca pública de desarrollo recupere un rol central. Claramente, una banca de desarrollo podría aminorar las restricciones crediticias de las empresas de menor tamaño, generando un impacto positivo sobre el crecimiento y el empleo a nivel agregado.

¹³ En los años 1996 y 1997 el déficit de cuenta corriente sobrepasó levemente los niveles sostenibles de largo plazo.

Efectos distributivos de la reforma

El mercado financiero doméstico puede afectar la distribución del ingreso en distintas direcciones dependiendo de la solidez y madurez de dicho mercado y de cómo las autoridades han actuado ante situaciones de inestabilidad del sistema o falencias del mismo. En lo que sigue se expondrán tres situaciones del caso chileno a través de las cuales el mercado financiero en sí, o políticas implementadas para corregir imperfecciones han impactado sobre la distribución.

Primero, un mercado financiero más desarrollado y de mayor profundidad incentiva el ahorro privado y la inversión productiva, lo cual debiese tener un efecto progresivo sobre la distribución del ingreso, pues se establecen las bases de un crecimiento sostenible. Por lo tanto, toda política que tienda a desarrollar y completar este mercado debiese generar un impacto positivo sobre la equidad. Sin embargo, un componente clave de un mercado financiero bien desarrollado es la regulación y supervisión del mismo. El olvido de este componente durante la segunda mitad de los setenta, generó un mercado completamente inestable que atentó contra el ahorro doméstico y la inversión, lo cual queda en evidencia en el cuadro 9.

Cuadro 9
Inversión y ahorro, 1960-2003
(% del PIB)

	Inversión bruta fija Precios de 1996	Ahorro externo	Ahorro Nacional
1960-70	18,5	2,5	-
1971-73	14,5	2,9	-
1974-81	15,1	5,0	12,6
1982-89	15,5	6,2	11,3
1990-95	22,2	2,3	20,8
1996-98	26,9	4,7	22,7
1999-2002	22,7	1,0	20,7

Fuente: Ffrench-Davis (2003)

Segundo, ante la Crisis de la Deuda, el gobierno chileno salió al rescate de las instituciones financieras. Entre 1982 y 1986, se liquidaron instituciones financieras y se implementó una serie de programas de traspaso de cartera mala al Banco Central, hubo recapitalizaciones de instituciones financieras bajo diversas modalidades, reprogramaciones de deuda y acceso preferencial a divisas para deudores en moneda extranjera (Held y Jiménez, 2001). El conjunto de programas de rescate involucró recursos fiscales equivalentes al 35% del PIB.

El total de recursos estatales asignado al rescate del mercado financiero, corresponde a una transferencia en favor de personas, instituciones y empresas. Sin duda, dicha transferencia es altamente regresiva. Por una parte, el Estado entregó recursos a personas de alto nivel de ingresos, pues eran ellos los dueños de empresas o instituciones financieras. Por otra parte, los recursos destinados al salvataje de la banca, pudieron ser asignados a inversiones sociales u otras actividades orientadas a atender a los más desposeídos.

Tercero, el mercado financiero es incompleto: procíclico y sesgado hacia ciertos sectores, de acuerdo a su calificación de riesgo. Por una parte, como se verá con mayor profundidad en la sección V, las fluctuaciones del ciclo tienden a ser regresivas, y por lo tanto, si el mercado financiero agudiza los efectos del ciclo, puede considerarse regresivo. Por otro lado, en general, son consideradas más riesgosas, y por lo tanto, enfrentan una oferta crediticia más restrictiva, las pequeñas empresas y/o grupos económicos de menores ingresos. De este modo, la falta de liquidez frena las posibilidades de inversión productiva y capital humano de los sectores económicos más desaventajados, dejándolos en una especie de “trampa de pobreza”: su condición económica los hace riesgosos ante las instituciones financieras, las que por lo mismo, no les otorgan los recursos necesarios para surgir.

Desde inicios de los noventa, el gobierno chileno a través de su agencia de desarrollo CORFO, ha hecho un gran esfuerzo por completar el mercado financiero. Utilizando como intermediario el sistema financiero chileno, CORFO provee a las PYMEs créditos de largo plazo para inversiones, capital de trabajo y capital de riesgo, apoya las actividades exportadoras, la inversión en capital humano de los estudiantes de educación superior y ha fomentado el desarrollo de intermediarios no bancarios en el ámbito del micro crédito. Sin embargo, pese al buen desempeño de esta agencia de desarrollo, los esfuerzos no han sido suficientes como lo demuestra la difícil situación que enfrentaron las PYMEs entre 1999 y

2001. De cualquier modo, es posible afirmar que los esfuerzos del gobierno en ésta materia están bien direccionados, pues mercados financieros más completos tienden a fomentar el desarrollo y la equidad.

IV.3. Liberalización financiera internacional

Muchos economistas sostienen que el efecto directo de la apertura financiera puede desempeñar un papel positivo en la inversión, sobre todo, para países en desarrollo como Chile con escasez relativa de capital. Esto, suponiendo que el ahorro externo se debiera complementar con el ahorro doméstico posibilitando mayores tasas de inversión productiva. Además, luego de la crisis de la deuda, el retorno de los flujos financieros a la región tuvo efectos positivos, en la medida que permitió relajar la restricción externa que predominaba en la mayoría de los países.

Sin embargo, en un nivel indirecto, la experiencia ha demostrado que la libre movilidad del capital genera gran volatilidad económica. La liberalización de flujos financieros, sin ningún tipo de regulación, presiona a las economías emergentes a ingresar peligrosamente a zonas de vulnerabilidad, con altos pasivos externos (con una alta proporción de corto plazo), elevados déficit en cuenta corriente, tipos de cambio atrasados, bajas tasas de ahorro e inversión doméstica y fuertes desajustes de plazos y monedas. Como resultado, las economías pierden sus objetivos macroeconómicos de largo plazo, pudiendo incluso llegar a consecuencias tan desastrosas como las crisis sufridas por los países latinoamericanos a principios de los ochenta y fines de los '90; los efectos sobre la distribución de los ingresos y el potencial de crecimiento son evidentes.

a) Efectos directos: oferta y demanda de factores productivos

En términos directos, que esta política sea o no regresiva depende de las reacciones de los propietarios del capital extranjero y nacional. Si los controles de capital y utilidades han disuadido a los inversionistas extranjeros de ingresar a un país, las reformas deben inducir a una entrada de capital extranjero. El efecto distributivo es ambiguo. Por una parte, los coeficientes de salarios/utilidades debiesen subir debido al aumento de la relación

capital/trabajo, lo cual es progresivo. Por otro lado, si el capital y la mano de obra calificada son complementarias, aumentará la brecha salarial entre mano de obra calificada y no calificada, lo cual es regresivo. La misma ambigüedad se dará al evaluar lo que ocurre con el capital doméstico. Así como la liberalización de la cuenta de capitales fomenta la entrada de flujos financieros, también elimina las restricciones a las salidas de capital de los ahorrantes e inversionistas nacionales. Si la demanda de divisas era excesiva en un régimen de control de capital, las reformas deberían provocar una salida de capital, provocando resultados opuestos a los descritos para las entradas de capital extranjero.

Aparte del efecto de estas reformas sobre la oferta y demanda de factores, la eliminación de barreras a los movimientos de capital incrementa el poder negociador de los capitalistas en relación con los trabajadores y el gobierno. Los inversionistas tendrán el poder para exigir sus condiciones o de otro modo se trasladarán a países más generosos con sus demandas. A los gobiernos les será mucho más difícil gravar el capital o aprovechar reglamentos que obliguen a las empresas a cargar con más costos de infraestructura o reglamentación laboral. Los trabajadores quedarán desprotegidos y una distribución más equitativa, será cada día más lejana. De hecho, en un mundo con perfecta movilidad de capital, los países se verían obligados a competir ofreciendo paraísos tributarios y facilidades de todo tipo de modo de atraer capital extranjero. Así, la apertura indiscriminada de la cuenta de capital modifica el equilibrio de poder a favor de los tenedores de capital.

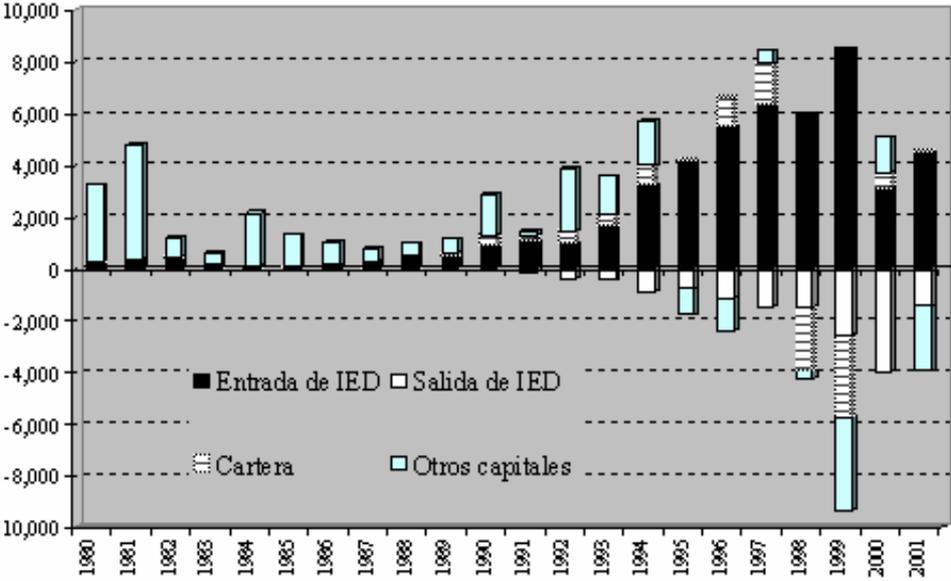
b) Efectos indirectos: la dimensión macroeconómica

Durante el último cuarto de siglo, la incidencia de los flujos de capital ha sido una característica sobresaliente para América Latina y más recientemente para las economías del este asiático. Hacia fines de los ochenta, este tema adquirió gran relevancia para Chile, ya que fue uno de los primeros países en atraer los nuevos flujos, y uno de los que enfrentó la mayor oferta en relación a su tamaño. Sin embargo, la asociación de los flujos de inversión con el crecimiento se ha ido deteriorando, es decir, en muchas ocasiones, las oleadas de capital no han significado una vigorosa formación de capital y crecimiento sostenido.

Para entender este fenómeno, se debe notar que el agudo incremento de los flujos de capital internacional en los noventa es notablemente más diversificado que en los setenta

(gráfico 5). Sin embargo, el resultado es potencialmente más inestable, evidenciándose un cambio desde créditos bancarios de mediano plazo hacia flujos de cartera, bonos líquidos, créditos bancarios de corto y mediano plazo, depósitos de corto plazo y adquisiciones de firmas domésticas por parte de inversionistas extranjeros.

Gráfico 5
Composición de los flujos de capitales, 1980-2001
(Millones de dólares)



Fuente: Ffrench-Davis, 2003

Más aún, es posible plantear que las recientes crisis macroeconómicas en América Latina y Asia del Este han tenido una estrecha relación con las reversiones en los flujos privados de capital, producto de repentinos cambios en las expectativas de los agentes financieros. En forma creciente, agentes especializados en la microeconomía financiera, dedicados a los segmentos de corto plazo del mercado, han adquirido una posición dominante en la formación de expectativas macroeconómicas. Teniendo en consideración una estrategia de desarrollo basada en la diversificación de las exportaciones, un macroprecio – tan relevante como el tipo de cambio – determinado por flujos de capital especulativos de corto plazo, revela una seria inconsistencia de política.

Dado que los ciclos económicos impactan especialmente al segmento de menores ingresos, la pérdida de los equilibrios macroeconómicos tendrá un impacto notable sobre la

desigualdad de ingresos. La experiencia latinoamericana de principios de los ochenta y la crisis financiera asiática de fines de los noventa es una clara muestra de ello.

Una característica problemática de la globalización de las finanzas está asociada con el hecho de que en una economía mundial más interconectada, cualquier shock (tanto positivo como negativo) regional se propaga rápidamente a otras economías. Los fenómenos de volatilidad y contagio se asocian con significativos cambios de expectativas, que conllevan agudos ajustes procíclicos en la disponibilidad de financiamiento: algunos años de abundancia de flujos, comúnmente son seguidos por otros años de sequía. Generalmente, las recesiones producto de estos dolorosos ajustes, generan una caída del producto y el empleo (sobre todo en los primeros quintiles), situación que no es compensada en forma completa en el período de recuperación.

La volatilidad de los flujos de capital es mayor en América Latina que en todo el mundo industrializado (Bouzas y French-Davis, 2003). La experiencia de los noventa muestra que en períodos de euforia financiera, el crédito doméstico y la liquidez se expanden exageradamente. Asimismo, en el período “seco”, la liquidez se contrae agudamente. Flujos de capital volátiles sumados a inestables tasas de crecimiento tiene efectos muy negativos sobre la inversión y dañan el potencial de crecimiento de largo plazo de una economía; limitando gravemente la innovación tecnológica y las inversiones en capital humano, variables fundamentales para la igualación de oportunidades.

En este contexto de estrechos mercados domésticos, alta volatilidad de flujos internacionales y una deficiente arquitectura financiera internacional, se ha desarrollado un consenso creciente que una apertura completa de la cuenta capital está lejos de ser una política óptima. Se desprende la deseabilidad de regulación prudencial sobre los flujos, ya sea directamente (requerir reservas, límites cuantitativos) o indirectamente (regulación impositiva). Chile y Colombia en los noventa son buenos ejemplos de regulaciones exitosas. El caso chileno es analizado en la siguiente subsección.

Es importante señalar que la apertura financiera no es negativa en si misma. No cabe duda que la reanudación de los flujos de capital, luego de haber sido interrumpidos abruptamente después de la crisis de la deuda, trajo efectos positivos, en la medida que disminuyó la restricción externa dominante que caracterizó a la mayoría de los países de la

región durante los ochenta. El problema está en la manera en que se lleva a cabo la recuperación y qué tipo de políticas complementarias son adoptadas para construir bases sostenibles en el tiempo, evitando los problemas de volatilidad de los flujos.

En principio, teóricamente, los movimientos de capital desde países donde es abundante hacia países donde es escaso mejora la eficiencia en la asignación de recursos mundiales. Consecuentemente, los flujos hacia economías emergentes benefician tanto a la economía oferente como a la demandante.

Sin embargo, este tradicional marco teórico tiene implícito una serie de supuestos que, en la práctica, no siempre se cumplen: primero, los in-flujos de capital deben ser canalizados a inversión *productiva* y no ser desviados a consumo; segundo, se requiere un agresivo esfuerzo para potenciar el ahorro doméstico; tercero, la inversión debe ser asignada eficientemente (por ejemplo, vía IED), mientras un ambiente macroeconómico favorable a la inversión productiva debe ser provisto por la autoridad; cuarto, la inversión debe estar enfocada intensivamente en el sector transable, para generar divisas y poder servir la deuda; finalmente, los acreedores deben estar dispuestos a proveer flujos estables, predecibles y con plazos razonables.

c) La regulación de las entradas de capital en Chile: el encaje

Las políticas económicas de los años noventa representan un paso importante hacia un mayor pragmatismo, en relación a las políticas que predominaron en los setenta (cuando Chile mantenía una cuenta de capitales relativamente abierta). La intención de la autoridad puede describirse, en primer lugar, como un intento de desalentar las entradas de corto plazo y mantener a la vez la apertura hacia las entradas de largo plazo. En particular, las políticas estuvieron dirigidas a incrementar el costo de las entradas especulativas mediante encajes no remunerados. Este instrumento opera a través del mercado modificando costos relativos. En segundo lugar, se intentó moderar la apreciación real del peso, interviniendo en el mercado cambiario, comprando la sobreoferta de divisas y esterilizando casi por completo los efectos monetarios de la rápida acumulación de reservas internacionales. En paralelo, el presupuesto fiscal permaneció superavitario hasta 1998 y la supervisión prudencial¹⁴ se hizo más estricta.

¹⁴ Algunos de los elementos de supervisión prudencial adoptados comprenden el monitoreo continuo de la calidad de los activos bancarios; límites estrictos a la concesión de préstamos por parte de los bancos a empresas

La opción de regular el mercado de divisas tenía como objetivo impedir desalineaciones importantes del TCR en relación con su tendencia de largo plazo; política consistente con el modelo de crecimiento basado en la diversificación de las exportaciones. La opción elegida para conseguir el predominio de los “fundamentos” de largo plazo por sobre los factores de corto plazo que influyen en el tipo de cambio, supone que existe una asimetría de información entre el mercado y las autoridades monetarias, porque estas últimas tienen un mejor conocimiento y tienen un horizonte de planificación más largo (Ffrench-Davis, 2003).

Si bien, esta combinación de instrumentos de política fueron eficaces durante gran parte de los noventa, en 1996-97 la intensidad del instrumento (plazo y monto del encaje) permaneció invariable, pese a una nueva afluencia masiva de capitales a la mayoría de los países de la región. A pesar del encaje, en esos años, las expectativas de apreciación cambiaria y el fuerte diferencial de tasas de interés entre el peso y el dólar, brindaron a los inversionistas extranjeros de corto plazo una oportunidad muy lucrativa para la especulación.

Esta tendencia a la apreciación podría haberse atenuado intensificando el costo de las entradas. Sin embargo, el sobre optimismo internacional de que las crisis financieras eran cosa del pasado y la peligrosa tendencia del Banco Central de reducir con mayor rapidez la inflación interna mediante la apreciación cambiaria real debilitó la exitosa política de equilibrios macroeconómicos sustentables (Ffrench-Davis, 2003; Le Fort y Lehmann, 2000).

Por lo tanto, es claro que el Banco Central privilegió una macroeconomía sustentada en los dos pilares tradicionales, es decir, control de la inflación y equilibrio fiscal, en vez de evitar una excesiva apreciación cambiaria real. Esto, sumado al aumento acelerado de la demanda agregada producto del ingreso de capitales, provocó el ingreso de la economía a la zona de vulnerabilidad (déficit en cuenta corriente superior a 4%), lo que se tradujo en el alto costo que tuvo para el país el contagio asiático¹⁵.

relacionadas; la existencia de mecanismos automáticos de ajuste del capital bancario cuando su valor cae por debajo de los límites exigidos por los reguladores; y facultades para congelar las operaciones bancarias, impedir que los bancos en problemas transfieran fondos a terceros, y restringir el pago de dividendos en las instituciones que no cumplen con las exigencias de suficiencia de capital.

¹⁵ Es interesante notar que esta característica de vulnerabilidad no se dio en el país previo a la crisis de México (1994). Es decir, debido al eficiente manejo de los inlujos de capital producto del encaje en esa primera mitad de la década, Chile fue de los pocos países que no se vio afectado por esta crisis.

Consecuentemente, durante el bienio 1998-99 se dejaron sentir los efectos de la crisis. Las grandes entradas de capital cedieron el paso a las salidas, el tipo de cambio nominal comenzó a depreciarse y las reservas internacionales cayeron fuertemente con un impacto contractivo sobre la liquidez interna. Por primera vez en la década, en 1999 la economía chilena exhibió una brecha significativa entre el PIB efectivo y el potencial. Los efectos sobre diferentes variables claves se dejaron sentir rápidamente. La tasa de inversión productiva se redujo fuertemente durante la crisis, deteriorando el potencial futuro de crecimiento. A nivel social, el desempleo aumentó y los salarios cayeron; ambas variables mostraban el impacto recesivo aún en 2003. Más aún, los efectos asimétricos del ciclo, provocan que mientras en las caídas, el desempleo y los salarios se deterioran fuerte y rápidamente, la recuperación es lenta e incompleta.

IV.4. Privatizaciones

Desde la Gran Depresión de los treinta, el desarrollo económico de nuestro país se había basado en la industrialización vía sustitución de importaciones, se tenía una visión crítica del mercado y el gobierno intervenía en todos los ámbitos económicos nacionales, particularmente en las actividades productivas. Por esta razón, sucesivos gobiernos habían acumulado activos productivos que en 1973 producían el 39% del PIB y estaban repartidos en 596 empresas, 526 de las cuales habían ingresado al sector público entre 1970-73 durante el gobierno de la Unidad Popular. A esto hay que agregar la infraestructura, los servicios como educación, salud y vivienda, y las propiedades agrícolas, muchas de las cuales eran tierras expropiadas dentro del marco de la reforma agraria iniciada en los sesenta.

Asociado a la falta de competitividad, muchas de las empresas no eran eficientes, el nivel y calidad de sus servicios no se mantenían a la par de las expectativas o demandas del público y tenían una escasez crónica de capital para expandirse, ya que dependían del gobierno central para su financiamiento. Además, en general, incurrieron en grandes déficit, por lo cual requerían de transferencias fiscales significativas y gozaban de privilegios con los que no contaban las empresas privadas.

Las transferencias que el gobierno central debía efectuar a las empresas públicas para mantenerlas funcionando generaron parte del enorme déficit del sector público no financiero que habría aumentado de 15.3% del PIB en 1971 a 30.5% en 1973. También la muy baja tasa de desempleo medido en 1971 y 1972 (3.8 y 3.1% respectivamente) escondía el exceso de trabajadores (empleo disfrazado) en la empresa pública por razones políticas y sociales. Evidentemente, este no era un argumento real a favor de las privatizaciones, aunque en la práctica se haya usado como tal, pues el período 1970-73 puede considerarse como una excepción y lo lógico debiese haber sido evaluar la gestión de las empresas públicas en un período normal.

El descontento generalizado del manejo de las empresas públicas hasta la fecha, sumado a la confianza en el modelo neoliberal hizo del proceso de privatizaciones un tema central durante la década del setenta. Para que el sector privado pudiera convertirse en el actor principal del desarrollo de nuestro país requería de un mayor grado de libertad, de mercados no distorsionados y de reglas claras y estables, particularmente en los derechos de propiedad.

Adicionalmente era necesario tener un mayor acceso a los factores productivos, capital y tecnología extranjeros.

De este modo, en 1974 las nuevas autoridades chilenas comenzaron el proceso de privatizaciones, en el cual Chile ha sido pionero no sólo en el ámbito de las empresas productivas, sino también en el de empresas de servicios básicos y en los sistemas de salud y pensiones.

Entre 1974 y 1978, se privatizaron más de 500 empresas. A causa de la Crisis de la Deuda en 1982 el proceso de privatizaciones experimentó un breve retroceso, pero se reanudó a mediados de los ochenta y tuvo un nuevo impulso en los noventa. De hecho, ya en 1992 se había vendido el 96% de todas las empresas estatales chilenas (Edwards 1995).

Cuadro 10
Participación de empresas estatales en la producción (%)
1965-1998

Sector/Año	1965	1973	1981	1989	1998
Minería	13.0	85.0	83.0	60.0	45.0
Industria	3.0	40.0	12.0	3.0	3.0
Servicios Públicos	25.0	100.0	75.0	25.0	20.0
Transporte	24.3	70.0	21.0	10.0	5.0
Comunicaciones	11.1	70.0	96.3	0.0	0.0
Financiero	n.d.	85.0	28.3	10.0	10.0

Fuente: Hachette (2000)

A la hora de evaluar el impacto del proceso de privatización en el desarrollo económico de nuestro país y en la distribución del ingreso, es importante distinguir entre las distintas etapas de privatizaciones, pues el proceso de los setenta fue muy distinto al de los ochenta y este a su vez al de los noventa. Así también los resultados. De este modo, en lo que sigue se evaluarán los distintos procesos de privatizaciones en forma separada.

Antes de evaluar las tres etapas de privatizaciones, es necesario tener en cuenta, como herramienta de análisis, las formas que tienen estos procesos de impactar en la distribución

del ingreso. Primero, si el precio de venta de las empresas públicas es menor que su valor de mercado, los compradores recibieron un regalo de los contribuyentes y es necesario evaluar quiénes fueron los compradores. Adicionalmente, es necesario destacar que lo ideal es que el cálculo del precio de mercado y la venta de los activos debe hacerse en un contexto de estabilidad económica, pues en economías deprimidas generalmente los precios se encuentran bajo el equilibrio de largo plazo. Segundo, en el caso de las empresas de servicios de utilidad pública, el impacto depende de lo que ocurra con el precio de los servicios que ofrecen al público. En general, las empresas de servicios públicos de propiedad estatal subvencionaban a sus clientes vendiendo bajo el costo. La transferencia de empresas de esta índole al sector privado y la eliminación de subsidios podrían ser progresivos o regresivos dependiendo de quienes fueran los clientes. Por último, en la típica empresa de propiedad estatal, la productividad laboral era baja. Por razones políticas, muchos gobiernos parecían más interesados en usar estas empresas para crear empleos que para ofrecer un buen servicio al menor costo posible. En cambio, cuando las empresas se vendieron, se asoció a ello una buena parte de la destrucción de puestos de trabajo y el desempleo creciente que acompañaron la reforma. Nuevamente, el impacto distributivo depende de quiénes fueron los empleados desplazados.

a) Primera etapa: 1974-82

Las reformas neoliberales implantadas en Chile durante los setenta tenían como fin darle al mercado un rol central dentro de la economía. Para ello, era fundamental restringir el tamaño del estado y tener bien establecidos los derechos de propiedad. Por esta razón, como una de las primeras políticas del gobierno militar, se devolvieron a sus dueños más de 250 empresas. Adicionalmente, entre 1974-82 se licitaron o vendieron cerca de 220 empresas, fundamentalmente bancos y manufactureras. Todo esto, en un periodo de fuerte recesión interna, elevadas tasas de interés y alto riesgo para los inversionistas nacionales y extranjeros.

El conjunto de cambios institucionales y políticas puestas en práctica para realizar la reforma estructural hacia el libre mercado, sumado a la gran recesión de 1975, generaron un clima de profunda incertidumbre. La respuesta lógica de los inversionistas, fue contener su actividad hasta que el nuevo contexto se afianzara. Esto explica que la inversión en Chile durante este periodo fuese menor a las tasas promedio observadas en las dos décadas anteriores.

Cabe señalar que durante este proceso de privatizaciones hubo poca preocupación por diseminar la propiedad de las empresas que eran privatizadas. Se establecieron ciertas restricciones para el porcentaje de propiedad de cada empresa que podía ser comprada por personas naturales y corporaciones, pero fue fácil evadir dichas limitaciones y posteriormente se eliminaron. Las ventas efectuadas a través de licitaciones abiertas provocaron la concentración de la propiedad en pocos grupos económicos que contaban con acceso a crédito externo. Generalmente, el proceso comenzaba con la compra financiada con alto endeudamiento de una gran empresa perteneciente a la CORFO¹⁶, la cual se usaba posteriormente como garantía para hacer ofertas sobre otras empresas industriales que también serían vendidas a crédito por el Estado. En muchos casos, también los bancos fueron adquiridos por los mismos grupos, creando así medios adicionales de financiamiento.

Adicionalmente, en el sector bancario las privatizaciones no se insertaron en un marco adecuado de regulación y supervisión, lo cual permitió la adquisición de nuevas empresas mediante créditos otorgados por la banca relacionada con los mismos grupos conformados en el proceso. Todo lo cual explica, el elevado grado de concentración de la propiedad y el incentivo a desviar el capital hacia la adquisición de activos existentes en lugar de inversión productiva.

Como conclusión, el resultado de esta primera etapa de privatizaciones no fue positivo ni para la distribución del ingreso, ni para la inversión productiva y por ende, tampoco fue la base de un desarrollo sustentable.

Como se mencionó, el diseño del proceso de privatizaciones promovió la concentración de la propiedad y la formación de poderosos grupos económicos, lo cual tuvo un fuerte impacto en la desigualdad. Adicionalmente, la reducción del tamaño y rol del estado desde 1974 provocó una significativa caída del empleo público, disminuyendo este de 12% en 1970 y 14% en 1973 a 8.1% en 1980 y 7.8% en 1981. En cuanto al desempleo generado por la caída del producto en 1975 no se elimina cuando la economía recupera su senda de crecimiento, pues numerosos trabajadores fueron desplazados porque su calificación no era la adecuada para una economía de mercado abierta al resto del mundo. Sin duda, estas

¹⁶ Corporación de Fomento a la Producción

características hablan de un desempleo estructural, que afectó en mayor magnitud a trabajadores de baja calificación y que por lo mismo, agravó los problemas distributivos.

En cuanto al crecimiento económico, la inmadurez del sector privado y el comportamiento rentista prevaleciente entre los bloques económicos, hicieron del “financierismo”, la mejor forma de incrementar los haberes. Las grandes firmas contrarrestaron los malos resultados operacionales con la rentabilidad otorgada por las altas tasas de interés de mercado y con las ganancias de capital obtenidas por la compra de nuevas empresas a bajo precio.

El periodo en cuestión se cierra con un crecimiento promedio anual de 3%, un coeficiente de inversión más bajo que el histórico, un Gini que creció de 48.2 entre 1958-73 a 51.3 entre 1974-81 y con la Crisis de la Deuda de 1982.

b) Segunda etapa: 1984-89

Tras la Crisis de 1982, el proceso de privatizaciones iniciado en los setenta sufre un retroceso. Varias instituciones financieras quebraron y fueron intervenidas por el gobierno, con el resultado de que muchas empresas no financieras muy endeudadas, volvieron también al control estatal. Bárbara Stallings (2000) plantea que el control estatal de 1983 fue solo comparable al de la unidad Popular.

Tan pronto como la crisis comenzó a atenuarse en 1985, comenzó la segunda ronda de privatizaciones, la cual involucró el traspaso de propiedad de empresas intervenidas entre 1982-83 y de empresas de servicios públicos hasta entonces monopolios del estado. Esta vez, sin embargo, el proceso mostró mayor cautela. Se diseñó un programa que involucró una mayor intervención estatal, la cual se vio reflejada en una serie de incentivos que se otorgó al sector privado, particularmente orientados a atraer capital a sectores de servicios básicos y exportación. Adicionalmente, se aplicó una fuerte regulación y supervisión al sistema financiero y al mercado de capitales.

Durante este periodo se inició el proceso de ventas de las grandes empresas que habían permanecido en el sector público por seguridad nacional. De este modo se privatizó parcial o

totalmente 27 empresas de sectores como telefonía (CTC), telecomunicaciones (ENTEL), energía (Endesa), acero (CAP) y transporte aéreo (Lan).

A diferencia del proceso de los setenta, en este periodo las privatizaciones se llevaron a cabo a través de varios mecanismos entre los cuales destacan: el llamado “*capitalismo laboral*” a través del cual se vendía la propiedad a trabajadores de la misma empresa; la simple licitación en el caso de las empresas más pequeñas; y el “*capitalismo popular*” que se usó para la venta de grandes empresas y que consistió en la venta directa y preferencial de acciones a pequeños inversionistas nacionales, funcionarios del sector público y miembros de las Fuerzas Armadas. En algunos casos, participó también el capital extranjero, a través de los mecanismos de conversión de deuda.

Estos mecanismos, en su mayoría, estuvieron dirigidos a obtener una mayor distribución de la propiedad. Sin embargo, la falta de difusión de estos mecanismos y la escasa transparencia del marco institucional, permitió que en la práctica, autoridades cercanas a las decisiones y las operaciones privatizadoras, utilizaran información preferencial para comprar paquetes mayoritarios de acciones y comprar estas empresas. Otro mecanismo de privatización que dejaba en evidencia la falta de transparencia, fue la compra de empresas financiadas con créditos CORFO. De este como, CORFO paso a ser vendedor y prestamista de la compra de sus propias empresas. Muchos de estos créditos, nunca fueron devueltos.

De este modo, es posible concluir que este segundo proceso de privatizaciones también fue de carácter regresivo. Al igual que en los años setenta, se potenció la concentración del capital y en muchos casos, las ventas tuvieron privilegios para ciertos grupos económicos. En cuanto al empleo, las caídas este período fueron fundamentalmente de carácter cíclico y por lo mismo, la recuperación del empleo post crisis fue mucho más rápida en 1982 que en 1975. Si bien, el empleo público continuó cayendo (6.9% en 1985), este fue absorbido rápidamente por el sector privado, a tal punto que en 1989 el desempleo era 7.9%, acercándose a tasas históricas de desempleo abierto. Sin embargo, el salario real cayó brutalmente durante este periodo, quedando bajo los promedios salariales de 1970, lo cual generó un fuerte impacto regresivo.

Para evaluar el impacto de este proceso de privatizaciones en la economía, en necesario señalar que no fue un fenómeno aislado y fue acompañado por instrumentos de

estímulo a la acumulación de capital, entre los cuales destacan: la reforma tributaria de 1984, incentivos a la inversión extranjera a través del programa de capitalización de deuda, la autorización a las AFP para participar en la oferta pública de bonos y acciones y una política de promoción de exportaciones. Adicionalmente, la reestructuración estatal fue fundamental para provocar una respuesta positiva en los privados. Se adoptó un nuevo criterio de gestión para las empresas que continuaron siendo públicas orientado a la maximización de utilidades y al autofinanciamiento; se crearon equipos técnicos para la administración de las empresas. Todos estos factores, ligados a los cambios coyunturales y a las mejores expectativas, permitieron el acercamiento al techo productivo, fueron determinantes en la promoción del ahorro y la inversión, generaron competitividad y sentaron las bases del crecimiento a partir de 1987.

c) *Tercera etapa: desde 1990*

Aunque en los noventa los gobiernos democráticos realizaron algunas privatizaciones menores como puertos e instalaciones sanitarias, la mayoría de las empresas ya estaba en manos de privados.

Durante el gobierno de Aylwin (1990-93) sólo se vendieron paquetes accionarios de seis empresas, terminándose, en particular, las transferencias de Endesa, ENTEL, CTC y Pehuenche. En el gobierno de Frei (1994-2000) se desarrolla un proceso de privatizaciones más amplias, pero de valores muy modestos, con la excepción de Tocopilla, la porción vendida de Colbún-Machicura y EDELNOR. Además, en 1997 se concretó la privatización de las sanitarias.

De todo el proceso privatizador, siempre fueron exceptuados el cobre (CODELCO), el petróleo (ENAP) y el Banco del Estado, en los cuales se mantuvo el control del estado como parte de la política económica.

Desde la segunda década de los noventa, los gobiernos democráticos de Eduardo Frei y Ricardo Lagos han innovado en el proceso de privatizaciones. La necesidad de incrementar la infraestructura y la falta de recursos fiscales para materializarla, llevó a la introducción de un sistema de “concesiones”. Este mecanismo consiste en la licitación por parte del gobierno de los derechos para construir carreteras, túneles, puertos u otra estructura, y cobrar por su uso

hasta recuperar los costos y obtener una utilidad convenida. Conseguidos estos objetivos, las obras volverían a ser propiedad pública.

La diferencia de este proceso con las décadas anteriores ha tenido que ver con la transparencia en las privatizaciones efectuadas. Sin embargo, el impacto no ha sido significativo debido, principalmente, a la baja importancia relativa de las empresas vendidas. Por este motivo, no ha sido relevante ni en manos de quién quedo la propiedad, ni los empleos públicos que se perdieron.

Probablemente, este último proceso de privatizaciones, trae consigo más beneficios que perjuicios, pero tienen más que ver con efectos indirectos. Por ejemplo, gracias a las concesiones, tenemos una mejor infraestructura nacional, lo cual fomenta la inversión y el desarrollo.

Por último, para concluir con respecto a todo el periodo estudiado, si bien, las privatizaciones fueron de carácter regresivo en las décadas del setenta y ochenta, no tiene por que ser una condición natural. De otro modo, los resultados distributivos que se obtengan, dependerán de la forma de cómo se privatice y de la transparencia y regulación con que el proceso se lleve a cabo.

IV.5. Reforma Tributaria

La política tributaria aplicada por un determinado país refleja las prioridades de los gobiernos en cuanto al manejo macroeconómico y social, ya que constituye la principal fuente de financiamiento para que el Estado pueda abordar y cumplir con los propósitos para los que fue creado.

De este modo, esta parte del trabajo pretende revisar los criterios que orientaron las reformas tributarias en Chile durante las tres últimas décadas y sus efectos sobre la distribución del ingreso.

En la descripción del sistema tributario chileno a partir de 1974, pueden distinguirse tres periodos: el que se inicia con la reforma tributaria de 1974 y culmina 1983, le sigue el periodo que se inicia con la reforma de 1984 y finalmente, el periodo de reforma de los gobiernos democráticos.

a) Reforma tributaria: 1974- 1983

En un periodo de fuerte ajuste fiscal y de reformas estructurales, en 1974 se dicta la reforma tributaria, la cual contempló: la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en reemplazo del impuesto a la compra y venta de bienes; la simplificación del impuesto a la renta en el sentido de eliminar una serie de tratos tributarios especiales; la modificación sustancial del sistema de indexación a través de la creación de la Unidad Tributaria y de nuevas normas contables con corrección monetaria. Por último, la reforma consolidó el sistema de pagos provisionales mensuales introducido en 1972 y que tenía como fin prorratear durante el año el grueso del impuesto a la renta.

Como ya se ha mencionado, las autoridades de la época estaban empeñadas en darle al mercado un papel central, para lo cual era necesario eliminar la mayor parte de las distorsiones. Desde esta perspectiva era bastante lógico pensar en una reforma tributaria. La eliminación del efecto cascada del impuesto a la compra y venta y la introducción del IVA, con una tasa general y de base amplia de 20%, redujo las distorsiones sobre los precios relativos. Adicionalmente, la eliminación de los casos especiales en el impuesto a la renta, también ayudó a la reducción de distorsiones en la asignación de recursos.

Así como la reforma eliminó ciertas distorsiones, introdujo otras especialmente en el comportamiento financiero de las empresas. Uno de los objetivos de la reforma fue establecer una estructura de impuestos que promoviera la distribución de dividendos, la idea detrás de esto propósito era desarrollar un mercado accionario de mayor profundidad, ya que las acciones de empresas que reparten dividendos son más atractivas para los accionistas. Sin embargo, el efecto de la reforma en este ámbito fue que desincentivó el ahorro y promovió que las empresas se financiaran a través de créditos en vez de usar recursos propios. Puede decirse incluso que esta estructura de impuestos, sumada a la liberalización financiera, en alguna medida es responsable del comportamiento financierista del sector privado de fines de los años setenta y de la crisis de la deuda que golpeó a nuestro país a principios de los ochenta.

Por otro lado, la reforma tributaria coincidió con la modificación de los impuestos al comercio exterior a través de la introducción de aranceles bajos y parejos, además se revisó el sistema de impuesto a la renta de la inversión extranjera.

La reforma tributaria aplicada en 1974, se mantuvo prácticamente inalterada durante toda la década, sólo se introdujeron ciertas modificaciones sobre el IVA en cuanto a la ampliación de la base y operatoria.

Desde las perspectivas de las cuentas fiscales, este periodo se inicia con un fuerte desajuste fiscal, el cual se revirtió rápidamente hasta alcanzar un superávit global que permaneció hasta 1981. Sin embargo, desde 1982 y hasta 1984, reaparece el déficit fiscal como consecuencia de la crisis financiera y de la recesión económica.

El impacto distributivo de la reforma tributaria de 1974 puede evaluarse fundamentalmente en base a dos aspectos. En primer lugar, la introducción del IVA en reemplazo del impuesto a la compra y venta de bienes y servicios, tuvo un fuerte impacto negativo en la distribución del ingreso. La introducción del IVA, al eliminar los casos especiales, bienes de primera necesidad que antes estaban exentos de impuestos (agua, pan, etc.), dejaron de estarlo. Dado que los más pobres eran los principales beneficiarios del no pago de impuestos de este tipo de bienes, esta variación los afectó profundamente.

En segundo lugar, la estructura de impuestos que incentivaba a una mayor distribución de dividendos, más allá de las distorsiones que generó, consistía en menores tasas impositivas para utilidades distribuidas. Concientes de que los tenedores de capital y dueños de las empresas son personas de mayores ingresos, podemos afirmar que la reforma fue regresiva.

b) *Reforma tributaria: 1984 - 1989*

En la década de los ochenta, nuevos cambios se introducen al sistema tributario. Como una política específica para fomentar el ahorro, la inversión y eliminar los incentivos entregados a las empresas para determinar su estructura de financiamiento, en 1984 el gobierno efectuó una nueva reforma tributaria que contempló cambios en los impuestos que gravan a las personas naturales y jurídicas.

Respecto de las empresas, fueron tres las principales modificaciones:

- Eliminación gradual del Impuesto Adicional de 40% que afectaba a las utilidades de las sociedades anónimas.
- Exención a las sociedades de responsabilidad limitada de declarar en el Impuesto Global Complementario sus utilidades retenidas. De este modo, se uniformó el sistema tributario de las sociedades limitadas con las anónimas.
- Unificación del Impuesto de Primera Categoría con el Impuesto a la Renta.

En relación con la tributación a las personas naturales, fueron dos las modificaciones más significativas. Primero, la integración del impuesto a la renta, que permite acreditar todos los impuestos principales a la renta pagados a nivel de la empresa con los impuestos terminales de sus dueños (Global Complementario para personas naturales e Impuesto Adicional para los extranjeros). Para muchos, esta reforma puede parecer lógica, pues eliminó la doble tributación para aquellas personas que imponían por los ingresos del capital y por los ingresos del trabajo, sin embargo, es evidentemente regresiva, ya que disminuyó la tributación para los más ricos, mientras que mantuvo constante la de los más pobres. Segundo, se introdujo una importante rebaja a los impuestos personales, a través de la reducción de las tasas marginales y a través de la ampliación de los tramos de ingresos.

Adicionalmente, se introdujeron incentivos tributarios a la adquisición y mantención de algunos activos nominativos en disposiciones contenidas en la Ley de Capitalismo Popular

y en el Artículo 57 bis de la Ley de la Renta. Esta última modificación tenía como fin incentivar el ahorro, ya que las inversiones en acciones se podían descontar del impuesto, un 20% por año, pero indefinidamente. Nuevamente, esta política fue de carácter regresiva, ya que podían descontar este impuesto solo los dueños de capital. Una política más progresiva, hubiese sido la promoción de inversión en capital humano.

Durante la década, se introdujeron una serie de cambios orientados a reducir la carga tributaria. Dentro de ellos cabe destacar la reducción de los impuestos al comercio exterior, la reducción del impuesto de timbres y estampillas y de los impuestos específicos a los combustibles. Sin embargo, los cambios más significativos se llevaron a cabo al final del periodo. En 1988, meses antes del plebiscito, se redujo la tasa del IVA desde 20% a 15% y en enero de 1989 se modificó la base de cálculo del impuesto a las utilidades de las empresas, eliminando de dicha base las utilidades reinvertidas, y manteniendo el gravamen sólo sobre los retiros de utilidades.

Muchas de las variaciones antes mencionadas generaron una reducción significativa de la carga tributaria. Como efecto acumulado de los cambios, los ingresos tributarios en moneda nacional se redujeron desde un 19% del PIB en 1981 a 14.5% del PIB en 1990. En particular, entre 1980 y 1990, la recaudación del impuesto a la renta se redujo prácticamente a la mitad como proporción del PIB (desde 5.1% a un 2.6%). La menor tasa del IVA redujo la recaudación de este impuesto en 1.4% del PIB entre 1987 y 1990, y la modificación en la base del impuesto a las utilidades redujo la recaudación de este impuesto en casi un punto del PIB entre 1989 y 1990.

Pese a la reducción relativa de los ingresos tributarios, la situación fiscal global mejoró sustancialmente durante este periodo, revertiéndose el déficit fiscal causado por la crisis de la deuda y exhibiendo un superávit fiscal durante la segunda mitad de la década. Bajo el supuesto de que los ingresos fiscales se destinan en gran proporción a gasto social, una reducción de la recaudación tributaria total, debiera traducirse en una disminución de los beneficios para los más desvalidos de la sociedad. Durante este periodo, efectivamente hubo una reducción de la recaudación debido fundamentalmente a la caída de los aranceles a la importación y sin embargo, el gobierno contaba con un superávit fiscal desde 1985, de lo cual puede desprenderse que el gasto social debió ser menor, lo cual tiene un impacto negativo sobre los más pobres.

Otro aspecto más concreto mediante el cual la reforma tributaria impactó a la distribución del ingreso, fue la reducción general de los impuestos a las personas y la eliminación, en términos reales¹⁷, del impuesto a las empresas. Las personas de menores ingresos, no poseen empresas y en general sus salarios están exentos de impuestos, por lo cual estas reducciones no les reportaron ningún beneficio. Para los más ricos, por el contrario, se vieron ampliamente beneficiados, dejando en evidencia el efecto regresivo de la política.

c) *Reforma tributaria en los noventa*

Los gobiernos democráticos desde el inicio de su gestión pusieron gran énfasis en los temas sociales, para lo cual se requería de un incremento de los ingresos fiscales. Por esta razón, en 1990 se implementó una nueva reforma tributaria que pretendía incrementar la recaudación fiscal en dos puntos del PIB.

Sin duda, elevar los impuestos representaba una amenaza para los distintos sectores económicos. Por esta razón, la propuesta de la Concertación fue transparente en cuanto a los límites de alza tributaria y al uso de la recaudación adicional. Adicionalmente, como una forma de legitimar la reforma, se buscó concentrar el aumento de impuestos en la elevación de unos pocos tributos de base amplia, más que en muchas modificaciones menores. En esta línea, las modificaciones más importantes fueron:

- Retornar a la determinación de la base del impuesto a las utilidades de las empresas sobre base devengada, y elevar la tasa de 10% a 15%.
- Se propuso mantener en 50% la tasa marginal máxima de los impuestos personales y el ingreso externo, pero acortar los tramos de renta.
- Se concluyó que un sistema tributario simple y transparente es aquel que no tiene casos especiales y en donde la norma general es efectivamente de aplicación universal.

Todas estas modificaciones, sin embargo, eran insuficientes para asegurar un aumento de la recaudación de la magnitud buscada y dificultaba la aplicación del programa social propuesto por la Concertación. Así, se hizo evidente que debía también recurrirse al

¹⁷ Cuando las personas pagan el Impuesto Global Complementario (impuesto a la renta) tienen la posibilidad de descontar porcentaje del impuesto de primera categoría (impuesto sobre las utilidades repartidas).

incremento del IVA, el cual varió de 16% a 18%. El conjunto de las modificaciones, se aprobaron en junio de 1990 por un periodo de cuatro años, con el propósito de rediscutir la estructura tributaria al final del periodo.

Posteriormente, la rebaja de aranceles aplicada en 1991 generaba una reducción de cuatro puntos porcentuales del ingreso fiscal. A modo de compensación, las autoridades consideraron la extensión del impuesto de timbres y estampillas a los créditos externos (hasta entonces exentos) y adicionalmente, se introdujo un encaje a la entrada de capitales¹⁸. Estas dos políticas permitían recuperar la autonomía perdida para el manejo de una mayor variedad de instrumentos de política económica. Sin embargo, el impuesto a los timbres y estampillas compensaban solo dos de los cuatro puntos de rebaja de aranceles. De este modo, los otros dos puntos debieron ser compensados con un aumento del impuesto a las gasolinas y con las políticas de reducción de la evasión.

Como se acordó en la reforma de 1990 la estructura tributaria debía ser revisada al cabo de cuatro años, sin embargo, el destino no era claro. Por una parte, el nivel de gasto fiscal, hacía que la disminución de la recaudación amenazara la estabilidad macroeconómica a contra de 1994. Por otro lado, las tasas máximas del impuesto a la renta eran excesivamente altas.

De este modo, el diseño de la reforma de 1993 contempló rebajas parciales de impuestos, con una gradualidad que asegurara la estabilidad por un periodo de cuatro años. La principal variación fue reducir la tasa máxima de los impuestos personales de 50% a 45%, con una transición de dos años. En relación con el IVA, se acordó mantener la tasa de 18% por dos años y luego reducirla a 17%, sin embargo, se le entregó al Presidente de la República la facultad de aumentar o disminuir en un punto la tasa del IVA durante el tercer y cuarto año dependiendo de las condiciones macroeconómicas. Se acordó también mantener inalterado el impuesto a las utilidades de las empresas. Cabe señalar que la moderación de la reforma tributaria, particularmente la temporalidad de la tasa del IVA, tuvo que ver con el cumplimiento de acuerdos políticos en función de la resistencia que generaba la oposición.

¹⁸ El encaje a la entrada de capitales no es un impuesto y la recaudación que de él se obtenga, es de propiedad del Banco Central.

Adicionalmente, se llevaron a cabo modificaciones en otros ámbitos a fin de mantener el equilibrio en las cuentas fiscales. Entre ellas, cabe mencionar:

- Dentro de las políticas sociales, se planteaba expandir el gasto global en educación, sin embargo, el esfuerzo fiscal necesario era inalcanzable y por lo tanto, se hizo indispensable la flexibilización y expansión del financiamiento compartido.
- Ante el temor de que la disminución del impuesto a las personas promovería un mayor reparto de utilidades y un menor ahorro, se contempló un incentivo tributario al ahorro personal que permitía postergar proporcionalmente los impuestos de la fracción del ingreso ahorrada en instrumentos financieros nominativos y no endosables, hasta que ese ahorro y su rentabilidad fueran retirados.
- Se tomaron medidas unilaterales para reducir la doble tributación internacional.
- Se acordó aumentar el incentivo a la inversión en activos fijos nuevos y depreciables desde 500 a 750 UTM, elevando así el universo de las PYME beneficiadas.

Del análisis anterior se desprende que los gobiernos concertacionistas hicieron un gran trabajo en esta materia, ya que fueron capaces de conciliar un sistema impositivo eficiente y una recaudación tributaria lo suficientemente elevada como para cumplir con las demandas sociales y con los proyectos impulsados. Efectivamente, las distintas modificaciones del sistema tributario que se llevaron a cabo durante los noventa, por una parte, buscaron potenciar la competitividad de nuestro país y de nuestras empresas en materia impositiva frente al resto del mundo, y por otra parte, pusieron mucho énfasis en mantener las arcas fiscales a modo de poder cumplir con los requerimientos sociales, tan importantes para un gobierno democrático.

Cabe señalar, sin embargo, que el éxito económico de nuestro país durante los noventa, sumado a la considerable reducción de la evasión de impuestos, fue un factor determinante de los ingresos fiscales. Durante las fases expansivas del ciclo económico, la base tributaria se amplía, generando un aumento de la recaudación tributaria total, aún cuando la tasa impositiva no se incrementa.

IV.6. Reforma del mercado laboral

Hasta 1973, el mercado laboral chileno se caracterizaba por su rigidez y proteccionismo. Existían innumerables trabas para despedir a los trabajadores, elevadas indemnizaciones, restricciones de oferta a través de la exigencia de carnés para desempeñar determinados trabajos y privilegios para ciertos gremios. Desde 1966 regía la “ley de inamovilidad” que impedía los despidos sin una causa justificada.

La afiliación sindical era muy común. Se requería de un 55% de aprobación de los trabajadores para formar un sindicato y tanto la afiliación como el pago de cuotas eran obligatorios. Además, se permitía la negociación colectiva por empresas para todo tipo de sindicato, y por rama de actividad sólo para los sindicatos profesionales, los cuales debían estar compuestos por al menos 25 personas que ejercieran la misma profesión o actividad. Por otro lado, la regulación de la huelga establecía el derecho a que ésta fuera indefinida y con prohibición de reemplazo.

En cuanto a las remuneraciones, en el sector privado se fijaban a través de negociación colectiva o directamente con el empleador, sujeto al respeto del salario mínimo. En el sector público, decretos leyes fijaban los reajustes que garantizaban el 100% de la inflación pasada, y se hacían extensivos al sector privado que no negociaba colectivamente.

En 1973, cuando asume el poder el gobierno militar y hasta 1978, las leyes laborales vigentes no cambiaron, sin embargo, el alto grado de represión a la actividad sindical y una menor fiscalización de las normas, permitieron hablar de desregulación de facto. La represión política a la dirigencia sindical limitó completamente su accionar. Además se prohibió la negociación colectiva y la posibilidad de huelga legal. No es de extrañar que en este contexto se produjera un fuerte aumento de los despidos, basados en un abuso de la causal “necesidades de la empresa”.

Durante este periodo, el gobierno intervino directamente en la fijación de los salarios del sector público y privado. Además, desde 1973 se uniformaron las distintas definiciones de salarios mínimos existentes. Los reajustes salariales también eran determinados por el gobierno de acuerdo a la inflación pasada, sin embargo, en el contexto de inflación descendente a partir de 1975, los reajustes generaron un incremento en los salarios reales,

aunque a partir de un nivel muy deprimido. Cabe señalar, sin embargo, que durante algunos años las autoridades declararon una inflación oficial por debajo de la real, con el fin de controlar esta variable.

Posteriormente, entre 1978 y 1989, se desregula formalmente el mercado laboral. Se modifica la Ley de Inamovilidad, se eliminan todos los carnés que permitían el desarrollo de determinadas actividades y se limita el rol gubernamental en la determinación de salarios. En 1979, con el “Plan Laboral” se legisló acerca de los sindicatos, la negociación colectiva y la huelga, pero en condiciones mucho más restrictivas a las existentes hasta 1973.

Con respecto a los despidos, en 1978 se reimplanta el desahucio como forma de finiquitar el contrato de trabajo sin expresión de causa. Mediante este mecanismo, los trabajadores despedidos obtenían el beneficio de recibir a modo de indemnización un mes de sueldo por cada año de servicio. En 1981, una nueva modificación mantuvo los términos del desahucio, pero puso un tope de cinco años a la indemnización de un mes por año de servicio. En 1984, se eliminó como causal de despido “las necesidades de la empresa”.

Con la reinstauración de la negociación colectiva, se dio pie para que la determinación de salarios se llevara a cabo a través del mercado, sin embargo, hasta 1982 se puso un piso mínimo en las negociaciones y se exigía al menos el reajuste del 100% de la inflación pasada. En el sector público y el sector privado que no participaba en la negociación colectiva, los reajustes eran determinados por el gobierno. Desde 1982, se eliminó la obligatoriedad del reajuste salarial.

A partir de 1990, uno de los temas centrales de los gobiernos democráticos fue modificar la legislación laboral a modo de corregir la desventaja con que los trabajadores negociaban, sin por ello distorsionar el mercado laboral. Con este fin, se cambiaron varias de las normas, entre las cuales destacan:

- Todo despido debe ser justificado, aunque el reestablecimiento de la causal “necesidades de la empresa” otorga gran flexibilidad a los empleadores en tiempos de crisis.
- El tope de la indemnización se incrementó de 5 a 11 años.
- Los trabajadores despedidos por faltas graves, no tienen derecho a reincorporación, ni indemnización.

- Actualmente, la ley permite optar por una indemnización a todo evento, independiente de los términos del contrato, una vez cumplidos 6 años en la empresa.

Adicionalmente, disminuyeron los requisitos para la formación de sindicatos y de la negociación colectiva. Se restituyó legalmente la CUT y se reinstauró la huelga indefinida, aunque los trabajadores pueden ser reemplazados desde el primer día de huelga, siempre que la última oferta del empleador asegure al menos las condiciones pactadas en el contrato vigente. Finalmente, se estableció un mecanismo adicional para la resolución de conflictos: la mediación y el arbitraje.

Hasta ahora nos hemos referido a las variaciones legales y formales de la reforma laboral, sin embargo, no hemos ahondado en los temas distributivos. Por ello, en lo que sigue, nos referiremos en forma separada a los dos aspectos fundamentales a través de los cuales la reforma laboral incide en la distribución: el desempleo y los salarios.

a) El desempleo

Hasta a mediados de los setenta las cifras de desempleo se encontraban en su nivel histórico bordeando el 5-6%, cifras que tenían que ver con un exceso de contratación en el sector público por razones políticas y sociales. Sin embargo, a partir de la crisis de 1975, las tasas de desempleo se triplicaron y se mantuvieron excesivamente altas durante el resto de la década, pese a la posterior recuperación del producto. En 1981, la economía chilena se encontraba en un periodo de auge y aún así la tasa de desempleo abierta era de 15.1% y 10.4% si se consideraban los programas gubernamentales de empleo. El elevado desempleo ligado a condiciones económicas favorables dejaba ver que el problema era más bien estructural. Otro factor determinante en las elevadas tasas de desempleo fue la indización de los salarios con respecto a la inflación pasada en un contexto de inflación decreciente, lo cual elevó los salarios reales por sobre el nivel de equilibrio. En este ámbito, el gobierno jugó un papel central, pues era él el responsable de determinar los reajustes, no dejando al mercado actuar libremente.

En 1982, con la crisis de la deuda, el desempleo sufre una nueva alza llegando a 19,6% si se consideran los programas de empleo y a 26,1% si no. Pero esta vez, el incremento del desempleo tuvo que ver con factores cíclicos, pues en 1984, cuando comienza a repuntar

la economía, la tasa de desempleo inicia su proceso de descenso llegando a 7,9% en 1989. Un factor determinante en la reducción del desempleo fue la desindización de los salarios.

A partir de 1989, la tasa de desempleo abierta continuó cayendo, con ciertos vaivenes hasta 1997. En 1998, la tendencia se quebró y desde entonces que tenemos elevadas tasas de desempleo, cercanas al 10%. En un principio se pensó que el desempleo era fruto de la Crisis Asiática, sin embargo, hoy existe menos seguridad al respecto. Si bien es cierto que aún la economía chilena no ha recuperado la senda de crecimiento de los noventa y tiene capacidad instalada, también han influido factores estructurales en las tasas de desocupación.

Sin duda y como ya se mencionó, los gobiernos democráticos se han esforzado en modificar la legislación laboral a modo de corregir la desventaja con que los trabajadores negociaban, sin embargo, aún queda mucho trabajo por delante. La experiencia chilena a lo largo de estos años, muestra que en condiciones de crisis, la respuesta inmediata ha sido un aumento de la desocupación. Esta situación ha sido posible porque las leyes laborales lo han permitido, en algunos periodos más, otros menos, pero sin duda han facilitado la expulsión del mercado formal del trabajo.

Cabe destacar que el desempleo es inminentemente regresivo, pues en general, las mayores tasas de desempleo están asociadas a personas de los quintiles más bajos de ingresos.

Cuadro 11
Desempleo por quintiles de ingreso para el año 2000

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Nº De personas	227.108	154.374	111.309	79.36	47.155	619.306
Porcentajes	0.37	0.25	0.18	0.13	0.08	1.00

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2000.

b) Los salarios

Aún cuando el desempleo crecía durante la segunda mitad de los años setenta y presentaba elevadas cifras, los salarios reales estaban en su curva ascendente, la cual persistió hasta la crisis de 1982. Este anormal comportamiento fue producto de una inflación descendente y reglas de indización salarial que exigían el 100% de la inflación pasada.

A partir de 1982 y hasta 1987, los salarios reales caen significativamente, pese a la recuperación económica desde 1984. La razón de este fenómeno y sobre todo la diferencia con el periodo anterior, fue el cambio en las reglas del juego. En primer lugar, el gobierno deja de tener un rol activo en la fijación de salarios. Al reinstaurarse la negociación colectiva, el mercado comienza a tener mayor influencia en los salarios privados. Sin embargo, durante este periodo, las condiciones de la negociación colectiva, y por ende, el poder de los trabajadores se vio muy disminuido y finalmente eran los empresarios quienes podían hacer y deshacer en esta materia. En segundo lugar, la política gubernamental se orientó desde 1982 a deprimir los salarios públicos y el salario mínimo. Entre 1983 y 1987, el salario mínimo cayó un 28% en términos reales.

De este modo, puede concluirse que las normas laborales vigentes durante los ochenta no hicieron más que deprimir los salarios reales, afectando por sobre todo a los más desprotegidos de la sociedad, por lo cual aumentó considerablemente la brecha salarial.

A partir de 1990 se intentó acortar las diferencias salariales entre los sectores ricos y pobres. Se puso hincapié en recuperar los ingresos de los más pobres. De hecho, entre 1990 y 2000 mientras los salarios promedios de la economía crecieron 44%, el salario mínimo aumentó en un 73,9%.

V.- La dimensión macroeconómica de las reformas

El enfoque de moda entre académicos y los organismos financieros internacionales es enfatizar 2 pilares clásicos para conseguir el éxito macroeconómico: controlar la inflación y equilibrio fiscal. Sin embargo, la evidencia empírica ha demostrado que estos 2 pilares básicos (ambos deseables y necesarios) no son suficientes. El comportamiento de la demanda agregada en niveles consistentes con el PIB potencial, es un tercer pilar fundamental para lograr un equilibrio macroeconómico real. A su vez, la consecución de macroprecios alineados y sostenibles, según sus niveles de largo plazo es otra característica necesaria, sobre todo, para países cuya estrategia de crecimiento se basa en la diversificación de las exportaciones. Estos temas son de gran importancia para comprender los efectos del conjunto de reformas que se analizan a continuación.

Hasta ahora, nos hemos referido al impacto individual de cada una de las reformas neoliberales sobre el desarrollo económico y la distribución del ingreso. Sin embargo, no podemos perder de vista que el conjunto de reformas provoca una serie de efectos que son difíciles de desagregar, y por lo tanto, es necesario evaluar las consecuencias del proceso en un contexto general. Vale la pena hacer hincapié en que las políticas pro mercado, no son negativas per se, y sus efectos dependerán del contexto y la forma en que son aplicadas.

Estudios comparativos en América Latina muestran 4 características interrelacionadas que pueden hacer gran diferencia, en cuanto a los resultados económicos y distributivos producto de la apertura y la globalización (French-Davis y Bouzas, 2003). Primero, si la apertura comercial es liderada por la liberalización de las importaciones o la promoción de las exportaciones. Segundo, el comportamiento de la cuenta de capitales y el tipo de cambio, durante la apertura. Una apertura comercial llevada a cabo simultáneamente con la liberalización de la cuenta de capital (especialmente con abundancia internacional de liquidez), llevará a una apreciación del tipo de cambio real, desincentivando la inversión en transables. Esto tiene efectos negativos sobre la sostenibilidad de largo plazo de la apertura y pone en peligro la estrategia exportadora. Tercero, el tema del ambiente macroeconómico durante la apertura. En ese sentido, un ambiente externo vigoroso implicará un rápido crecimiento de las exportaciones. Asimismo, un ambiente interno caracterizado por estar funcionando en la frontera productiva facilitará la reasignación de recursos desde actividades sustituidoras de importaciones hacia el resto de la economía. Cuarto, el alcance y coherencia

de políticas complementarias dirigidas a completar mercados, particularmente capital de largo plazo, difusión tecnológica y capacitación laboral.

En Chile, la serie de reformas estructurales aplicadas durante la década de los setenta se orientaron a facilitar y liberar las acciones del sector privado y a disminuir las intervenciones del estado, incluso en materia de regulación. Dicha falta de regulación prudencial, ligada a la rapidez, profundidad, cobertura y continuidad con que se aplicó el experimento neoliberal generó una serie de desequilibrios macroeconómicos que desembocaron en la Crisis de la Deuda de 1982.

a) Crisis de la Deuda

En la segunda mitad de los setenta, se originó un fuerte incremento de la oferta de capitales externos provenientes de los excedentes petroleros. En el contexto de gran apertura, fue posible que dichos flujos de capitales encontraran acogida en nuestro país. De este modo, hasta bien avanzado 1981, el flujo neto de capitales a Chile excedió la capacidad de absorción de la economía nacional. La enorme acumulación de reservas internacionales ejerció presión hacia una apreciación del tipo de cambio real, lo cual desincentivaba la producción de bienes transables, mientras que las importaciones aumentaban. Evidentemente, el crecimiento de las importaciones sobrepasó al de las exportaciones y el déficit en balanza comercial experimentó un incremento persistente y substancial.

En resumen, el déficit fue inducido por la entrada excesiva de capitales financieros, la que incrementaba la demanda agregada y promovía el atraso cambiario, mientras que la liberalización comercial y el tipo de cambio apreciado potenciaban el incremento de las importaciones, en las que se gastarían los recursos financieros externos. La abundancia de préstamos externos promovió y financió un mayor gasto en consumo, generando una notable caída en el ahorro nacional. Así, el ahorro externo sustituyó al nacional, a consecuencia de la naturaleza de los flujos que eran predominantemente financieros, con baja participación en IED.

Como era de esperarse, las divisas provenientes del incremento de la deuda externa chilena se utilizaron en gran medida para financiar un exceso de gasto corriente del sector privado, en tanto que la inversión productiva y el producto en sí se mantenían bajos. Estudios

referentes a este tema, señalan que al menos tres cuartas partes del aumento de la deuda entre 1977 y 1982 se utilizaron para incrementar las importaciones como porcentaje del PIB, mientras que la creación de capacidad productiva fue escasa. De este modo, la creciente brecha externa y el elevado ritmo de endeudamiento eran insostenibles y predecían un inevitable ajuste recesivo.

Por su parte, la inmadurez y falta de supervisión del mercado financiero doméstico facilitó el exceso de endeudamiento externo y permitió ciertos comportamientos de riesgo moral, donde los bancos al tener bajo capital propio ofrecían créditos riesgosos, pues no tenían mucho que perder.

Así, la economía chilena se fue acomodando a la masiva entrada de capitales, hecho que no preocupaba a las autoridades de la época, pues se creía firmemente que una crisis financiera era imposible dado el carácter privado de la deuda. Esto, porque se tenía fe ciega en la conducta del mercado y, por lo tanto, se asumía que los recursos se utilizarían eficientemente, a lo que se agregaba la existencia de un superávit en el presupuesto fiscal, junto con reservas internacionales que excedían a la oferta de dinero. Esta visión optimista se vio reforzada por un riesgo país decreciente pese a los altos niveles de endeudamiento, situación que fue posible gracias a que la oferta de crédito era muy superior a la demanda.

Indudablemente, la serie de desequilibrios macroeconómicos no eran sostenibles y los efectos se dejaron sentir a partir de 1982. Las entradas de capitales cayeron abruptamente, al mismo tiempo que las tasas internacionales de interés real estaban particularmente altas y el precio del cobre había caído considerablemente. La economía chilena de los ochenta era particularmente vulnerable a los shocks externos, pues el gobierno había cedido la mayoría de los mecanismos de regulación frente a la inestabilidad externa, confiados en el patrón dólar.

De este modo, el shock externo tuvo un gran efecto multiplicador sobre la economía nacional. Los niveles de endeudamiento eran insostenibles, el déficit en cuenta corriente ascendió a 9% del PIB en 1980 y a 21% en 1981, y en el mismo año, el valor de las exportaciones no alcanzaba para cubrir la deuda de corto plazo. En 1982, el gasto agregado cayó 24% y la inversión se redujo 34%, mientras que el desempleo se empinaba al 26% de la fuerza de trabajo y el PIB cayó un 14%.

b) Recesiones y recuperaciones

Más allá de los problemas directos producto de las crisis, está la lenta recuperación, mientras que la ausencia o debilidad de las políticas que moderan el boom financiero, hacen peligrar la factibilidad de adoptar políticas reactivadas eficientes.

En economías emergentes, la postura de las políticas cambiaria, monetaria y fiscal, en general, son procíclicas. En estas circunstancias, los shocks externos, tanto positivos como negativos, son multiplicados domésticamente, tal como los agentes financieros y las agencias multilaterales de financiamiento esperan.

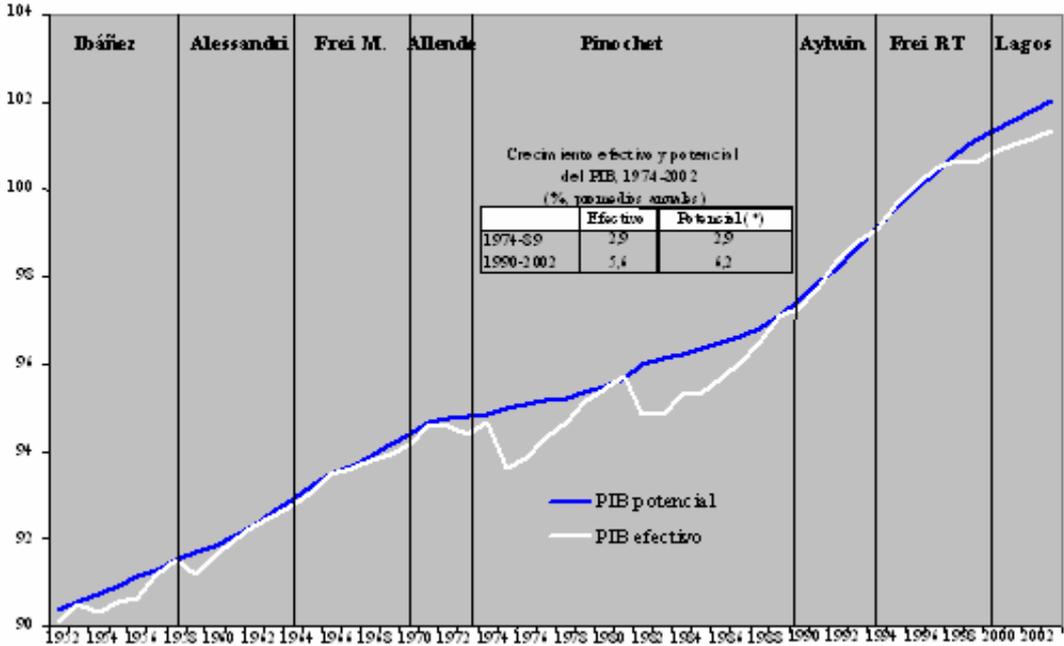
Consecuentemente, durante las oleadas de capital, las economías emergentes frecuentemente ingresan a zonas de vulnerabilidad, con procesos de ajuste que incluyen alguna combinación de aumento de pasivos externos (con una gran proporción de pasivos de corto plazo), elevados déficit en cuenta corriente, tipos de cambio atrasados, altos ratios de precio/ganancia de los activos financieros domésticos. A mayor duración y profundidad de la penetración en la zona de vulnerabilidad, más severa será la crisis financiera y menor la probabilidad de salir de esa situación sin una crisis.

En el ciclo económico, la caída es liderada por una sorpresiva reversión de los flujos de capital, lo que trae como consecuencia, un cambio desde una situación de amplia liquidez financiera hacia una sequía total de fondos. Luego, se produce un fuerte ajuste a la baja de la demanda agregada, pues hay que financiar la deuda y existe escasez de fondos. Los efectos del contagio hacen que se deterioren los términos del intercambio. Por otro lado, la significativa pérdida de reservas internacionales a nivel doméstico, se complementa con diferentes grados de aumento en la tasa de interés, depreciación y contracción fiscal. Luego, toma lugar una caída en el producto, lo que hace necesario una disminución adicional de la demanda agregada.

Lo positivo dentro de todo, es que la brecha resultante entre el producto efectivo y el potencial, deja espacio para la recuperación (véase gráfico 6). Es importante destacar que la mayor parte de la caída del producto no implica necesariamente una destrucción de capacidad, sino más bien una capacidad ociosa transitoria.

Sin embargo, incluso en los casos más sobresalientes de recuperación económica se han observado costos significativos. Generalmente, países que han caído en crisis severas, han evidenciado caer a una senda de crecimiento menor con respecto a la que prevalecía antes de la crisis (Ffrench-Davis, 2004). Los altos costos de una crisis financiera resaltan la importancia de evitarlas, a través de reformas y políticas adecuadas.

Gráfico 6
PIB efectivo y potencial, 1952-2003
(escala logarítmica, 1996=100)



Fuente: Ffrench-Davis, 2003

Por otro lado, las crisis tienen una serie de efectos de mediano plazo sobre el producto, que son particularmente importantes: primero, se produce una fuerte reducción de la inversión productiva durante la crisis, lo cual deteriora el potencial futuro de crecimiento; segundo, el empeoramiento de los balances de los bancos comerciales indican la dificultad de restablecer un buen sistema financiero; tercero, las crisis provocadas por la reversión de flujos deterioran gravemente algunos indicadores socialmente relevantes. Mientras en las caídas, el desempleo y los salarios se deterioran fuerte y rápidamente, la recuperación es lenta e incompleta.

c) Efectos del ciclo económico sobre la distribución del ingreso

La estabilidad en todos los ámbitos de la economía es un factor clave y determinante del crecimiento con equidad. Al revisar los efectos del ciclo en la economía, veremos que en los periodos recesivos, los salarios y el desempleo se ven muy perjudicados. Si consideramos además que, en general, los procesos de ajuste son aún mayores en los sectores de menores ingresos, veremos que la inestabilidad provoca un retroceso en la distribución de ingresos.

Pero el aumento de la desigualdad no sólo se da en la parte recesiva del ciclo, sino también en la expansiva. Cuando la economía se encuentra en un periodo de auge, se abren grandes oportunidades de generar ganancias desproporcionadas producto de cambios abruptos en los precios relativos. Los precios más sensibles al ciclo son los de los activos, lo cual genera oportunidades de grandes ganancias especulativas y desincentiva la preocupación por la productividad de mediano y largo plazo. Evidentemente, quienes obtienen provecho de la especulación son los dueños del capital, y como ya se ha descrito, el capital está distribuido en los sectores de mayores ingresos de la población.

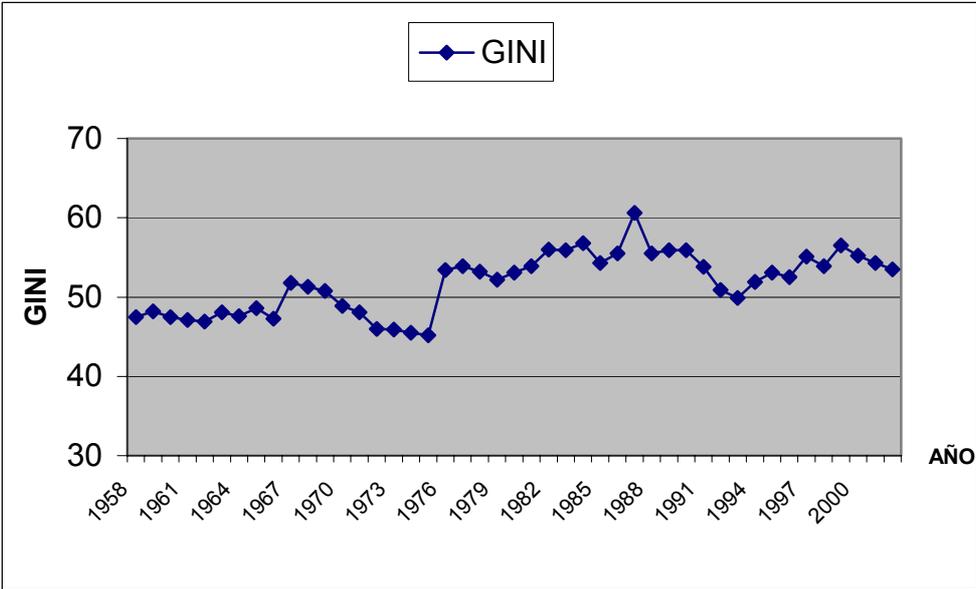
En la parte baja del ciclo económico, los efectos sociales y distributivos son aún mayores, por al menos tres motivos. Primero, en economías recesivas el empleo y los salarios reales tienden a caer. Como vimos en el tópico anterior, cuando nos referimos a las reformas en el mercado laboral, el desempleo tiende a caer en mayor magnitud en los quintiles de menores ingresos. Adicionalmente, las personas más pobres, en general, no poseen ahorros y tampoco tienen acceso a créditos como para poder cubrir un periodo sin ingresos del trabajo. Por lo tanto, en ausencia de algún tipo de seguro de desempleo, la situación para las familias de menores recursos es realmente insostenible.

Segundo, en situaciones recesivas suele reducirse el gasto social, ya sea porque la recaudación fiscal cayó o porque se da prioridad a gastos coyunturales. Por esta razón, los bienes y servicios públicos ven reducir sus presupuestos, aún cuando las necesidades tienden a incrementarse. De este modo, los sectores de menores ingresos nuevamente son los más perjudicados, pues son ellos quienes hacen uso en mayor medida los servicios públicos.

Por último, en situaciones de inestabilidad se producen grandes pérdidas en ciertos sectores productivos o financieros y el sector público se ve en la obligación de tomar medidas

asistenciales al respecto. De este modo se producen grandes transferencias desde el sector público al privado, sin que ello tenga los efectos distributivos deseables. Esto es justamente lo que ocurrió en Chile tras la crisis de la deuda. La banca chilena recibió transferencias del estado equivalentes al 35% del PIB de un año. Sin duda, si todos estos recursos se hubiesen destinado a gasto social, el impacto distributivo hubiese sido muy diferente.

Gráficos 7
Distribución de ingresos en el gran Santiago, 1958-2002
Gini



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta de empleo de la Universidad de Chile

En Chile, como puede apreciarse en el (gráfico 7), la desigualdad comienza a aumentar considerablemente a partir de 1975. Detrás de este incremento de la inequidad probablemente está la crisis del petróleo del mismo año y la serie de reformas estructurales, que sin duda generaron inestabilidad en el ambiente económico y social.

El auge del gasto entre 1980-81 estuvo asociado a un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso. Posteriormente, a causa de la crisis de la deuda, la combinación de alto desempleo, menores salarios y disminución del gasto social implicó un aumento de la pobreza que llegó a 45% en 1987, y un empeoramiento aún mayor de la distribución del ingreso la cual llegó a 24,64 medida como razón de quintiles (Q5/Q1) y un Gini de 60,6.

En los noventa, se puso gran énfasis en aumentar el gasto social, lo cual fue posible gracias a la reactivación de la economía y a políticas de estado en esta dirección, principalmente la reforma tributaria. Sin duda, la preocupación de los gobiernos democráticos por la cuestión social ha dado notables frutos en cuanto a la reducción de la pobreza, la cual se ha reducido a niveles inferiores al 20%. Sin embargo, la distribución del ingreso continúa siendo una tarea pendiente

Cuadro 12
Crecimiento y Distribución: 1960, 2002

Periodo	Crecimiento del PIB	Brecha de capacidad	Tasa de desempleo oficial*	Índice de Gini	Quintil5/ Quintil 1
1960-70	4,4	2,0	6,5	48,7	12,9
1971-73	1,2	3,6	4,7	46,7	12,2
1974-81	3,0	8,8	16,9	51,3	14,9
1982-89	2,9	11,9	19,2	56,3	19,9
1990-95	7,8	0,0	7,4	52,6	15,2
1996-98	5,7	-0,3	6,3	53,8	15,5
1999-2002	2,1	8,9	9,3	54,9	17,1

Fuente: Recopilación de Información R. Ffrench-Davis (2003) y O. Larrañaga (2001)

* Cifras INE desde 1986

Indudablemente, la coyuntura macroeconómica explica parte de los movimientos de la distribución. Al observar el cuadro 12 vemos en periodos de bajo crecimiento, tiende a aumentar la brecha de capacidad, se elevan las tasas de desempleo y aumenta la desigualdad. Así, en 1975, el incremento de la desigualdad tiene como determinantes la crisis del petróleo y la inestabilidad económica producto de las reformas estructurales; en 1982, la Crisis de la Deuda y la consiguiente caída del producto y el empleo. Luego, mientras el incremento de la inequidad en 1994 se explica por mini ajustes contractivos, entre 1996-97 la desigualdad se explica por un período de sobrecalentamiento de la economía. Finalmente, el incremento de la desigualdad a partir de 1999 tiene que ver con la brecha recesiva vigente en esos años.

De este modo, para mejorar la distribución del ingreso, es fundamental mantener una macroeconomía estable sin períodos de sobrecalentamiento, ni recesivos. La mejor

distribución durante la primera mitad de los noventa reafirma este argumento acerca de la importancia de la estabilidad macroeconómica real.

VI.- Reflexiones finales

El crecimiento económico altera la distribución de los recursos y las oportunidades al interior de una sociedad. A mediados del siglo XX, el influyente trabajo de Kuznets planteaba que la relación entre crecimiento y equidad consistía en un proceso mecánico, donde en una primera etapa de desarrollo, los países crecían mientras la desigualdad aumentaba, tendencia que se revertía luego de cierto umbral de desarrollo. Sin embargo, hoy entendemos que la manera en que el proceso de crecimiento afecta la distribución es dependiente de diversas políticas específicas a cada nación, las cuales a su vez, dependen de las preferencias de los países para equilibrar los objetivos macroeconómicos y macrosociales. Por lo tanto, el crecimiento traslada a la economía desde un equilibrio a otro, en un proceso en el que se puede influir, a través de la acción de los gobiernos.

El nivel de desigualdad inicial al interior de una economía también puede afectar, por diversos canales, la tasa y naturaleza de crecimiento, en un proceso endógeno que es difícil de separar. En un principio, la conocida hipótesis Kaldoriana planteaba que la concentración de la riqueza permitía mayores tasas de ahorro por parte de los ricos, lo cual, se traduce en mayor inversión y crecimiento. Este antiguo marco teórico ha perdido vigencia, y en contraste, se han desarrollado diversos argumentos que sustentan una correlación negativa entre desigualdad y crecimiento. En primer lugar, se plantea que una economía muy desigual tiende a sufrir tensión social, lo que dificulta la obtención de equilibrios macroeconómicos y un ambiente sano para la inversión productiva y el crecimiento sostenido. Segundo, en un contexto democrático, la existencia de pobreza extrema obliga a las autoridades a adoptar políticas redistributivas (generalmente asistenciales más que de largo plazo), las cuales pueden entorpecer el proceso de crecimiento, en la medida que los impuestos necesarios para financiar las políticas sociales, desincentivan la formación bruta de capital físico. Finalmente, las imperfecciones en los mercados de crédito, impiden que sectores de escasos recursos puedan llevar a cabo proyectos de micro-empresas o inversiones en capital humano, lo cual sería beneficioso, no solo para ellos, sino también para la sociedad en su conjunto.

Sin duda existe una relación endógena entre crecimiento e igualdad, y por lo tanto, es indispensable que una economía como la chilena que pretende Crecer con Equidad, adopte políticas que no sólo le permitan crecer en forma sostenida (éxito relativo), sino también, le

permitan redistribuir la riqueza que está excesivamente concentrada. Sin embargo, para poder redistribuir, hay que conocer los factores que están detrás de la inequidad.

La distribución de la riqueza al interior de una sociedad está determinada tanto por la propiedad de los factores productivos, como por la interacción entre oferta y demanda de esos factores. En América Latina, región donde Chile no es la excepción, existe escasez relativa de capital y mano de obra calificada, por lo tanto, su retorno es comparativamente alto; mientras que la abundancia de tierra (recursos naturales) y mano de obra calificada es notable. Además, el escaso capital y mano de obra educada está desigualmente distribuido, en favor de las clases más pudientes. Esta desigual distribución de recursos escasos y con altos retornos explica que la región tenga la peor distribución de ingresos en el mundo.

En Chile, la principal fuente de inequidad proviene de los ingresos laborales, los cuales dependen fundamentalmente del capital humano de los individuos. Dentro de las variables de capital humano, el nivel de escolaridad y su tasa de retorno muestran una tendencia inquietante: el impacto de la educación apenas se nota para individuos con 12 o menos años de educación. Solo a partir de la educación superior un año adicional de educación tiene un impacto significativo sobre los ingresos. Sabemos además, que la educación superior es privilegio de pocos, preferentemente de individuos del cuarto y quinto quintil, tendencia que si no es revertida, la esperanza de una distribución de ingresos más igualitaria será cada vez más lejana. Por su parte, el incentivo para los estudiantes de las clases medias y bajas es perverso ¿qué incentivos pueden tener para terminar sus estudios escolares, si las restricciones financieras les impedirán ingresar a la educación superior?

Si bien, en los últimos años se han realizado notables esfuerzos por aumentar la cobertura y los niveles de escolaridad, el problema de la calidad de la educación continúa siendo un tema pendiente. Diversos estudios señalan que incrementos en los niveles de escolaridad no son sinónimo de mejores destrezas alfabéticas, y esto se traduce posteriormente en una baja productividad. Los resultados de la prueba SIMCE revelan notables diferencias entre alumnos pertenecientes a colegios particulares (principalmente niños del quinto quintil), particulares subvencionados (principalmente alumnos del segundo, tercero y cuarto quintil) y municipales (primer y segundo quintil). Podemos concluir entonces, que más allá de que la educación se ha universalizado, no lo han hecho las oportunidades.

Por lo tanto, el principal desafío en este ámbito, es aumentar la calidad de la educación, a través de medidas como la jornada escolar completa, la evaluación de los profesores, la renovación de los programas de estudio y la inversión en infraestructura, entre otras.

Otro factor que ha sido determinante, o más bien agravante de la mala distribución de ingresos de nuestro país ha sido la inestabilidad del ciclo económico. Como ya se mencionó, las políticas macroeconómicas son indispensables para fomentar la equidad, sin embargo, políticas neutrales, llevadas a cabo en forma apresurada y sin una regulación adecuada, pueden causar grandes retrocesos en el desarrollo social.

Desde mediados de la década de los setenta, Chile experimentó un viraje estratégico de grandes proporciones. El modelo económico orientado hacia adentro, con fuerte presencia estatal fue redefinido, a través de una serie de reformas estructurales pro-mercado, como una estrategia de desarrollo hacia fuera, con un rol protagónico del sector privado y un gran impulso exportador. Se aplicó una amplia liberalización, tanto del comercio de bienes como de los flujos financieros. Además, el sector público fue perdiendo injerencia en la producción, a través de una serie de privatizaciones y una reforma tributaria. Finalmente, con una fe ciega en el sistema de mercados libres, se liberaron las tasas de interés internas y se iniciaron reformas del mercado laboral. Esta clase de reformas fueron reforzadas ideológicamente a fines de los ochenta con la instauración del Consenso de Washington en América Latina.

Luego de varios años de reformas estructurales pro-mercado, los resultados en términos de crecimiento y equidad no fueron los esperados (Williamson, 2003). Si bien, se lograron notables progresos en reducir la inflación y mejorar los balances fiscales, bajos niveles de crecimiento, escasas tasas de inversión productiva, un aumento notable de la inestabilidad económica y una mala distribución de los ingresos, son características comunes de la mayoría de los países de la región que adoptaron el modelo neoliberal (ya sea en forma temprana como Chile, ya sea en los noventa, como la mayoría de las economías latinoamericanas).

El decepcionante desempeño y creciente inseguridad económica en América Latina (la región que llegó más lejos con sus políticas liberalizadoras y privatizadoras), además de la crisis financiera asiática en 1997, contribuyeron a la ampliación del ahora “Consenso de

Washington Aumentado”. Las nuevas reformas incluyen regulación financiera y supervisión prudencial, medidas anticorrupción, reforma legal y administrativa, flexibilidad del mercado laboral y redes de seguridad social. Sin embargo, hoy en día podemos decir que esta redefinición consistía en profundizar políticas de la misma naturaleza, sin reconocer la gravedad de los errores cometidos en la primera generación.

Por otro lado, las economías de mercado confían en una amplia gama de instituciones anexas al mercado, dedicadas a regular, estabilizar y legitimar las diferentes funciones dentro de una sociedad. Diversos estudios señalan que la calidad de las instituciones públicas es una variable crítica en explicar el desarrollo de largo plazo de un país. Sin embargo, no existe una relación única entre una economía que funcione bien y la forma de las instituciones requeridas para sostenerla. Esto queda de manifiesto, al observar la amplia variedad de instituciones (reguladoras, estabilizadoras y legitimadoras) que existen en los actuales países industriales avanzados. Se observan diferencias entre EEUU y Japón y/o Europa, y al interior del continente europeo hay diferencias, por ejemplo, entre Alemania y Suecia.

Este punto sobre diversidad institucional tiene una implicancia fundamental. El diseño institucional de hoy en día, constituye un subconjunto del amplio rango potencial de posibilidades institucionales. Hay que evitar pensar en términos de la receta única, es decir, que un tipo específico de institución es la única compatible con una economía de mercado que funciona bien. Esto es aplicable tanto a la política comercial como a la regulación de flujos financieros. Los países tienen el derecho y el deber de diseñar instituciones propias, adecuadas y eficaces, en función de sus problemas y situaciones específicas.

Por su parte, según la visión ortodoxa, la liberalización comercial implica no solo la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias, sino también satisfacer los requerimientos de la OMC en cuanto a subsidios, propiedad intelectual, estándares sanitarios, etc. Sin embargo, estos requerimientos legales deben ser complementados con reformas adicionales para asegurar resultados favorables: una reforma tributaria (para compensar la disminución de ingresos arancelarios), redes de seguridad social (para compensar a trabajadores desplazados), una reforma al mercado laboral (para mejorar movilidad entre sectores), asistencia tecnológica (para capacitar firmas competidoras de importaciones), programas de capacitación (para que empresas exportadoras accedan a mano de obra

calificada) y credibilidad institucional (para eliminar dudas sobre la permanencia de las reformas).

Estas *reglas de admisión* a la economía mundial no solo reflejan una escasa conciencia sobre las prioridades del desarrollo, sino además, no tienen relación con principios económicos claves. Las reglas de la OMC sobre anti-dumping, subsidios, agricultura, textiles, están totalmente desprovistas de toda racionalidad económica, más allá de los intereses mercantilistas de un estrecho conjunto de grupos de poder en los países desarrollados.

Los acuerdos bilaterales o regionales son a menudo peores, ya que imponen prerequisites incluso más estrechos a los países en desarrollo. Por ejemplo, comúnmente se exige minimizar la interferencia de sus gobiernos en la economía. Además se da acceso a los mercados de EEUU, pero bajo estrictas normas de origen, sin que se den conexiones económicas entre países de una región.

Sin duda, los mercados mundiales son una fuente de tecnología y capital; sería contraproducente para los países en desarrollo no explotar esas oportunidades. Pero, como se argumentó antes, estrategias de desarrollo exitosas requieren siempre de una mezcla de prácticas importadas e innovaciones institucionales domésticas.

El acceso a los grandes mercados de países industrializados es relevante para el desarrollo de economías emergentes. Pero también importa la autonomía para experimentar innovaciones institucionales, que se desvían de la ortodoxia. El intercambio de autonomía en el Sur por acceso a mercados en el Norte, es un mal negocio cuando el objetivo es el desarrollo (Rodrik, 2001).

Un ejemplo notable de la pérdida de enfoque de los acuerdos de la OMC son los “tigres” del Este asiático. Estos países surgieron bajo al antiguo sistema del GATT, donde el principio de “Nación Más Favorecida” les aseguraba el trato arancelario de países más grandes. Fue en ese ambiente, donde estos países prosperaron, siendo libres para diseñar sus propias políticas, combinando confianza en el comercio internacional (ortodoxo) y políticas heterodoxas¹⁹, que están ampliamente prohibidas por las reglas actuales. De hecho, tales

¹⁹ Las políticas heterodoxas de estos países incluían: créditos subsidiados, acceso libre de impuesto para bienes de capital, coordinación gubernamental del plan de inversión, políticas educacionales, entre otras.

políticas eran parte del arsenal de medidas de los países hoy en día avanzados, hasta tiempo muy reciente. El medio ambiente macroeconómico para los países que se están abriendo hoy en día es mucho más restrictivo. En vez de imponer a estos países toda clase de requerimientos institucionales, sería mucho mejor dejarles espacio para seguir sus propias prioridades institucionales.

¿Es posible preservar la autonomía de los países en desarrollo, al mismo tiempo que se respetan los objetivos legítimos de países avanzados, de proteger el empleo y los estándares sociales y ambientales? La respuesta es sí, proveyendo y aceptando los siguientes principios: a) El comercio es un medio para lograr un fin (desarrollo), no un fin en si mismo, b) Las reglas de comercio deben permitir diversidad institucional y estándares nacionales, c) Los países tienen el derecho de proteger sus propias instituciones y prioridades de desarrollo, d) Pero los países no tienen el derecho de imponer sus preferencias institucionales sobre otros, e) Restringir el uso del anti-dumping en países desarrollados y proveer asistencia legal a países en desarrollo que enfrenten disputas.

Por su parte, la liberalización financiera trae consigo una serie de oportunidades y desafíos. Las fuertes crisis macroeconómicas que han azotado a la región, y particularmente a Chile, nos han enseñado que una apertura financiera sin regulación puede tener consecuencias desastrosas. Para evitar la intensa inestabilidad de los nuevos flujos, cada vez más propensos a la volatilidad, se hace necesario el diseño de nuevas políticas, a menudo contrarias a la ortodoxia.

Durante la primera mitad de la década de los noventa, la regulación de las entradas de capital a través del encaje fue una experiencia bastante exitosa, por parte de la economía chilena. Este innovador instrumento permitió encarecer el costo de las entradas especulativas de corto plazo, al mismo tiempo que se incentivaba las entradas de largo plazo asociadas a la IED, para las cuales el costo del encaje era insignificante. Como resultado, el tipo de cambio se mantuvo en niveles sostenibles y competitivos lo que sumado a una fuerte inversión, transformó a la economía chilena en una de las más exitosas del mundo entre 1990 y 1997. En esos años, los avances en términos de crecimiento fueron notables, al igual que lo fue la reducción de la pobreza. La distribución de los ingresos experimentó una leve mejoría durante la primera mitad de la década, variable que retrocedió en 1996-97 con el sobrecalentamiento de la economía y empeoró aún más a fines de la década producto del ajuste recesivo

Detrás de las causas del estancamiento del crecimiento y de las mejoras en la distribución a fines de 1997, están el excesivo nivel de endeudamiento y la apreciación del tipo de cambio real, lo cual se produjo debido a que las autoridades monetarias privilegiaron el objetivo inflacionario por sobre la política de equilibrios macroeconómicos sostenibles. Se hizo presente entonces la idea de una macroeconomía de dos pilares: control de la inflación y equilibrio fiscal. No obstante, una prueba de que estos dos pilares no son suficientes es que, durante los noventa, los países de América Latina fueron exitosos en controlar la inflación y mantener equilibrios fiscales, mientras que la actividad económica fue bastante inestable.

Es necesario reconocer, que una economía sana requiere mucho más que estos dos pilares básicos: en principio, un modelo de desarrollo basado en la diversificación de las exportaciones, requiere un tipo de cambio alineado y sostenible, además de un PIB efectivo consistente con la frontera productiva. La brecha entre el PIB efectivo y el potencial es una variable de gran relevancia para explicar las caídas en las tasas de inversión. La brecha genera capacidad ociosa y desempleo, las utilidades de las firmas tienden a caer, se dificulta el acceso al crédito, y por lo tanto, los productores en forma natural posponen o cancelan sus inversiones. Como resultado, el potencial de crecimiento de largo plazo se debilita, al igual que lo hacen las tendencias hacia una mejor distribución del ingreso.

Una definición más amplia de los fundamentos macro debe incluir: baja inflación, balance fiscal, déficit externos sostenibles con baja proporción de corto plazo, reducidos descalces de plazos y monedas, inversión pública sostenida en capital humano, alta y eficiente inversión en capital físico, tipos de cambio alineados, complemento entre ahorro externo e interno y fuerte regulación prudencial, supervisión y transparencia del sistema financiero. Es claro que son demasiados requisitos, pero es por esto que es tan difícil lograr desarrollo sostenido, pocas economías lo logran.

Evidentemente, el problema de la desigualdad, no es un tema menor. La equidad y los equilibrios macrosociales, es decir, el logro de una economía íntegra, son parte esencial de la modernización.

Bibliografía

- Agosin, M. (2001), “Reformas comerciales, exportaciones y crecimiento”, en Ffrench-Davis y Stallings, ed. (2001).
- Alesina, A. y D. Rodrik (1994), “Distributive politics and economic growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 109(2), Mayo.
- Altimir, O. (1994), “Desarrollo económico y equidad social: perspectiva latinoamericana”.
- Banco Mundial (1997), “Chile: Poverty and Income Distribution in a High-Growth Economy”, Informe N°16.377-CH, Noviembre.
- Barro, R. y J. W. Lee (1996), International measures of schooling years and schooling quality”, *American Economic Review*, 86(2), mayo.
- Beyer, H. (2000), “Educación y desigualdad de ingresos: una nueva mirada”, *Estudios Públicos* N° 77, verano.
- Beyer, H., P. Rojas y R. Vergara (2000), “Apertura comercial y desigualdad salarial en Chile”, *Estudios Públicos* N° 77, verano.
- Bourguignon, F. (2002), “The distributional effects of growth: case studies vs. cross-country regressions”.
- Bourguignon, F. (2004), “The poverty-growth-inequality triangle”.
- Bouzas, R. Y R. Ffrench-Davis (2003), “Globalization and equity: a Latin America perspective”.
- Bravo, D. y D. Contreras (1999), “La distribución del ingreso en Chile, 1990-1996: análisis del impacto del mercado del trabajo y las políticas sociales”, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

- Bravo, D. y A. Marinovic (1998), “Wage inequality in Chile: 40 years of evidence”.
- Deininger, K. y L. Squire (1996), “A new data set measuring income inequality”, World Bank Economic Review, 10(3).
- Edwards, S. (1999), “How effective are capital controls?”, Journal of Economic Perspective, Otoño.
- Ffrench-Davis, R. y B. Stallings (2001), “*Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*”. LOM, primera edición.
- Ffrench-Davis, R. (2003), “*Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Tres décadas de política económica en Chile*”. DOLMEN, tercera edición.
- Ffrench-Davis, R. (2004), “Macroeconomics-for-growth under financial globalization: four strategic issues”.
- Hachette, D. (2000), “Privatizaciones: reforma estructural pero inconclusa”, en Larraín y Vergara (2000).
- Kuznets, S. (1955), “Economic growth and income inequality”, American Economic Review, 45(1), Washington, D.C., American Economic Association.
- Larraín, F. y R. Vergara (2000), eds., *La transformación económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Larrañaga, O. (1999), “Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile”. Serie reformas Eco No. 35, ECLAC.
- Larrañaga, O. (2001), *Distribución de Ingresos en Chile: 1958-2001*. Documento de trabajo No. 178, Depto. De Economía, Universidad de Chile.

- Larrañaga, O. (2001), “Distribución del ingreso y educación en Chile”, en Luis Alejandro Díaz (ed.), *Propuestas de políticas para mejorar la distribución del ingreso*. MIDEPLAN, Santiago.
- Larrañaga, O. (2004), Notas de clase, Economía de las Políticas Sociales, FACEA, Universidad de Chile
- Le Fort, G. y S. Lehmann (2000), “El encaje, los flujos de capitales y el gasto: una evaluación empírica”, Documento de Trabajo N° 64, Banco Central de Chile, diciembre.
- Marfán, M. (1998), “El financiamiento fiscal en los años 90”, en R. Cortázar y J. Vial (eds.), *Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Dolmen, primera edición, Santiago.
- Mizala, A. y P. Romaguera (2001), “La legislación laboral y el mercado del trabajo: 1975-2000”, en Ffrench-Davis y Stallings, ed. (2001).
- Mizala, A. y P. Romaguera (2002), “Equity and educational performance”. Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial.
- Moguillansky, G. (2001), “Privatizaciones y su impacto en la inversión”, en Ffrench-Davis y Stallings, ed. (2001).
- Morley, S. (2000), *“La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe”*. CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Morley, S. (2001), “Distribution and growth in Latin America in an era of structural reform”. TMD Discussion paper No. 66.
- Persson, T. y G. Tabellini (1994), “Is inequality harmful for growth”, *American Economic Review*, 84(3).
- Reinstein, A. y F. Rosende (2000), “Reforma financiera en Chile”, en Larraín y Vergara (2000).

Rodrik, D. (2001), “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, *Revista de la CEPAL* N°73, Abril.

Rodrik, D. (2001), “The global governance of trade as if development really mattered”, PNUD, Octubre.

Robbins, D. (1994), “Relative wage structure in Chile, 1957-1992: changes in the structure of demand for schooling”, *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, Octubre.

Williamson, J. (1998), “Revisión del Consenso de Washington”, en L. Emmerij (ed.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, Washington.

Williamson, J. (2003), “Overview”, en J. Williamson (ed.), *An economic policy Agenda for Latin America*, IIE, Washington, D.C.