
LIBRO

*POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES EN EL
CHILE DEMOCRÁTICO*

DAGMAR RACKZYNSKI, JOAQUÍN VIAL Y
CRISÓSTOMO PIZARRO (editores)

Santiago de Chile: Cieplan/Unicef, 1995, 305 pp.

**CONTINUIDAD Y CAMBIO EN EL PRIMER
GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN***

Andrés Bianchi

El interés de esta obra deriva, a mi juicio, de tres hechos principales: la calidad de sus autores, la importancia de los temas abordados y la trascendencia histórica del período cubierto.

Los autores constituyen, en efecto, un grupo de características muy especiales. Son economistas y sociólogos que, además de su destacada formación y trayectoria académicas, mostraron una temprana y profunda vocación por la cosa pública y cuyas investigaciones desde un comienzo estuvieron orientadas no sólo a comprender el funcionamiento de la economía chilena, sino también a identificar las políticas que podían promover el

ANDRÉS BIANCHI. M. A. en Economía, Universidad de Yale. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Ex presidente del Banco Central de Chile (1989-1991). Presidente del Banco Credit Lyonnais-Chile.

* Intervención en la presentación del libro *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*, el 23 de mayo de 1995.

crecimiento económico y la equidad social en nuestro país. Sus trabajos anteriores, al igual que los incluidos en este libro, se inscriben así en las ricas tradiciones de la economía política y de la economía del desarrollo.

Además —ello es tal vez lo más relevante—, la mayoría de los autores de este libro tuvo una oportunidad histórica excepcional: participar en forma protagónica, primero en la gestación y diseño y, luego, en la conducción y aplicación de las principales políticas económicas y sociales en un período extraordinario de la historia de Chile, durante el cual, para asombro de muchos, tanto aquí como en el exterior, el país restauró, en paz y armonía, su más que centenario sistema democrático y progresó con gran velocidad en el campo económico y social.

Es esta singular experiencia histórica la que explica, a su vez, las otras dos razones por las cuales este libro reviste gran importancia. Por una parte, en el período que los autores analizan (1990-1993), el desempeño de la economía chilena fue sobresaliente, tanto en términos históricos como en comparación con el de la mayoría de las economías del mundo. Por otra, en esos avances influyeron fuertemente las políticas económicas y sociales aplicadas por el primer gobierno de la Concertación.

Repasemos, primero, brevemente los principales logros registrados en esos cuatro años:

- * La actividad económica global creció en forma continua y vigorosa.
- * La inversión aumentó aun con mayor rapidez, alcanzando niveles sin precedentes, con lo cual se estableció una de las bases fundamentales para asegurar la expansión sostenida de la economía en el futuro.
- * Una proporción muy alta de esa inversión fue financiada con ahorro interno, independizándose así en medida sustancial la ampliación de la capacidad productiva del aporte —conveniente, pero a menudo inestable— que representa el ahorro externo.
- * El empleo se incrementó a un ritmo fuerte —en particular el de las mujeres— y la desocupación disminuyó a niveles muy bajos.
- * Los salarios reales subieron en forma importante, pero sin generar, en promedio, presiones inflacionarias inmanejables.
- * Como resultado, principalmente de la elevación del empleo y del alza de las remuneraciones reales y también del cuantioso aumento del gasto social, la pobreza disminuyó marcadamente y el consumo y las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos mejoraron en forma apreciable.
- * Estos avances en la esfera real de la economía coincidieron, además, con una reducción clara y persistente de la inflación.

* Por último, se fortaleció grandemente el sector externo. De hecho:

- las exportaciones crecieron y su estructura continuó diversificándose;
- la inversión chilena en el extranjero, casi inexistente hasta 1990, se elevó en forma espectacular;
- las reservas internacionales ascendieron a niveles que habría sido difícil imaginar y —más impensable aún— el problema central de la política cambiaria no fue —como lo había sido tradicionalmente en el pasado— el de cómo, cuándo y cuánto devaluar el peso sino el de cómo graduar y moderar su revalorización.

Hay dos rasgos que tornaron aún más notables estos logros. Primero, que ellos se alcanzaron simultáneamente, incluso en campos en que —como ocurre con el crecimiento de la actividad económica y el empleo, por una parte, y la inflación, por otra—, tienden a existir “conflictos” o “trade-offs”, en especial en el corto plazo. Segundo, que ellos se obtuvieron a pesar que el marco externo que enfrentó la economía fue en general desfavorable. Ello fue particularmente notorio en 1990, año en que los términos de intercambio sufrieron una violenta contracción a raíz del descenso del precio del cobre, y, sobre todo, del alza abrupta de la cotización internacional del petróleo que provocó la guerra del Golfo Pérsico.

Finalmente, es preciso subrayar un logro no-económico de gran trascendencia: en contraste con lo que muchos habían pronosticado y que todavía más habían temido, durante el cuatrienio 1990-1993 hubo paz social y una impresionante tranquilidad laboral.

Estos avances económicos y sociales —sustanciales, sostenidos y simultáneos— llevan, naturalmente, a preguntarse acerca de sus causas.

Obviamente, éstas son complejas y variadas y, por cierto, no dispongo del tiempo ni pretendo tampoco poseer la competencia para identificarlas y analizarlas con rigor y en profundidad.

Con todo, hay dos factores que, en mi opinión, vale la pena destacar.

El primero es que algunos de los progresos alcanzados en el plano económico durante el cuatrienio de Aylwin fueron facilitados por las modernizaciones y reformas fundacionales introducidas durante el régimen militar, como:

- la creación de un nuevo sistema previsional (que contribuyó poderosamente al surgimiento, desarrollo y profundización del mercado de capitales y al aumento del ahorro interno);

- la apertura comercial (que eliminó discriminaciones e ineficiencias, sometió a las empresas nacionales al rigor de la competencia externa, forzándolas a elevar su productividad, y abrió nuevas oportunidades a las exportaciones) y
- la liberación de los precios y mercados (que, junto con promover un mejor uso y asignación de los recursos, facilitó un despliegue insospechado de pujanza y creatividad de parte del sector privado).

El segundo factor —igualmente esencial— fue la combinación de políticas económicas y sociales aplicadas durante el gobierno democrático.

Y es en este aspecto —y cuando se examina el tema desde una perspectiva histórica— que el período 1990-1993 adquiere, una vez más, características de excepción.

En efecto, durante ese lapso las políticas económicas y sociales no sólo fueron básicamente adecuadas —como lo prueban los resultados ya mencionados—, sino que constituyeron un caso singular —e inusual en la experiencia chilena de los 25 años anteriores— de continuidad y cambio.

En lugar de las oscilaciones pendulares que habían caracterizado a las políticas económicas a lo menos desde mediados de los 60 y en contraste con la tradición refundacional de los tres gobiernos que lo precedieron, el gobierno del Presidente Aylwin concilió con inteligencia el mantenimiento de algunas de las estrategias, políticas e instituciones introducidas por el régimen militar —que la experiencia había demostrado eran eficaces para impulsar el progreso económico— con reformas, especialmente en el campo social, orientadas a generar un reparto más equitativo de los frutos del desarrollo, a alcanzar una mayor igualdad de oportunidades, a reducir la pobreza y a promover la participación.

Esta decisión de integrar los elementos positivos heredados del régimen anterior con los proyectos e ideas de renovación y cambio de la coalición democrática no era, por cierto, políticamente fácil de adoptar. Al respecto, basta recordar que muchas de las principales reformas introducidas por el gobierno militar y no pocas de sus estrategias económicas habían sido severamente criticadas por los líderes políticos y los economistas de la Concertación.

Sin embargo, para fortuna del país, esa fue la opción elegida. Esa opción por un compromiso —en el mejor sentido del término— entre la continuidad y los cambios constituyó, a mi juicio, la expresión trascendente de una transformación profunda y positiva que la sociedad chilena y sus principales grupos dirigentes experimentaron en el transcurso de la década pasada.

Para decirlo en términos simples pero que estimo correctos, a raíz tanto de las experiencias y episodios dramáticos vividos en los veinte años anteriores como de la observación comparativa de los cambios económicos ocurridos en Chile y en el extranjero, el país había adquirido hacia 1990 una cordura insospechada en materia económica.

Esa madurez y la consiguiente inclinación por los cambios graduales fueron facilitadas por ciertos acontecimientos externos, como los descabros generados por las políticas de sello populista en Argentina, Brasil y Perú, el derrumbe de las economías socialistas en Europa Oriental, y el comienzo de las reformas económicas y políticas en la Unión Soviética. De hecho, esos acontecimientos traumáticos hicieron evidente la importancia económica y política de mantener la inflación y el desequilibrio externo bajo control y acotaron considerablemente el rango de las alternativas abiertas en el plano económico-institucional al nuevo gobierno.

En este aspecto, he pensado siempre que tuvimos suerte. Si, como bien pudo suceder, la secuencia hubiese sido la inversa, esto es, si el cambio de régimen hubiese tenido lugar entre nosotros antes —no después— que se manifestaran con plenitud los efectos desastrosos de las políticas de Alfonsín, García y Sarney y antes de que se precipitaran las transformaciones entonces casi inimaginables que ocurrieron en los países de Europa del Este en los años finales del decenio pasado, las dosis relativas de continuidad y cambio en las políticas económicas y sociales aplicadas por el primer gobierno democrático habrían sido probablemente bien distintas y, a mi juicio, sus resultados habrían sido menos favorables.

Con todo, es preciso recalcar que, aunque influida en cierta medida por eventos externos, la decisión que en definitiva se adoptó de integrar en forma armoniosa la continuidad y los cambios constituyó esencialmente una demostración de sabiduría política de parte del Presidente Aylwin y de pragmatismo inteligente de sus principales ministros y asesores económicos, entre los cuales estuvieron la mayoría de los autores de la publicación que hoy nos convoca.

Al haber contribuido a que el país avanzara sin rupturismo y con prudencia por una senda en que se combinaron razonablemente la preservación de los elementos básicos del sistema económico estructurado durante el régimen anterior con innovaciones y reformas orientadas a acrecentar la equidad social, muchos de los autores de este libro realizaron un aporte muy valioso al progreso del país, que es justo reconocer y destacar.

De allí el interés especial que suscita la lectura de los doce capítulos que conforman esta obra. Ellos aportan información rica, abundante y valiosa, en particular en lo referente a los aspectos sociales, y, lo que es más

atractivo, ellos ofrecen una visión “desde adentro” de las principales políticas económicas, laborales y sociales del primer gobierno de la Concertación. Además, lejos de caer en el triunfalismo, los autores concluyen en general sus ensayos identificando los desafíos y problemas que aún es preciso superar y los esfuerzos que deben desplegarse para que ello ocurra.

Sin embargo, junto con estos y otros méritos, el libro tiene algunas limitaciones. En el plano formal, es, para mi gusto, algo largo, y como sucede con frecuencia en este tipo de obra colectiva, hay en él una cantidad no despreciable de repeticiones. Una consecuencia de esto último es que el libro incluye una sorprendente diversidad de cifras sobre la evolución de ciertas variables económicas importantes durante el período 1990-1993 y también algunas afirmaciones factuales contradictorias.

Hay, sin embargo, una insuficiencia de la obra que va más allá de lo formal y a la cual, por razones que ustedes entenderán, no puedo dejar de aludir.

En efecto, en los capítulos iniciales del libro, que versan sobre los objetivos económicos y sociales y las políticas de crecimiento aplicadas durante la transición a la democracia, se formulan numerosas apreciaciones sobre el proceso de ajuste que se llevó a cabo en 1990.

Así en la página 12 se afirma:

El nuevo gobierno decidió poner a prueba su capacidad de gobernar en dos ámbitos, los que demostrarían posteriormente ser claves para el éxito de su gestión: llevar adelante una reforma tributaria que financiara un fuerte aumento del gasto social —manteniendo un superávit fiscal, sin presión inflacionaria— y proponer un severo ajuste económico el primer año. Esta medida era necesaria para asegurar una trayectoria de crecimiento cada vez más acelerado los años siguientes, reduciendo al mismo tiempo la inflación. Constituía también una primera señal del fuerte sello antipopulista que caracterizaría a la política económica de ahí en adelante.

Y más adelante, luego de criticar el crecimiento insostenible del gasto y de las importaciones que se iniciara a mediados de 1988, en el mismo capítulo se dice:

En este contexto, la estabilización de la economía adquirió una prioridad en la agenda del nuevo gobierno, para la cual —y considerando las restricciones políticas e institucionales— se aplicó una política fiscal neutral y una política monetaria contractiva durante el primer año de gobierno.

A su vez, otro de los autores, tras señalar que la inversión privada se veía resentida por la desconfianza del sector empresarial frente a un gobierno conformado por una coalición de centro-izquierda, plantea:

Esto explica en parte el que el nuevo gobierno tuviese la fuerza para hacer un gran ajuste monetario y fiscal al comienzo del período, rompiendo así el ciclo populista tradicional que había caracterizado a la política chilena y a muchas experiencias de reconstrucción democrática en América Latina.

Y agrega:

Al margen que dicho ajuste tuvo como efecto el rebajar la tasa de crecimiento económico en 1990, con consecuencias significativas sobre la inversión en 1991, es indudable que resultó fundamental para cimentar la opinión de que se trataba de un gobierno seriamente comprometido con la estabilidad económica (p. 23).

Por último, el mismo autor expresa:

Cabe destacar también el efecto del ajuste macroeconómico sobre las expectativas. La señal de que un gobierno democrático estaba dispuesto a arriesgar su capital político para controlar la inflación, incluso a riesgo de hacer subir el desempleo —como efectivamente ocurrió durante algunos meses—, fue decisiva para asegurar la confianza en la capacidad conductora del equipo económico y político del nuevo gobierno (p. 36).

En todos estos comentarios y análisis acerca de la necesidad del ajuste, del compromiso que éste reflejaba con la estabilidad económica por parte del nuevo gobierno, de los efectos que el ajuste produjo sobre las expectativas del sector empresarial, y de su contribución decisiva al crecimiento económico acelerado y al descenso continuo de la inflación registrados a partir de 1991, hay un gran ausente, cuyo nombre no es siquiera mencionado una vez en los capítulos de los cuales provienen las citas anteriores y cuyo rol es soslayado también en los otros capítulos en que se examina la evolución de la economía.

Este gran ausente es el Banco Central de Chile, el cual en diciembre de 1989 pasó a ser un organismo autónomo, dotado de amplias facultades en materias monetarias, financieras y cambiarias, y el cual el 5 de enero de 1990 —esto es, *más de dos meses antes* de que asumiera el gobierno de la Concertación— inició el proceso de ajuste mediante alzas muy considerables de las tasas de interés de sus papeles.

Tal decisión —por cierto nada agradable de tomar— fue adoptada en cumplimiento del objetivo principal del banco establecido en su ley orgánica —que es velar por la estabilidad de la moneda— y personalmente consideré entonces que ella constituía la mejor y más efectiva contribución que el Banco Central podía realizar al éxito económico del gobierno del Presidente Aylwin y a la consolidación del régimen democrático en nuestro país.

Es cierto que esa decisión temprana y fundamental del Banco Central es mencionada brevemente en una subsección del capítulo tres. Pero ni en ella ni en el resto de las largas 300 páginas del libro hay un solo párrafo, una línea o siquiera una nota al pie que informe o por lo menos sugiera al lector que desde fines de 1989 el Banco Central había pasado a ser un organismo independiente del gobierno. En verdad, sobre este cambio institucional —ciertamente nada de trivial— el libro guarda un completo y absoluto silencio.

Al hacerlo y, por ende, al ignorar el hecho que la autonomía del Banco permitió que éste mantuviese, sin claudicaciones y pese a las críticas recibidas, una política monetaria estricta que contribuyó poderosamente a la reducción continua de la inflación —que hoy todos celebran— y que la autonomía permitió, asimismo, que, no obstante las reservas expresadas por las autoridades de Hacienda, en abril de 1991 el Banco liberalizara en forma drástica las normas que hasta entonces regulaban las inversiones de empresas chilenas en el exterior, desencadenando con ello uno de los procesos económicos más positivos e inesperados de los últimos años, el libro ofrece, a mi juicio, una versión del proceso de ajuste y de otros aspectos importantes de la política económica que no refleja con exactitud de lo que efectivamente ocurrió en la realidad.

A pesar de esta insuficiencia puntual, esta obra de Cieplan y Unicef es de gran valor. Ella es, en efecto, indispensable para entender lo que sucedió en el campo de las políticas económicas y sociales durante un período de extraordinaria significación en la historia de Chile. Por ello, les recomiendo sinceramente adquirirla, y, lo que es mucho más importante, leerla desde comienzo a fin. □