

**Nº 122**

**Abril 1990**



## **Documento de Trabajo**

**ISSN** (edición impresa) **0716-7334**

**ISSN** (edición electrónica) **0717-7593**

### **Chile en el Umbral de los 90. Dos Ensayos y una Conclusión Realista.**

**Gert Wagner**

Precisar los factores que condicionan el desarrollo económico significa, entrar a la revisión de extensos y disímiles listados de elementos a los que se atribuye la capacidad de incidir, tanto sobre el ritmo de desarrollo, como sobre el nivel de riqueza acumulado por un país. La heterogeneidad de países y tiempos, como de las hipótesis e interpretaciones en torno al desarrollo, no facilitan la reducción del asunto a una ecuación simple. Aun teniendo presente esta realidad y el riesgo que implica cualquier proposición sobre el tema, creemos poder identificar tres rasgos distintivos que se repiten a lo largo de diversos procesos de crecimiento exitosos en el último tiempo. Ellos pueden sintetizarse en los tres puntos, o reflexiones, que figuran a continuación.

- (a) Los países respectivos no han inhibido el aprovechamiento de las oportunidades de intercambio; en especial, han tenido una política que permite la explotación de estas ganancias en el ámbito internacional, optando por la integración de su economía con el resto del mundo más que por el proteccionismo y la aislación.
- (b) El nivel global de tributación ha sido bajo, tanto en relación a las naciones de desarrollo más pausado como al promedio registrado en sus respectivas categorías de ingreso.
- (c) En estos países al factor humano se le reconoce el carácter de recurso importante y escaso, cuya adecuada asignación constituye un asunto de gran importancia. De modo que, en general, se ha tratado de no inhibir el funcionamiento de las instituciones asignadoras por excelencia, empresa y mercado, optándose en esta materia por una posición bastante conservadora en lo que se refiere a normas legales que regulan contratos de trabajo y remuneraciones.

Estos tres aspectos de los procesos de desarrollo más exitosos tienen en común que emergen del funcionamiento mismo de la sociedad, o sea, no se refieren a la dotación de recursos naturales o a la evolución de los términos de intercambio u otro elemento exógeno a ella. En cierto sentido puede decirse que representan variables de política, lo cual no implica afirmar que su elección, o más bien su mantención en el tiempo, haya sido una tarea fácil para los respectivos dirigentes políticos.

Otra característica es que las tres políticas en cuestión descansan sobre el mercado, entendido éste en un sentido amplio, por sobre la dirección centralizada del estado. La inflación, con su potencial capacidad de inhibir el funcionamiento eficaz del mercado, es cuidadosamente evitada o minimizada. Todo esto, sin desconocer en lo más mínimo que el estado es el proveedor de servicios que tienen el carácter de insustituibles para el buen funcionamiento del mercado.

Los resultados registrados constituyen indudablemente un punto importante a favor de las políticas. Pero también es preciso subrayar que ellas, para así decirlo, tienen dos caras: por una parte facilitan una buena asignación y acumulación de recursos y por otra, condicionan la capacidad redistributiva que puede ejercerse a través de la intervención estatal. Las tres áreas de política identifican también los centros de gravedad de toda estrategia distributiva. El proteccionismo, o sea lo contrario al contexto de apertura con el fin de lograr el aprovechamiento de las oportunidades de intercambio, tiene su razón de ser, casi exclusivamente, en la redistribución de riqueza entre diversos grupos de trabajadores y entre propietarios de capital de diferentes tipos. Los incrementos en la tributación total también tienen una clara connotación redistributiva. Por último, las normas laborales que restringen o encarecen el intercambio de servicios de trabajo también benefician a ciertos trabajadores en desmedro de otros y en desmedro de los dueños de ciertos capitales específicos.

Un segundo aspecto por recalcar lo constituye la estrecha relación entre las tres políticas, entendiéndolas ahora como la base de un programa de desarrollo. Lo que se quiere señalar aquí es que la substitución entre ellas es reducida. Insistir sobre, por ejemplo el aprovechamiento de las oportunidades de intercambio internacional acompañado de alta tributación y restricciones e impedimentos a la asignación del trabajo, implica debilitar severamente el potencial de estas oportunidades.

El corolario que podemos extraer es que las opciones son limitadas y que no es posible construir e invertir simultáneamente el mismo bien. En este sentido la reflexión que tantos hacen en este momento de la vida nacional, "conservar lo bueno y mejorar lo malo" - por lo demás un avance valioso por sobre el muy difundido pensamiento imperante a fines de los sesenta de, "borrón y cuenta nueva"- debe ser bien entendida para no crear falsas expectativas; las restricciones expuestas no desaparecerán por ser ignoradas.

Se reúnen aquí dos breves ensayos en relación a las políticas ya mencionadas. El primero se centra sobre la interrogante, ¿es elevada la tributación en Chile?; para contestarla se revisa la experiencia de terceros países, tanto de alto ingreso per cápita como de algunos que han demostrado elevados ritmos de crecimiento en el pasado reciente. El ejercicio permite resaltar aspectos del tema que suelen pasar desapercibidos. Se constata que el ingreso per cápita constituye un importante elemento por considerar en las comparaciones y, además, que el nivel de la tributación total chilena se aparta significativamente de la evolución histórica de los países que ahora detentan altos ingresos.

El segundo tema corresponde al campo de la reglamentación de los contratos de trabajo. No se trata de una comparación internacional, pero se subrayan y discuten características presentes del país que deben ser tomadas en cuenta en la

evaluación de las normativas laborales. En particular se subraya la importancia que adquiere en el último tiempo el crecimiento de la fuerza de trabajo y el desafío consiguiente que este hecho representa para el logro de una conveniente asignación de los recursos. Se sostiene que el entramamiento adicional del funcionamiento del mercado laboral conspiraría contra tal fin, reconociendo, sin embargo, que las consecuencias que se derivarían de tales políticas, aun cuando cuantitativamente importantes, no resultarían fáciles de percibir a simple vista.

Como su nombre lo indica, se trata de breves ensayos y no de estudios exhaustivos; con ellos se busca resaltar diferencias y aspectos cuya consideración enriquezca las comparaciones internacionales, así como las discusiones en torno a eventuales reformas legales.

La simple comparación de experiencias, aunque desprovista del potencial de comprensión que puede ofrecer el modelo teórico riguroso, tiene la virtud de la simpleza. Con todo, debe tenerse presente que la experiencia de terceros países, al igual que la historia, no permite extraer lecciones o recomendaciones por sí misma, pero sí representa un antecedente que resulta útil de considerar en la evaluación de políticas y problemas.

Tal como se señalara, las políticas que parecen sustentar los casos recientes de desarrollo exitoso condicionan al mismo tiempo el potencial redistributivo que se puede realizar, sin entrar a comprometer el primer fin. Los breves ensayos que figuran a continuación sirven de alguna manera para cuantificar y ponderar las reflexiones generales de esta introducción. La impresión final y conjunta que se tiene para las posibilidades reales de Chile en la década del noventa, dado el alto nivel que ya han alcanzado la tributación y los gastos sociales en el país, señala que éstas son muy limitadas. Si el país quiere realmente crecer y desarrollarse no podrá embarcarse en mayores programas redistributivos; el mejoramiento de las posibilidades de consumo de los grupos que se considera no cuentan con el mínimo deseable, como del resto de la población, sólo podría satisfacerse a través del desarrollo económico, tal como sucedió en todos los países que llegaron a ser ricos.

## NIVEL DE GASTO PUBLICO Y CRECIMIENTO ECONOMICO

## ¿Son Bajos los Impuestos en Chile?

Los argumentos en favor de un mayor gasto público nunca faltan - educación, salud, ciencia, deporte, cultura, son algunas de las áreas que se nombran con frecuencia-, pero existe una cierta inhibición a proponer tales gastos sin acompañar el financiamiento respectivo, lo que explica, por lo demás, por qué algunas personas optan por abstenerse de dar a conocer sus ideas. Pero no son pocos los que encuentran una respuesta a este desafío; se habla de aumentar tasas impositivas, de las recaudaciones que habría de generar el eventual crecimiento económico con las actuales tasas e, incluso, de comportamientos innovadores de los banqueros europeos, lo que, de tener éxito, significaría adelantar el gasto respecto del impuesto respectivo.

Las proposiciones contrarias, esto es, la reducción del gasto público y de las recaudaciones tributarias correspondientes, registran en la práctica una frecuencia ínfima en relación a las proposiciones de tipo expansivo. Así, al menos hoy en día, el tamaño del fisco se ve sometido a presiones bastante desiguales. Desde su tribuna, el filósofo popular señala que ello se debería a nuestra inveterada tendencia al estatismo. El estudioso de las materias constitucionales, por otra parte, propone que el desequilibrio latente del gasto público reside en el carácter de las instituciones que rigen las decisiones públicas: si en ellas se encuentran mejor representados quienes se benefician del gasto público que las personas que realizan los aportes tributarios respectivos, primará la opinión de que el asunto es gratis y de allí la tendencia a expandir el gasto. Proponentes de esta tesis señalan que la institución responsable es la aprobación parlamentaria de leyes de ingreso y gasto fiscal en base a la poco exigente regla del 50% más uno de los votantes, postulando que con decisiones públicas que requieran de un mayor grado de consenso, tal vez recurriendo a un quorum calificado, el riesgo de provocar este tipo de desequilibrio fiscal sería menor. Más allá de la validez de éstas u otras interpretaciones teóricas, debe reconocerse que durante parte de los últimos dieciseis años el país ha realizado un esfuerzo notable para rebajar el tamaño del estado a partir de un nivel que, de acuerdo a la experiencia, resultaba incompatible no sólo con el crecimiento económico sino también con la democracia.

Proponer rubros de gasto público es uno de los privilegios del ciudadano en la sociedad libre y, por cierto, un derecho que debiera ser vigorosamente defendido. Pero, no es el propósito de esta nota entrar en la discusión de las características del sistema constitucional que compatibilicen, éste y otros derechos ciudadanos, con la posibilidad real de permitir el progreso en la sociedad libre. Se reconoce que éste es

un tema fundamental en la viabilidad de largo plazo de una economía de mercado; sin embargo lo que aquí se pretende es tan sólo revisar la experiencia internacional en cuanto a la incidencia global del fisco en la economía.

El debate en torno a nuevos gastos e impuestos está recobrando vigor. Para suplir la evaluación global y exhaustiva de estas proposiciones y, tal vez con el fin de contar con un árbitro que juzgue su conveniencia, se está recurriendo a las comparaciones internacionales. Quienes abogan por incrementar el gasto público como porcentaje del PGB, han señalado que Chile bien podría tolerar mayores impuestos, argumentando que en Australia, Suecia, España o la República Federal Alemana, a modo de ejemplo, todos países capitalistas o de economía social de mercado, como gusta decir ahora, los impuestos serían actualmente bastante mayores que en el nuestro. Otros han respondido, aunque en forma implícita, indicando que las tasas de impuesto, por ejemplo las marginales correspondientes al impuesto que grava la productividad de los recursos, es hoy en día en Chile tan alta como en la mayoría de los países, incluso en aquellos de alto ingreso. Sin embargo, la experiencia internacional en materia de gasto público no ha sido plenamente incorporada a la discusión del tema, siendo éste el objetivo de estas reflexiones.

Las comparaciones internacionales constituyen un instrumento, o más bien, una forma de aprendizaje, extraordinariamente útil y que no debiera dejarse de lado. Por cierto que la adopción a ciegas de políticas y experiencias de otras latitudes puede resultar nefasta; ellas deben ser evaluadas y, adicionalmente, si parecen convenientes, adaptadas a las condiciones locales. Para evitar la catástrofe que podría acarrear su imitación poco cuidadosa, es preciso que las comparaciones internacionales hagan debida mención de aquellas variables que son importantes para apreciar la diversidad de las realidades de los diferentes países.

Al comparar los tributos de distintos países se hace evidente la existencia de una enorme gama de impuestos diferentes. Incluso gravámenes aparentemente iguales, igual tasa y misma base general -por ejemplo en el caso del impuesto a la productividad del capital-, en la práctica se expresan en cargas tributarias muy distintas, debido a la gran diversidad de condiciones especiales, exenciones, tratamientos de la inflación y de la depreciación, etc. etc. Todo esto, por lo demás, sin entrar al tema de la incidencia económica del impuesto, es decir, a la pregunta ¿quién paga?. De modo, entonces, que para poder desarrollar comparaciones más o menos simples, es preciso optar por conceptos tributarios más generales. En la presente nota se emplea con tal fin el coeficiente gasto estatal respecto del producto total del país.

Los estados obtienen recursos de impuestos, endeudamiento y ganancias, de modo que el gasto del fisco abarca la totalidad de los tributos. La inclusión del endeudamiento en la medida propuesta resulta apropiada, puesto que, en buena

medida, éste representa tributos que han de venir (y que los ciudadanos de alguna forma pueden incorporar a sus decisiones). Las ganancias provenientes de las empresas estatales, por otra parte, tienen relación con la propiedad acumulada por éste, con su administración y con la política de precios referente a los bienes que el estado vende a los residentes, manifestando así, indirectamente, un impacto tributario, ya sea positivo o negativo. El coeficiente gasto fiscal-producto total no es una medida perfecta, pero es un instrumento simple, general, que se encuentra disponible y que permite obtener una impresión razonable de la importancia global de los impuestos en cada país.

¿Cuál es la experiencia internacional? ¿Cuáles son las diferencias importantes con Chile? En 1980 el Gasto Público como porcentaje del Producto alcanzaba los valores siguientes:

Países Industriales	42.8%
Países en Desarrollo	29.9%
Países en Desarrollo Hemisferio Occidental	26.9%

Fuente: Fondo Monetario Internacional. (ver Cuadro 1).

Los países industriales mencionados en el recuadro son las naciones de alto ingreso per cápita. A modo de ejemplo se puede señalar que la República Federal de Alemania e Italia están con participaciones del Gasto Público cercanas al 50% del respectivo producto. Suecia tiene 65%, el Reino Unido el 48%, mientras que España, un país menos rico, cuenta con un 31% aunque sube rápidamente y en 1983 ya alcanza al 37%. Entre los países en desarrollo hay también mucha dispersión, siendo el promedio asiático (25%), bastante inferior al del Cercano Oriente, (41%). En Latinoamérica, Argentina alcanza 30%, Chile 28%, México 23% y Uruguay 24%. Estas cifras han sido elaboradas con una metodología uniforme.

En una primera aproximación se insinúan dos impresiones: (a) los países que conforman el listado, los socios del Fondo Monetario, muestran, en 1980, una participación del gasto público en el producto que se asocia positivamente con el ingreso per cápita: a mayor riqueza, mayor es también la participación del estado. (b) el nivel de participación estatal en Chile es elevado en relación a sus congéneres, los países en desarrollo del Hemisferio Occidental.

El nivel de ingreso promedio de la población parece así constituir una importante variable de ubicación, esto es, un antecedente por considerar al extraer lecciones de esta comparación internacional. Con el fin de obtener una impresión más nítida de la experiencia foránea en esta materia, se desarrolla el ejercicio de retrospectiva histórica que se describe a continuación. Se eligieron seis países, cuatro que hoy en día son de alto ingreso, España y Chile. La selección de países toma en cuenta las reflexiones que plantearan personeros que proponen expandir la extracción de recursos del sector privado en nuestro país.

## INGRESO PER CAPITA CHILENO EN RELACION A OTROS PAISES

	<u>Ingreso Chile</u> Ingreso País (1986)	Año Igualación
Chile	100,0%	
España	34,6%	1957
Italia	19,2%	1900
U.S.A.	9,0%	1840
R.F. Alemania	14,0%	1886
Suecia	12,0%	1890

Fuente: Estimación en base a antecedentes publicados en literatura económica. (Anexo I).

Se procedió, en primer lugar, a determinar la importancia porcentual del ingreso per cápita chileno respecto del ingreso per cápita en cada uno de estos países. La primera columna del cuadro indica, que en 1986 el producto per cápita chileno representaba 19,2% del producto per cápita italiano, 12% del producto per cápita de Suecia y así sucesivamente. La segunda columna, por otra parte, señala el año en que el respectivo país tuvo un producto per cápita similar al que Chile detenta en 1986. Por ejemplo, de acuerdo a la estimación, Suecia en 1890 tuvo un producto per cápita equivalente al chileno en 1986. O sea, en la segunda mitad del siglo pasado los países que ahora detentan el mayor ingreso -aquí se exceptúa España- habían alcanzado un nivel comparable al ingreso chileno de hoy día. ¿Qué participación del estado registraban en esa época? La impresión general que se obtiene después de examinar los antecedentes, es que por esos años los países hoy en día ricos tenían participaciones estatales entre 5% y 14% del producto.

Es indudable que estas comparaciones no están exentas de dificultades y que sólo deben entenderse en un sentido aproximado; pero la conclusión también es clara: los países hoy en día ricos, en el momento en que contaban con un producto per cápita similar al nuestro se caracterizaban por una participación estatal en la economía muy inferior a la del Chile de hoy.

No se está sugiriendo que Chile debiera imitar el recorrido en el tiempo de los países hoy en día ricos; si esto se aplicara en todos los ámbitos; también

debiéramos reemplazar buses rurales por diligencias y calculadoras por ábacos! Durante todo este período hubo desarrollo técnico y acumulación de conocimiento que han permitido también que el estado se expanda y que administre los recursos recibidos. Por otra parte el desarrollo técnico ha encarecido las funciones de defensa y de salud, al menos en términos presupuestarios. Pero las diferencias en materia de tributación total son abrumadoras y ellas muestran que hace ya bastante tiempo Chile se separó del camino seguido por los países ricos en su evolución económica.

Otro antecedente valioso sobre el tema lo constituye la experiencia de los países asiáticos, en especial de aquellos que muestran un alto nivel de crecimiento de su riqueza durante los últimos treinta años. Así, por ejemplo, en el caso de Corea el coeficiente del gasto estatal respecto del producto fue, en 1987, 18,2% y el promedio para los últimos nueve años, 19,9%. (Cuadro 2).

Ultimamente, diversos autores chilenos han señalado que Corea constituye un ejemplo de desarrollo hacia afuera con fuerte intervención estatal, subrayando que Chile debiera imitarlo y establecer una política industrial. Es cierto que el estado coreano ha intervenido su economía de formas diversas, posiblemente a veces con éxito y en otros casos, como consta en la literatura, promoviendo inversiones poco rentables. Pero lo que sí queda muy claro al observar el nivel del coeficiente gasto estatal sobre producto, es que el estado coreano es y ha sido prudente en cuanto a la extracción total de recursos desde el sector privado.

Para Taiwán, otro ejemplo de crecimiento vertiginoso, entre 1961 y 1981 el gasto de gobierno como proporción del producto pasó del 21,4% al 27,5%. Se sabe, adicionalmente, que la producción durante el período señalado se fue concentrando cada vez más en empresas del sector privado, cayendo la importancia relativa de las empresas públicas (Myers, 1986). Nótese también, que tanto Taiwán como Corea del Sur, han vivido todo este tiempo con una incógnita permanente respecto a la posibilidad de mantener sus límites geográficos frente a estados vecinos muy interesados en una redefinición sorpresiva de éstos. Ello indudablemente ha debido estimular la importancia relativa del gasto en defensa. Pero aún así lograron mantener la prudencia fiscal.

Conviene ahora complementar los antecedentes sobre tributación global, siempre medida en términos del coeficiente gasto fiscal a producto, con información sobre la forma en que los niveles impositivos han evolucionado en período más extensos en los países que hoy en día detentan alto ingreso per cápita. La característica más sobresaliente de esta evolución es la elevada concentración en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Incluso, en 1970, o sea con posterioridad a su enriquecimiento más espectacular que termina con la primera crisis del petróleo, los países que conforman la OECD registran un nivel medio de

tributación del 34%, y es sólo entre ese año y 1985 que esta cifra sube al 47% (antecedentes de Lybeck y Henrekson 1988).

Más aún, durante el primer decenio del período de oro del crecimiento de los países ricos, éste es, entre 1950 y 1960, la carga promedio de la tributación de estos países parece no crecer, manteniéndose aproximadamente en torno al 27%. En síntesis, la experiencia en materia de tributación total de los países hoy en día avanzados parece ser una sola: la gran expansión del papel del estado en estas economías se produce una vez logrado un nivel de riqueza bastante apreciable, al menos si lo comparamos con Chile. En efecto, en 1960 los países industriales alcanzaban en promedio un producto nacional bruto per cápita que es más del doble del que nuestro país detenta hoy en día. (Comparación basada en antecedentes de World Development Report 1984 y 1989, Banco Mundial).

El conjunto de la evidencia aquí proporcionada, a nuestro entender, permite concluir que la tributación total en Chile es alta, teniendo la debida consideración por los respectivos niveles de riqueza per cápita, y ello tanto en relación a los países ricos como también en relación a los países que han registrado crecimientos espectaculares en las últimas décadas, los tigres asiáticos y Japón.

Entendemos bien que la conclusión anterior se refiere a la experiencia, pero ella por si sola no constituye una prueba teórica ni del impacto de la tributación (o actividad del estado) sobre el crecimiento económico y tampoco explica por qué aumenta la importancia relativa del estado. Sin embargo el objetivo de este breve ensayo es solamente el de identificar con claridad la experiencia internacional en materia de tributación total y no el de adentrarnos por discusiones teóricas y estadísticas de causalidad. Sobre este último tema existe una abundante literatura; tanto el comportamiento del estado como su incidencia sobre la evolución económica constituyen temas de estudio que han recibido un fuerte impulso en los últimos decenios. Los modelos simples con que se ha estado explorando el segundo de estos puntos, arrojan resultados que tienden a mostrar una relación más bien negativa de la tributación total sobre el crecimiento económico. Lo anterior se entiende a partir de cierto nivel de actividad mínimo, en que el estado entrega los bienes públicos tradicionales en cuya provisión parece tener claras ventajas comparativas. Para lograrlo precisa de recursos, pero la tributación necesaria para lograr tal objetivo es bastante inferior a la que el estado extrae actualmente de la economía chilena. Con todo, ello tampoco significa que el estado chileno haya estado o esté cumpliendo plenamente con esta tarea; el comienzo de los años 70 constituye un ejemplo evidente de que esto no es necesariamente así.

La experiencia internacional es valiosa y debiera constituir un antecedente por considerar en el diseño de política. Lo que propone esta nota, es que ella debe ser evaluada en forma completa para poder concluir, respecto de la conveniencia de su imitación y que en este sentido el nivel del respectivo ingreso per cápita

constituye una variable crucial. Entendemos que la conclusión que debe extraerse, parte por reconocer que el nivel de participación estatal que caracteriza al Chile de hoy es elevada para nuestra riqueza y que, por lo tanto, expandir este coeficiente ahora con el ingreso per cápita de que gozamos, llevaría al país por un camino muy diverso al que recorrieron los países de alto ingreso y aquellos que han registrado las mayores tasas de crecimiento.

No basta con señalar que el impuesto tal o cual es bajo en relación a Alemania o Suecia para poder contar con un argumento en favor de su expansión. De acuerdo a los antecedentes aquí presentados esta comparación debe ser enriquecida con la información de los respectivos ingresos per cápita y, al proceder de esta forma, la conclusión respecto del alza pierde vigencia, incluso debiera cambiar de signo.

Ahora, algo totalmente distinto es proponer que el impuesto A es bajo y que debiera ser aumentado con el fin de así poder reducir el impuesto B; por ejemplo, el arancel a la importación, con el objetivo último de poder lograr una estructura impositiva más proclive al desarrollo y así, finalmente, más justa. Pero en este razonamiento el nivel de gasto fiscal es necesariamente una constante.

Para finalizar, una reflexión en torno al gasto social. Mucho se habla de la necesidad de su expansión; sin embargo, a la luz de los antecedentes aquí expuestos puede decirse que si ello ocurre a través de una mayor participación estatal, la importancia que adquiriría el estado en la economía pondría en peligro el crecimiento del país y por ende, terminar por agravar los males que ahora se denuncian en materia de salud, educación, etc. Este tipo de gasto puede ser deseable por diversos motivos, pero difícilmente, y en su línea gruesa, podrían entenderse como una palanca del desarrollo económico; al menos no es ésta la experiencia de los países que lograron desarrollarse o que han crecido fuertemente.

ANEXO I  
PAISES DE IGUAL PRODUCTO NACIONAL BRUTO PER CAPITA:  
CHILE Y ALGUNOS PAISES ACTUALMENTE DESARROLLADOS

P.Nacional Bruto	(1) <u>PNB</u> cápita 1979	(2) <u>Chile</u> País <sub>i</sub> 1979	(3) <u>PNB</u> cápita 1986	(4) <u>Chile</u> País <sub>i</sub> 1986	(5) Año	(6) Año
Chile 1.690	1	1.320	1	-	-	
España	4.380	.386	4.860	.346	1957	1957
Italia	5.250	.322	8.550	.192	1939	1900
USA	10.630	.158	17.480	.090	1879	1840
Alemania	11.730	.144	12.080	.140	1887	1886
Suecia 11.930	.142	13.160	.120	1896	1890	

- (1) Producto Nacional Bruto per cápita US\$ 1979. "Informe sobre Desarrollo Mundial 1981". Banco Mundial, pp. 160-1.
- (2) Para datos columna (1) Chile/País<sub>i</sub> (i = España,....., Suecia).
- (3) Producto Nacional Bruto per cápita US\$ 1986 "Informe sobre Desarrollo Mundial 1988". Banco Mundial, pp 256-257.
- (5)(6) Indica el año en que el PNB del respectivo país alcanza un nivel similar al chileno en 1979 (5) y en 1986 (6). Las series básicas provienen de Maddison, A. (1979). "Per Capita Output in the Long Run". *Kyklos* 32 1 y 2 pp. 426-29.

Nota: Los años correspondientes a las columnas (5) y (6) se obtienen multiplicando los niveles del PNB per cápita correspondientes a 1978 por los coeficientes de las columnas (2) y (4). La excepción es España; en este caso el año se identificó directamente a través del nivel y tasa de crecimiento correspondientes proporcionados por el Banco Mundial, 1981, op.cit.

Para comparar (5) y (6) no solo hay que considerar que las cifras se ven afectadas por el tipo de cambio real del peso chileno en relación al dólar, como por fluctuaciones del dólar en relación a otras monedas. También pueden haber cambiado las estimaciones del nivel de PNB/cápita en los diversos países.

ANEXO II  
PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL PRODUCTO:  
ALGUNOS PAISES ACTUALMENTE DESARROLLADOS

(a) Consumo Gobierno como porcentaje del Producto Nacional.

	Año		Participación del Estado
Alemania	1890	=	6,0%
Italia	1900	=	4,0%
	1939	=	10,0%
USA	1879	=	6,0%
	1840	<	4,0%
Suecia	1896	=	5,0%

Fuente: Thorn, R. (1967). "The Evolution of Public Finances during Economic Development. The Manchester School of Economics and Social Studies 35 (Adaptación).

(b) Gasto Total incluyendo defensa, gastos civiles, transferencias e interés de deuda pública como porcentaje del Producto Nacional.

	Año	
Estados Unidos	1890	6,4%
	1902	6,6%
	1913	7,0%
Reino Unido	1890	8,9%
	1900	16,6%
	1910	12,7%
Alemana	1881	10,0%
	1891	13,2%
	1901	14,9%
	1907	16,5%
	1913	14,8%

Fuente: Musgrave, R. (1969). Fiscal System. Yale University Press.

- (c) Thorn (op.cit.) señala una elasticidad de largo plazo para la participación estatal total en relación al ingreso per cápita de 1.2 a 1.33. Entonces, tomando la participación de Thorn (Kuznets) arriba señalada ( $G/PGB = .05$ ) y considerando que el ingreso per cápita de los países hoy en día ricos pasó de 15 a 100 (ver porcentaje que representa ingreso chileno actual del ingreso de países ricos), se obtiene una participación estatal actual para los países ricos, equivalente al 42%, lo que coincide con el dato proporcionado por el FMI para 1980. En esta perspectiva la participación estatal del 5% en la segunda mitad del siglo pasado parece un dato plausible para los países hoy en día ricos.

CHILE EN EL UMBRAL DE LOS 90. DOS ENSAYOS Y UNA CONCLUSION  
REALISTA

CUADRO 1  
GASTO PUBLICO COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO  
(1980)\*

	1980		1982	
Mundo	40.04			
Países Industriales	42.81			
Países en Desarrollo	29.87			
Africa	-			
Asia	25.61			
Europa	41.64			
Cercano Oriente	41.23			
Hemisferio Occ.	26.94		32.91	
Alemania	49.43			
Italia	50.96	(1975)		
España	31.22		37.27	(1983)
Suecia	64.49			
Suiza	36.40			
UK	47.71			
India	26.99			(omite Gob. Local)
Indonesia	24.53			(omite Gob. Local)
Malasia	39.80			
Singapore	24.19			
Sri Lank	43.17			
Thailandia	20.50			
Yugoeslavia	34.33			
Argentina	30.20			(omite Gob. Local)
Chile	28.07			
México	23.22			
Uruguay	24.00			

\* Expenditures and Lending - Repayment/PGB.

Fuente: Int. Fin. Statistics Supplement of Government Finance N° 11. 1986, pp. 93-94.

CUADRO 2  
 GASTO ESTATAL EN RELACION AL PRODUCTO  
 COREA, SINGAPUR Y TAILANDIA  
 1977 -1989  
 (%)

	(1) Tailandia	(2) Singapur	(2) Korea	Chile
1977		23.2	18.2	32.9
1978		22.1	18.2	32.4
1979		21.7	19.2	29.3
1980		23.2	20.3	28.7
1981		28.1	21.7	30.3
1982		26.7	22.0	31.2
1983	24.1	29.4	20.0	30.3
1984	24.1	25.3	19.5	31.9
1985	25.8	36.0	19.7	31.6
1986	24.6	36.8	18.4	29.2
1987	21.9	-	18.2	28.5
1988	20.5	-	-	-
1989	20.7	-	-	-

- (1) Expenditure + Net Lending/GDP; Thailand Country Economic Memorandum. Building on a Recent Sources: A Policy Frame Work. Report 7445 - TH. Banco Mundial, febrero 1989, pp. 18.
- (2) Total Expenditure + Lending - Repayment, Gobierno Central Consolidado respecto de GDP. Government Finance Statistics Yearbook. Vol. XII, 1988. IMF.

CUADRO 3  
PARTICIPACION DEL GASTO PUBLICO EN PGB: VARIOS PAISES  
1880-1985

Country/Year	1880	1913	1929	1938	1950	1960	1985
Francia	11.2	9.9 <sup>a</sup>	12.0	21.8	27.6	34.6	52.4
Alemania	10.0 <sup>b</sup>	17.7	30.6	42.4	30.4	32.5	47.2
Japón	9.0 <sup>c</sup>	14.2	18.8	30.3	19.8	18.3	32.7
Holanda	-	8.2 <sup>d</sup>	11.2	21.7	26.8	33.7	60.2
Reino Unido	9.9	13.3	23.8	28.8	34.2	32.6	47.8 <sup>f</sup>
Estados Unidos	-	8.0	10.1	18.5 <sup>e</sup>	22.5	27.6	36.7
Italia	13.7	17.2	19.5	29.2	30.3	30.1	58.4

a = 1910-13, b = 1881, c = 1885, d = 1910, e = 1939, f = 1984.

Fuente: Brosio, G.; Marchese, C. (1988) "The Growth of Public Expenditure in Italy since the Second World War" en Lybeck and Heurekson (1988) pp 189.

## CUADRO 4

GASTO TOTAL DEL ESTADO COMO PORCENTAJE DEL PGB  
OECD (Años Seleccionados)

	1960	1970	1980	1985
Estados Unidos	27.6	31.6	33.7	36.7
Japón	18.3	19.4	32.6	32.7
Alemania	32.5	38.6	48.3	47.2
Francia	34.6	38.9	46.4	52.4
Reino Unido	32.6	39.8	45.1	47.8 *
Italia	30.1	34.2	46.1	58.4
Canadá	28.9	34.8	40.5	47.0
Promedio Simple Países Grandes	29.2	33.9	41.8	46.0
Australia	22.1	25.1	32.1	36.6 *
Austria	32.1	39.2	48.9	50.7
Bélgica	30.3	36.5	50.8	54.4
Dinamarca	24.8	40.2	56.2	59.5
Finlandia	26.7	30.5	36.5	41.5
Grecia	17.4	22.4	30.5	43.2
Islandia	28.2	30.7	31.4	35.6
Holanda	28.0	39.6	50.9	54.6 *
Noruega	33.7	43.9	57.5	60.2
España	18.8	22.2	32.9	39.3 *
Suecia	31.1	43.3	61.6	64.5
Suiza	17.2	21.3	29.3	30.9
Promedio simple países más pequeños	26.2	33.5	43.8	47.6
Promedio simple todos los países	27.2	33.7	43.1	47.1
Desviación St. todos	5.62	7.85	10.11	9.83

\* 1984

Fuente: Henrekson and Lybeck. "Introducción" en Lybeck &amp; Henrekson (1988), pp.5.

## CUADRO 5

CRECIMIENTO DEL PGB PER CAPITA DE 16 PAISES RICOS\*  
1820-1978  
(promedio aritmético; tasas anuales compuestas)

1820-1850	1.1
1850-1870	1.3
1870-1913	1.4
1913-1950	1.1
1950-1978	3.5
1950-1960	3.5
1960-1970	4.2
1970-1978	2.5

\* Países: Australia, Austria, Bélgica, Canada, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Japón, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos.

Fuente: Maddison, op.cit. pp. 416.

## REFERENCIAS

- Lybeck, J.A.; Henrekson, M. (eds.) (1988). Explaining the Growth of Government. North Holland.
- Maddison, A. (1979). "Per Capita Output in the Long run". Kyklos 32.Fax 1/2 pp 412-429.
- Myers, R.H. (1986). "The Economic Development of the Republic of China on Taiwan 1965-1981" en Models of Development, Lau, L.J. ed. Institute for Contemporary Studies; ICS Press. San Francisco, USA.

## POBLACION, EMPLEO Y REGLAMENTACION LABORAL

Recurrir a comparaciones y analogías provenientes de otros campos del saber o, simplemente, a dichos y decires populares, constituye una técnica de comunicación de uso frecuente, inspirada en la esperanza de lograr explicar de esta forma algún complejo fenómeno por medio de un mensaje mínimo. Así un famoso detentor del premio Nobel señala, "la economía se parece a un témpano", no tanto por la frialdad de sus conclusiones sino por cuanto sólo un décimo del problema se aprecia a simple vista.

Otra de estas expresiones propone: "los árboles no dejan ver el bosque"; subrayándose aquí que la preocupación por el caso individual puede resultar tan absorbente como para hacer perder de vista el impacto de un determinado fenómeno en el plano más general o, más agregado, como diría un técnico. Este último dicho ilustra bien un punto de vista bastante generalizado, de izquierdas a derechas, en lo referente a contratos y remuneraciones laborales y, en especial, al papel que ahí le corresponde a las normas y reglamentaciones estatales.

En lo más profundo de nuestras tradiciones, culturales, religiosas o simplemente humanas y populares, está la preocupación por la persona. El compadre, el prójimo, la gente con quienes nos toca convivir en el trabajo, por cuyos barrios atravesamos con nuestros carros o bicicletas, etc., etc. tienen necesariamente más significado que el ser anónimo y desconocido que está fuera de nuestro ámbito de referencia, aunque éste se encuentre tan sólo a la vuelta de la esquina. Si no fuera así, si sólo tuviésemos una preocupación por la persona en abstracto, la raza humana posiblemente hace mucho tiempo habría sido eliminada por leones, dinosaurios u hormigas y, ¡ni siquiera los economistas podrían habernos evitado tal destino!

El advenimiento de la sociedad extendida, o sea, el gran aumento de la población, su concentración en áreas urbanas y la tremenda especialización de la fuerza de trabajo, han significado un enorme desarrollo del mercado, que de un sistema de intercambio más o menos individual, idiosincrático ha dicho un autor, ha pasado a cubrir un ámbito cada vez mayor, otorgando más y más significado a las señales visibles que éste emite. Sin duda que esta tendencia ha sido beneficiosa; es la base de la supervivencia, a niveles de vida crecientes, de la mayor población que ahora se registra; pero, por otra parte, como nuestra capacidad de conocimiento no creciera *pari passu*, la diferencia entre nuestras percepciones respecto de personas específicas y aquellas que se refieren a la comprensión del fenómeno agregado, a la población toda, es también cada vez mayor. Nos resulta mucho más fácil apreciar el impacto de un fenómeno sobre personas específicas que sobre nociones más abstractas como "la población" o el "país"; lo primero resulta de vivencias

personales o de situaciones fáciles de imaginar, lo segundo requiere de conocimientos bastante especializados.

*1. Los árboles no dejan ver el bosque o la paradoja de la reglamentación*

En el ámbito de la política, en la elaboración y aplicación de leyes y regulaciones, ello significa que si no hacemos un esfuerzo extraordinario por evaluar el impacto sobre la población entera, se puede terminar con la existencia de legislación que, tal vez favorezca por un tiempo a los que están aquí y ahora (y que de algún modo nos parecen identificables), pero que, seguramente, perjudicará a otros seres anónimos, tanto presentes como futuros.

Al ampliar el período de inamovilidad legal durante la huelga, parece razonable pensar que se puede estar beneficiando a los trabajadores que cuenten con algún capital humano específico a la empresa, o bien que se desempeñen en organizaciones cuyo capital físico no puede ser trasladado fácilmente a otra actividad. Sin embargo, que la elevación del costo de despedir asociado a esta medida tenga que traducirse también en un aumento del costo a la contratación de recursos humanos adicionales, es algo que resulta más difícil de percibir. Se aplica aquí de lleno el fenómeno de la dificultad de percepción mencionado anteriormente, ya que las futuras contrataciones se refieren a terceros, empleadores y empleados, que, por ahora, son sólo anónimos. Por lo demás, como éste no es el único factor que incide sobre el empleo, puede resultar que en la práctica y en un período breve, este impacto se vea opacado por otros fenómenos, como lo fuera, por ejemplo el drástico mejoramiento de los términos de intercambio en la segunda mitad de los años sesenta, en donde se hizo efectiva una política de esta índole.

El caso del salario mínimo y el debate en torno a la existencia de la institución y de su nivel, constituye otro ejemplo claro: los perjudicados por tal medida están en el anonimato cuando ésta se decide y permanecen en esta situación por largo tiempo o para siempre. Por ejemplo ¿quién sabía que un alto porcentaje de la fuerza de trabajo tenía una remuneración inferior a la mínima en 1957 o en 1970 o en 1981? Sólo en 1989 un investigador, Rojas (1989), proporciona estimaciones al respecto.

Otros ejemplos lo constituyen los reajustes legales obligatorios de remuneraciones. Estos tienen la particularidad de tratar de prolongar en el tiempo una determinada estructura de remuneraciones para diferentes trabajadores empleados; como a la larga ello no es posible, en la práctica, se tiende a imponer así una demora al proceso de ajuste en el mercado. En una economía que requiera de capacidad de adaptación por encontrarse dentro de un mundo cambiante, esta política, junto con beneficiar a algunos repercutirá negativamente sobre otros. También aquí resulta más fácil identificar a los beneficiados -ellos suelen autoidentificarse-, que a los perjudicados, los que quedan en el anonimato absoluto al implementarse la medida.

2. *Crecimiento de la población y crecimiento de la fuerza de trabajo: Chile en el pasado reciente y futuro próximo*

Los ejemplos anteriores ilustran consecuencias teóricas, pero ellos no cuantifican el fenómeno. Podría pensarse que los perjudicados son pocos y que, por tanto, no cabría una mayor preocupación por el asunto. Sin embargo esto no es así y los párrafos siguientes están orientados precisamente a subrayar que las consecuencias negativas potenciales de tales medidas serían importantes, principalmente porque el país atraviesa por un momento histórico muy especial en lo referente a la evolución de la fuerza de trabajo; se trata de una revolución, si puede usarse el término para hacer referencia a un cambio brusco de tendencia.

El impacto económico de una determinada medida de reglamentación laboral dependerá en forma importante de unos pocos rasgos fundamentales del país. Para ilustrar el punto se considera el caso de una disposición que incremente el costo de nuevas contrataciones, como lo sería una "ley de inamovilidad". Con empresas grandes, intensivas en el uso de capital físico y diversificadas, la posibilidad de adaptarse a los cambios de precio y demanda que caracterizan al mundo cíclico y cambiante, enfatizando la producción de algunos bienes, nuevos o antiguos, en desmedro de los rubros en decadencia, trasladando personal de un proceso a otro, constituye una posibilidad de ajuste que no debiera despreciarse. Sin embargo, si la organización de la industria fuera más especializada y las empresas se encuentran menos diversificadas y son más bien pequeñas, en tal caso los ajustes internos a la empresa no representan una oportunidad cuantitativamente importante para lograr adaptar el empleo a la demanda cambiante; la utilización productiva de los recursos requerirá movimientos entre empresas y nuevos contratos, con lo cual el impacto de una ley de inamovilidad podrá ser más severo.

Por otra parte y siguiendo con el ejemplo de la ley de inamovilidad, una fuerza de trabajo en expansión ofrecerá un potencial de dificultades mayor en relación al país con una fuerza de trabajo estancada o en retroceso. En la primera situación es mayor la importancia relativa del trabajador joven, cuya productividad es aún desconocida y por tanto mayor también la importancia del funcionamiento expedito, a bajo costo, del mercado de trabajo.

Chile, a nuestro entender, se acerca mucho más al caso de empresas especializadas, medianas y pequeñas, más que grandes y definitivamente con un fortísimo crecimiento de la fuerza de trabajo, al menos en relación a nuestro propio pasado. Entonces, una reglamentación que en Alemania o en otro país avanzado y de población estancada, pudiera eventualmente tener un impacto menor sobre la asignación productiva de los recursos, en nuestro país podría causar estragos severos. Esto, sin haber mencionado la natural inestabilidad que le imprime a la economía chilena la aún elevada concentración de las exportaciones. Con todo no debe dejarse de lado que una línea de interpretación referente a la desaceleración del

CHILE EN EL UMBRAL DE LOS 90. DOS ENSAYOS Y UNA CONCLUSION  
REALISTA

---

crecimiento económico en dicho país europeo, propone que el fenómeno sería consecuencia de una excesiva reglamentación por parte del estado de los contratos laborales.

En esta nota no se trata de cuantificar el número de personas que se puedan ver perjudicadas por tal o cual regulación en el campo laboral; al enfatizar los cambios globales que experimenta la oferta de trabajo, se busca subrayar que nuestra realidad demográfica de país joven está muy lejos de las pausadas evoluciones de la población de los países europeos que hoy en día detentan un alto estándar de vida. Absorber nuevas restricciones al funcionamiento del mercado laboral con una población en equilibrio estacionario, es una cosa; hacerlo, sin sacrificar productividad, en un momento de desarrollo demográfico acelerado, es otra, bien distinta y llena de dificultades. No se pretende así que se deje de lado la preocupación por el destino de personas, sino sólo recordar que algunas personas, aunque constituyan un porcentaje importante de la población, no son todas las personas actuales y/o futuras.

Se exponen, a continuación, algunas cifras que permiten apreciar la muy especial coyuntura demográfica por la que atraviesa el país. Las tasas anuales de crecimiento de la población chilena durante este siglo, medidas por los censos, indican que el aumento poblacional en los primeros cuarenta años fue cercano al 1,4% por año. Este ritmo se incrementa de ahí en adelante, alcanzando entre 1952 y 1970 tasas anuales promedio entre 2,0 y 2,3%. Posteriormente la tasa de crecimiento cae, encontrándose ella en los años ochenta a un nivel muy parecido al histórico, pre 1940.

CUADRO 1

POBLACION TOTAL: CHILE 1907-1988  
(Tasas de crecimiento promedio anuales)

Período	Tasa anual crecimiento de población
1907-40	1,4
1940-52	1,9
1952-60	2,3
1960-70	2,0
1970-82	1,6
1982-88	1,5

Fuente: Censos Poblaciones, INE.  
1988. INE, Muestra Hogares.

Las tasas de variación de la población reflejan la evolución relativa de mortalidad y natalidad. Tal como plantea Haindl et.al. (1987), aludiendo a una ley empírica observada en otros países, los cambios en la tasa de mortalidad con que se inicia el fenómeno alteran a la larga el comportamiento de la tasa de natalidad, generando así un ciclo en el crecimiento de la población, tal como se aprecia entre 1940 y 1970. Sin embargo el efecto completo es de mucho mayor extensión por cuanto los cambios mencionados repercuten sobre la composición por edades de la población y por ende también sobre su crecimiento. Pero, adicionalmente, este cambio en la composición de la población ofrece implicaciones para la determinación de la fuerza de trabajo y éste es el tema que nos interesa aquí.

Para apreciar esto último, conviene centrar la atención en la fracción de la población que representa 15 y más años. El coeficiente en cuestión, que entre 1907 y 1952 fluctúa en torno al 62,3%, registra una disminución abrupta en los censos de 1960 y 1970 llegando al 60,6% en promedio, disminución que resulta muy plausible a la luz del alto crecimiento poblacional como de su composición en los años cincuenta y sesenta. Sin embargo y de acuerdo al censo de 1982, la importancia relativa de la población de 15 y más años sube abruptamente al 68,1%, coeficiente que en 1988 llegó al 69,2% de acuerdo a las estimaciones muestrales. Así, la particular evolución que han tenido natalidad y mortalidad han alterado drásticamente la base principal de la cual proviene la fuerza de trabajo.

Para entender la conformación de la fuerza laboral a partir de estos antecedentes demográficos básicos, debe tomarse en cuenta el impacto de la extensión promedio de la educación formal, la que retarda la disposición a trabajar. Por otra parte, sólo una fracción de las personas de 15 y más años trabajan -ésto en el sentido de trabajo remunerado-, fracción que los expertos denominan tasa de participación. El punto es que esta tasa tampoco es constante, siendo afectada por los ciclos económicos, además del mismo desarrollo económico y de la evolución de natalidad y mortalidad, tal como lo ilustran las comparaciones internacionales.

Esta tasa de participación, es decir, la fuerza de trabajo respecto de la población total de 15 años y más, decrece irregularmente a partir de un nivel de 61% a comienzos de siglo (1907), para alcanzar su mínimo en 1970, con 48,9%. Hacia 1982, el coeficiente en cuestión se ha recuperado levemente, 49,6%, pero en 1988 ya se aprecia un incremento de mayor importancia, llegando al 52,4%. Habría que agregar que las estadísticas de 1988 corresponden a la Muestra de Hogares y no a censos de población como las cifras de los años previos; sin embargo, la muestra debe reflejar adecuadamente la evolución que registra la composición de la población toda.

Entonces, en la década del ochenta, el país se encuentra en una coyuntura poblacional que difiere marcadamente de la de décadas previas, no solo se incrementa relativamente la población de 15 y más años, sino también sube la

proporción en que ésta participa de la fuerza de trabajo. No es éste el lugar para presentar cálculos y estimaciones referentes a la evolución en los próximos años, pero parece poco probable que el fenómeno termine abruptamente en marzo de 1990, aunque la primera tasa, la que corresponde a los de 15 años y más, debiera alcanzar un máximo en la primera mitad de esta década. Hay que señalar también que la composición de la población por edades y su crecimiento están en gran medida determinados por decisiones que los chilenos tomaron en el pasado, sin perjuicio de desconocer la posibilidad potencial de fenómenos tales como plagas y conflagraciones. La tasa de participación por otra parte, depende de decisiones que los chilenos tomarán individualmente, en el contexto de sus respectivas familias, en los años que vienen, de modo que este aspecto puede verse afectado por las condiciones económicas próximas futuras.

El Cuadro 2 ilustra la evolución que registra la fuerza de trabajo, durante los tres últimos decenios. Si se toma el año 1975 como punto de referencia, se aprecia el efecto que han tenido los fenómenos arriba señalados, esto es, el crecimiento poblacional, su impacto sobre la composición por edades, además de las variaciones en la tasa de participación. En el período más reciente de estos treinta años la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo en promedio excede en 63% a la del primer subperíodo.

CUADRO 2

CRECIMIENTO ANUAL DE LA FUERZA DE TRABAJO 1960-1988  
(tasa de variación anual promedio por período)

Período	Tasa anual (%)	
1960-65 } 1965-70 } 1970-75 }	1.8 } 1.6 } 1.5 }	1.6
1975-80 } 1980-85 } 1985-88 }	3.3 } 2.4 } 4.6 }	3.4

Fuente: Lüders, (1989).

### 3. *El desafío para la economía chilena*

Desde el punto de vista económico, todo esto significa dos cosas: por una parte, más recursos y, por ende, mayor producción potencial y por otra, un desafío dirigido a la política económica del país en cuanto a no entorpecer el uso productivo de los recursos. Ello dependerá crucialmente de tres cuestiones: la actitud que el país desarrolle frente al capital, sin distinguir aquí entre nacional y extranjero; las políticas globales que determinen las oportunidades de producción y, la presencia o ausencia de trabas a la contratación del recurso humano. Lo primero tiene relación con la tributación al capital y en general con la tributación global del país, además de la naturaleza misma de la regulación. Las políticas globales que determinan las oportunidades de inversión en nuestro país están estrechamente asociadas al grado en que la política permita la expresión del mercado libre, tanto interno como externo, lo que implica minimizar trabas al intercambio como impuestos, aranceles, prohibiciones, etc. El tercer punto corresponde a la reglamentación estatal de los contratos laborales y es el tema que se examina luego.

Cifrar esperanzas en la expansión del gasto fiscal y en la empresa pública para responder a este desafío no sólo no representa una solución, sino que existen argumentos bastante serios como para pensar que el resultado final nos llevaría en la dirección contraria. La propia experiencia del país a comienzos de los setenta, la experiencia histórica de los países que hoy en día detentan un elevado ingreso, como el alto nivel que ya alcanza la participación del estado en la economía nacional, constituyen factores que debieran alejarnos de esta respuesta, llevando a pensar que la única estrategia que verdaderamente permite enfrentar el desafío es aquella basada en la expansión del sector privado. El desempeño económico del país en los últimos cuatro años y la evolución experimentada por la tributación total medida como gasto fiscal sobre producto, constituyen, por lo demás, otro argumento en favor de esta idea.

Pasando ahora al Cuadro 3, que trae los cambios quinquenales del empleo, lo que se encuentra es globalmente compatible con la evolución registrada por la fuerza de trabajo (Cuadro 2). Nuevamente usando como punto de separación el año 1975, se obtiene que en el primer subperíodo, 1960-75, en el cual la fuerza de trabajo crece lentamente, ocurre algo similar con el empleo, mientras que en el segundo subperíodo, 1975-88, en que la fuerza de trabajo crece aceleradamente, también lo hace el empleo. Asimismo, salta a la vista que en materia de crecimiento del empleo la década del sesenta es bastante pareja y estable, mientras que las dos siguientes son todo menos eso, lo que es compatible también con la evolución general que experimenta la economía mundial en esos decenios. Sin perjuicio de que en el largo plazo en esta materia parece estar operando la ley de Say, aquella que propone que la oferta crea su propia demanda, es de conocimiento general que existen períodos extensos en que ello no se ha cumplido y el desempleo varía con fuerza.

CHILE EN EL UMBRAL DE LOS 90. DOS ENSAYOS Y UNA CONCLUSION  
REALISTA

---

## CUADRO 3

CRECIMIENTO DEL EMPLEO\*: CHILE 1960-1988  
 PROMEDIO SIMPLE DE TASAS VARIACION ANUAL

Período	Tasa Anual (%)	
1960-65	1.9	} 0.8
1965-70	1.7	
1970-75	-1.2	
1975-80	3.5	} 4.5
1980-85	2.9	
1985-88	7.1	

\* Excluye PEM y POJH (Ver Anexo I).

Un segundo indicador referente al empleo lo constituye la elasticidad empleo-producto, esto es, una relación entre los cambios porcentuales del empleo y del producto geográfico bruto. Al calcular esta elasticidad para cada año a partir de 1961 y ordenar la información en períodos con valores afines, se obtienen los antecedentes que figuran en el Cuadro 4. Basta una mirada para reconocer que, en general, el valor de esta elasticidad es mayor con posterioridad a 1975, siempre en relación a los quince años previos aunque también se aprecia un valor alto para su época, en el subperíodo 1964-67. Asimismo, el nivel excepcional que se registra en 1983-85 constituye una expresión más de la caída de actividad y de empleo que caracterizan a la depresión que se inicia a fines de 1981, como de la capacidad de reacción de un mercado laboral que funciona sin la restricción de reglamentaciones paralizantes.

## CUADRO 4

ELASTICIDAD EMPLEO PRODUCTO  
(Promedios de Tasas Anuales: Períodos Seleccionados)

1961-63	0.31
1964-67	1.29
1968-71	0.44
1975-82	0.55 - 0.63
1983-85	3.7
1986-88	1.12

Fuente: (Ver Anexo II).

Cuando en medio de la crisis de comienzo de los años ochenta se hacían estimaciones del crecimiento en el producto necesario para absorber el desempleo existente y proyectado, se llegaba a valores que resultaban totalmente incompatibles con la evidencia histórica disponible a la fecha, lo cual, por lo demás, en su época dio pábulo para que se reforzaran las críticas contra el sistema de economía libre. Lo que sucedió más tarde en materia de expansión de empleo resultó una sorpresa para estos críticos, pero también para otras personas que veían con bastante más fe que los primeros, los méritos del sistema libre.

La interrogante que se plantea puede ser sintetizada en dos preguntas. Primero, ¿en qué medida el elevado crecimiento del empleo en los años recientes corresponde a una consecuencia que pueda ser atribuida a la presencia de una ley de Say que regiría en este campo en el largo plazo? Segundo, ¿es la absorción de empleo consecuencia de las políticas vigentes, es decir, una tributación global contenida, la apertura al exterior y, por último, la institucionalidad laboral dirigida a facilitar la contratación de trabajo? La primera interpretación diría que las cosas suceden por sí solas, independiente de lo que haga o deje de hacer el estado, mientras que la segunda propone que para crecer y absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo debe existir un clima -una política- que no ahuyente la inversión y que no inhiba la contratación.

En nuestra opinión la política seguida fue determinante en el resultado observado en los últimos años, aunque no se descarta la vigencia de una evolución que pueda asociarse a la ley de Say en un período largo; por último la gente tiene

que sobrevivir de alguna forma! Pero nos parece muy aventurado pensar que estas tasas de absorción de empleo pudieran haberse materializado en los años mencionados, con políticas que hubieran insistido en la expansión del tamaño del estado, con el desarrollo hacia adentro en detrimento de la integración con la economía mundial y con una institucionalidad laboral preocupada de mantener empleos específicos para personas determinadas, orientada a dirigir desde el estado las remuneraciones correspondientes. Nuestra propia evidencia histórica, como la evolución registrada por los países vecinos que han insistido sobre tales políticas, constituyen testigos en favor de nuestra interpretación.

Se han mencionado tres políticas claves: tributación contenida, intercambio libre e institucionalidad laboral que favorezca la contratación, de modo que surja, naturalmente, la pregunta respecto del aporte de cada una de ellas. En este momento parece haber quienes piensan que se podría alterar la primera y tercera y no afectar el potencial de crecimiento que se deriva de la segunda.

Tendemos a pensar que tal presunción no se justifica; las tres constituyen un todo y renunciar a una de ellas, bien puede hacer perder el efecto total. Así, por ejemplo, el incentivo para buscar nuevos mercados externos no es independiente ni del precio que se ha de pagar por el trabajo ni de los impuestos con que se grava a la actividad, esto, desde el impuesto de primera categoría, pasando por el IVA e incluyendo el arancel a la importación, que, como han insistido los expertos en esta materia, tiene un fuerte contenido de impuesto a la exportación.

Pero volvamos al tema laboral propiamente tal. Aunque sin entrar en una comparación exhaustiva, puede decirse que los desarrollos registrados a partir de fines de 1973 y en definitiva lo que se llegó a conocer como el Plan o la Reforma Laboral, consagran un cuadro institucional bastante diferente al precedente. La filosofía básica subyacente a las disposiciones vigentes se resume en la proposición siguiente: facilitando la salida se facilita la nueva contratación. Por otra parte, con anterioridad se insistía en una institucionalidad en que, encontrado un lugar de trabajo, éste debía ser conservado para la persona que lo ocupaba y además debía proveer los incrementos reales en remuneración que se consideraban deseables. Se encarecía el contrato y, por ende, su iniciación. Obviamente, dos puntos de vista distintos. No es mi función identificar el reglamento mejor o más apropiado para el país; en definitiva, es tarea que corresponde a los representantes elegidos por los ciudadanos. El objetivo de este breve ensayo es tan sólo el de mostrar cómo distintas decisiones en éste y otros campos relacionados, pueden afectar a quién aquí es denominado trabajador anónimo, el grupo, cuantitativamente importante, de las personas que experimentarán los efectos negativos que acarrearán las medidas restrictivas.

Finalmente es necesario mencionar un aspecto sutil del efecto de las reglamentaciones. Como decíamos, la consecuencia de una institucionalidad laboral

restrictriva se manifiesta a través del encarecimiento de los contratos, disminuyendo éstos por consecuencia. El punto que se desea explicitar a continuación se refiere a la forma como se presenta la reducción de contratos. La primera y más tradicional en la literatura económica es, ciertamente, el desempleo, o sea la presencia de un mayor número -porcentaje- de personas que queriendo trabajar no son correspondidos por los empleadores actuales o potenciales. Sin embargo este resultado no es el único. Existen, en efecto, dos posibilidades alternativas al desempleo, además del posible efecto denominado "trabajador desalentado". Por una parte el simple no respeto a la ley, es decir, contratos que no se atengan a la institucionalidad laboral, lo que se traduce en el fenómeno que se conoce como economía subterránea o clandestina. Al respecto recientemente se ha dado a conocer un interesante estudio que revisa la evidencia disponible en torno a la remuneración mínima (Rojas, op.cit.). Se constata ahí que siempre, desde los años cincuenta al menos, han existido personas en el país cuyas remuneraciones son inferiores al mínimo estipulado por la ley; más aún, la importancia relativa de esta expresión de la economía subterránea era bastante mayor en el pasado que en el presente y que el relativamente bajo nivel de la remuneración mínima que rige en los últimos años habría ayudado a disminuir la frecuencia de casos en que no se cumple con la ley.

El segundo camino para evadir las restricciones de la institucionalidad laboral es estrictamente legal y consiste en substituir el contrato laboral por uno de intercambio del producto. O sea en vez de intercambiar el servicio del trabajo, el trabajador produce el producto -seguramente uno distinto-, e intercambia entonces el bien generado con su trabajo. Esta interpretación tiene su origen en el artículo más citado en toda la literatura económica, la famosa "Naturaleza de la Firma" de Coase (Cheung 1983). En nuestra realidad del Cono Sur esta salida se traduce en el así denominado trabajador por cuenta propia, o "Cuentapropismo" como bautizara el fenómeno un analista transandino (Schenone, 1989).

La infracción a la ley tiene así un carácter mixto: es ilegal y por tanto un elemento que conspira contra la moral pública en general, factor muy importante en el desarrollo de un país; pero, por otra parte, permite acoger al trabajador anónimo que fuera desplazado por la regulación laboral restrictiva. El cuentapropismo, por otro lado, ofrece la aventura de la vida empresarial pero al precio de perder algo de tranquilidad y las indicaciones útiles y productivas que puede proporcionar el empleador.

Hay sin embargo otra dimensión del problema, importante para la óptima asignación de los recursos. Las empresas y actividades que se desenvuelven subterránea o clandestinamente, a pesar de producir bienes cuyo consumo es totalmente legal y que sólo infringen determinadas normas tributarias, laborales, u otras, se caracterizan, por lo general, por productividad y tecnología inferiores a las organizaciones no subterráneas. La razón es simple, el riesgo implícito inhibe la

acumulación de capital, dificulta los contratos crediticios y resta sentido de permanencia a la actividad, inhibiendo así la acumulación de capital humano y físico, y por ende, las remuneraciones del trabajo. El cuentapropismo forzado, aunque legal, en la práctica significa también que se incurre en efectos similares a los de la economía subterránea.

Un cambio institucional que encarezca la mano de obra repercutirá en primera instancia inhibiendo aquellas actividades en que no se esté percibiendo una renta económica, como podría ser, por ejemplo, el caso de las exportaciones marginales. La acumulación de capital se vería frenada y podría registrarse algún incremento del desempleo. Pero el impacto más duradero se manifestaría más bien en el campo de la productividad de los recursos humanos y en el nivel de capital físico de la economía, que en la dicotomía empleo-desempleo de los mismos. Con ello la identificación de las consecuencias últimas de la reglamentación son aún más difíciles de percibir, aunque no por ello inexistentes.

Un empleador y un trabajador, o su organización sindical de la empresa, pueden convenir cualquier arreglo contractual, por ejemplo, en materia de indemnizaciones de años de servicio o de garantía del puesto de trabajo en caso de huelga o en otros ámbitos. Las conversaciones entre organizaciones de empresarios y de trabajadores son instancias valiosas y facilitan la convivencia y el desarrollo del país. Pero, transformar sus conclusiones, acuerdos, o formas contractuales, en leyes que obliguen al resto de los chilenos, fácilmente llega a ser un atentado al trabajador anónima y en definitiva al crecimiento del país.

CHILE EN EL UMBRAL DE LOS 90. DOS ENSAYOS Y UNA CONCLUSION  
REALISTA

---

ANEXO I  
CHILE EMPLEO 1960-1988

Año	(1) Empleo (miles personas)	(2) ?% (1)
1960	2.278	
1961	2.297	0.83
1962	2.341	1.91
1963	2.393	2.22
1964	2.447	2.25
1965	2.505	2.37
1966	2.554	1.96
1967	2.635	3.17
1968	2.665	1.13
1969	2.678	0.48
1970	2.720	1.57
1971	2.808	3.23
1972	2.836	1.00
1973	2.784	-1.83
1974	2.780	-0.14
1975	2.558	-8.00
1976	2.560	0.08
1977	2.704	5.63
1978	2.867	6.02
1979	2.933	2.30
1980	3.036	3.51
1981	3.191	5.10
1982	2.803	-12.15
1983	2.720	-2.96
1984	3.070	12.80
1985	3.425	11.60
1986	3.663	7.00
1987	3.855	5.20
1988	4.204	9.00

## Fuente

- 1960-1983: Lüders, R. (1989). 25 Años de Ingeniería Social en Chile. Documento de Trabajo N° 117. I.E. PUC. Para el período 1970-1983, se basa en Jadresic, E. (1985). Medición del empleo y Desempleo Agregado en Chile 1970-84. Notas Técnicas N° 78. CIEPLAN.
- 1984: Directamente de Jadresic, 1985 (op.cit.).
- 1985-1988: Empleo según INE homogeneizado; obtenido de Informes de Coyuntura N° 8 y 12, Instituto de Economía Política, U. Adolfo Ibáñez, restando PEM y POJH para compatibilizar con la serie de Jadresic (op.cit.).
- PEM + POJH 1984: Estimado como diferencia entre empleo Jadresic y Empleo INE anterior.
- 1986-87: Obtenido del Banco de Datos, Jorge Desormeaux, IEUC.
- 1988: Información POJH del periódico; PEM se supuso una disminución muy lenta respecto 1987.

## Resumen de lo anterior

	Ocup. INE*	POJH	PEM	Ocup PEM-POJH
1984	3.609.2		539	3.070.0
1985	3.708.2	170.7	112.4	3.425.1
1986	3.895.7	142.0	90.3	3.663.4
1987	4.010.8	69.9	86.0	3.854.9
1988	4.265.8	12.2	50.0 *	4.203.6
			15.0 **	4.238.6

\* Est.

\*\* Est. de acuerdo a POJH.

Nota

La resta de PEM y POJH durante la depresión en que estos programas crecen, incrementa la caída del empleo, pero en recuperación sucede lo contrario. Esta serie, entonces está más cerca de la demanda total por trabajo, que incluye sector público + sector privado, pero excluye la "demanda" del fisco para aliviar

CHILE EN EL UMBRAL DE LOS 90. DOS ENSAYOS Y UNA CONCLUSION  
REALISTA

---

desempleo (POJH + PEM). La serie sería buen indicador de la capacidad del sistema ec. nacional para crear empleos productivos.

ANEXO II  
PGB, EMPLEO Y ELASTICIDAD EMPLEO CHILE 1961-1988

Año	(1) ?% PGB	(2) ?% Empleo	(3) $\frac{?% Empleo}{?% PGB}$
1961	4.6	0.83	0.18
1962	4.7	1.91	0.41
1963	6.3	2.22	0.35
1964	2.2	2.25	1.02
1965	0.8	2.37	2.96
1966	11.2	1.96	0.18
1967	3.2	3.17	0.99
1968	3.6	1.13	0.31
1969	3.9	0.48	0.12
1970	1.9	1.57	0.82
1971	9.0	3.23	0.36
1972	-1.2	1.00	-0.83
1973	-5.6	-1.83	0.32
1974	0.9	-0.14	-0.15
1975	-13.1	-8.00	0.61
1976	3.5	0.08	0.02
1977	9.9	5.63	0.57
1978	8.2	6.02	0.73
1979	8.3	2.30	0.28
1980	7.8	3.51	0.48
1981	5.5	5.10	0.92
1982	-14.9	-12.15	0.82
1983	-0.7	-2.96	4.23
1984	6.3	12.80	2.03
1985	2.4	11.60	4.83
1986	5.7	7.00	1.23
1987	5.7	5.20	0.91
1988	7.3	9.00	1.23

Fuente: (1) De la Cuadra y Hachette, 1988; Boletín Banco Central de Chile, 1989.

(2) Anexo I.

(3) = (2)/(1).

## REFERENCIAS

- Cheung, S.N.S. (1983). "The Contractual Nature of the Firm". Journal of Law and Economics 26. pp1-21.
- De la Cuadra, S. y Hachette, D. (1988). The Timing and Sequencing of Trade Liberalization Policy: The Case of Chile. Documento de Trabajo N° 113. IEUC.
- Haindl, E.; Palomara, J.; Díaz-Muñoz, J.P. (1987). "La Transición Demográfica en Chile". Revista de Economía y Administración 62. U. de Chile.
- Lüders, R. (1989). "Veinte y Cinco Años de Ingeniería Social en Chile". Documento de Trabajo N° 117. IEUC.
- Rojas, A. (1989). "Salarios Mínimos e Ingreso de los Asalariados". Ponencia presentada en Reunión Anual Economistas 1989. Desarrollado en PUC. Santiago.
- Schenone, O. (1989). El Cuentapropismo, la legislación Laboral y la Acumulación de Capital". Cuadernos de Economía 26-79. IEUC.