

D. ... Flacso-Chile
15 julio 2004

FLACSO - CHILE

Chile 2003-2004

**Los nuevos escenarios
(inter) nacionales**

LIBROS FLACSO-CHILE

320.983
C43C
4da
10250

Chile 2003-2004

Los nuevos escenarios (Inter) nacionales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobierno de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer al apoyo de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

320.14(83) FLACSO-Chile

F572

Chile 2003-2004: los nuevos escenarios (inter) nacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002.

363 p. Serie Libros FLACSO

ISBN: 956-205-186-2

RELACIONES EXTERIORES / DERECHOS HUMANOS /
RELACIONES CIVICO MILITARES / GOBERNABILIDAD /
IDENTIDAD DE GÉNERO / MIGRANTES / JUVENTUD /
PODER LEGISLATIVO / 2003-2004 / CHILE

Inscripción N°138.878. Prohibida su reproducción.

© 2004, FLACSO-Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.

Teléfono: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263

Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Editora: Carolina Stefoni, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile

Diseño de portada: A•Dos Diseñadores

Impresión: Lom Ediciones

BIBLIOTECA - FLACSO - CHILE
Fecha: 18 jul. 2004
Compra: _____
Proveedor: _____
Canje: _____
Donación: FLACSO - Chile

ÍNDICE

Presentación 5

Chile en el 2004. La agenda nacional 9

I. Chile y el escenario regional

El patio trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak
Claudio Fuentes y Francisco Rojas 15

La democracia y la economía
Marta Lagos 35

Crónica de esperanzas y decepciones: América Latina y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea
José Antonio Sanahuja 55

En vez del consenso de Washington: las reformas económicas para crecer con equidad
Ricardo Ffrench-Davis 77

¿El fin de las dictaduras militares?
Andrés Villar Gertner 83

II. A 30 años del Golpe

Memoria y proyecto de país
Manuel Antonio Garretón M. 95

Derechos Humanos en Chile a treinta años del golpe militar
Elizabeth Lira y Brian Loveman 117

Relaciones cívico-militares en el 2003. El año de los gestos
David Álvarez Veloso 145

III. Política y Democracia

La gobernabilidad en los tiempos del caos
Luciano Tomassini 159

Modernización del Estado y financiamiento de la política: una crisis que se transformó en oportunidad
Patricio Navia 177

Cómo perder una oportunidad en política: el caso de la ley de financiamiento electoral en Chile
Claudio Fuentes 195

IV. Economía

El eslabón perdido de la economía chilena
Alexis Guardia B. 215

V. Reflexión e investigaciones en FLACSO

Masculinidades, poderes y vulnerabilidades
José Olavarria 227

Identidad de género, sexualidad y ciudadanía: ejercicio de derechos en mujeres adolescentes
M. Cristina Benavente R. y Claudia Vergara P. 245

Migrantes andinos en Chile: ¿Transnacionales o sobrevivientes?
Lorena Nuñez y Carolina Stefoni 267

La ruina como patrimonio: opinión pública y ciudadanía en (torno a) Valparaíso
Gabriel Guajardo y Gonzalo Rojas 289

Jóvenes frente al estudio y el trabajo: nuevos elementos para la interpretación
Sebastián Madrid P. 299

El Senado chileno: pautas de representación política y perfil ideológico
Detlef Nolte y Francisco Sánchez 323

Nuevos desafíos de la estrategia de crecimiento más gasto social
María Pía Martín 345

EN VEZ DEL CONSENSO DE WASHINGTON: LAS REFORMAS ECONÓMICAS PARA CRECER CON EQUIDAD¹

Ricardo Ffrench-Davis²

América Latina ha vivido un período de profundas reformas económicas durante los noventa, enmarcadas en lo que se conoció como “el Consenso de Washington”. En todas estas experiencias de reformas se produjeron cambios dramáticos en el peso relativo del Estado –limitación en su campo de acción, desregulaciones, privatizaciones masivas, disminución del gasto e inversión pública muy notables– que les otorgaron mucho más espacio a los agentes privados.

Un decenio de reformas, intensas y profundas, –como las calificaban el FMI y el Banco Mundial hasta 1998–, ha dejado resultados positivos en diversos aspectos de las economías de América Latina. Erradicación de las hiperinflaciones (en el 2001 una tasa de inflación promedia de un dígito; esto es, inferior al 10% anual), balances fiscales más equilibrados, auge del volumen de las exportaciones, menor burocratismo en la gestión estatal. Pero, en lo fundamental, que es *el crecimiento económico y la equidad*, el desempeño ha sido mediocre. Se alcanzó, apenas, un crecimiento del producto (PIB) de 2,4% por año entre 1990 y 2002, y de 1,2% en el último quinquenio (esto es, media década perdida, como señala la CEPAL). En cuanto a la pobreza, ahora hay 20 millones de pobres más que en 1990, y la distribución del ingreso sigue siendo muy regresiva.

Indudablemente, la América Latina de 1990 necesitaba reformas. Teníamos economías sobreintervenidas, con un sector privado restringido y reglas poco transparentes. La economía de mercado, para expandirse y distribuir bienestar necesita un sector privado (entendido no sólo como las empresas grandes, sino también mayoritariamente las pequeñas y medianas, los trabajadores, las organizaciones sociales, etc.) vigoroso junto con un sector público modernizado, profesionalizado, que trabajen armónicamente, en un enfoque integrado.

¹ Artículo publicado en revista TODAVIA, Fundación OSDE, Buenos Aires, 2003.

² Asesor Regional Principal de la CEPAL.

En un enfoque integrado, la equidad no resulta un subproducto que viene *ex post* sino que se va incorporando en el sistema productivo. En efecto, en la medida que la gente, y las empresas saben hacer cada día mejor las cosas, se consigue desarrollo económico y social o crecimiento con equidad. Muchos de los que aplicaron el Consenso de Washington no lo comprendieron, y fallaron profundamente en esto.

¿Por qué fallaron las reformas en lo esencial?

Primero, las reformas se han aplicado, en general, de manera muy ideológica, bajo el prisma de la '*receta única*'. Sus gestores asumen que hay una manera única de hacer economía; en todo el mundo y en todo momento.

Segundo, suponen que *más de las mismas reformas es siempre bueno*.

Tercero, se ha tendido a otorgarle a cada reforma *un carácter de objetivo y no de un medio*.

Cuarto, priorizaron el financierismo por sobre el productivismo y la equidad.

Quinto, tampoco entendieron como conciliar 'la libertad' de unos pocos con la 'libertad' de las mayorías. La pobreza, el desempleo, la inseguridad, constituyen terribles ausencias de 'libertad' para los que sufren esos dramas.

Ahora entremos a algunos rasgos más técnicos para el debate. Dentro del espíritu con que se aplicó el *Consenso Washington* se buscaba que las reformas tendieran a conducir a precios *correctos* y que fueran *amigables* con el mercado, dos principios que comparto plenamente. Sin embargo, los resultados obtenidos en América Latina han estado en el extremo opuesto; han marchado en la dirección contraria. Por ejemplo, los precios macroeconómicos claves –el tipo de cambio y la tasa de interés– han tendido a tomar valores muy incorrectos (el un peso un dólar en Argentina es uno de muchos casos de inducción a error a empresarios, ahorristas, consumidores). La realidad observada a través de la región es que tipos de cambio y tasas de interés han alcanzado niveles muy fluctuantes y extremos. Esta gran inestabilidad real, resultado de la manera de efectuar las reformas en los 90 no es sorprendente. De hecho, reproduce la enorme inestabilidad que caracterizó a la economía chilena durante la puesta en marcha de las reformas neoliberales de los 70, en la dictadura de Pinochet. Lo concreto es que esa fluctuabilidad, luego de algún tiempo de estabilidad aparente, con pies de barro, resulta muy poco amigable con el mercado, pues somete a una enorme tensión al sector productivo, trabajadores y empresarios.

El crecimiento tan mediocre ha estado asociado, entre otros falencias, a:

- a) *Exportaciones con bajo valor agregado*, con mercados poco dinámicos y fluctuantes. Es el resultado de creer, erróneamente, que bastaba con liberar importaciones y privatizar, y despreocuparse en realidad del nivel real del tipo de cambio y del desarrollo productivo. La región sigue concentrada en rubros muy primarios. Está bien aprovechar nuestras ventajas comparativas naturales, pero es un costoso error limitarse a ellas. Para crecer con equidad es fundamental agregarles valor, conocimiento e innovación. El reposicionamiento de la integración latinoamericana es un componente esencial para que nuestra región pueda ‘hacer’ globalización, en su favor y beneficio, y no siga siendo un objeto pasivo de ella.
- b) *Un balance fiscal que no prioriza la modernización productiva y social*. Si bien se han logrado presupuestos rebalanceados en muchos países –el déficit promedio de la región, en los 90, fue del orden de 1,5% del PIB hasta la llegada del contagio de la crisis asiática: ésa cifra se compara favorablemente con la de muchas economías desarrolladas, en especial de la de los Estados Unidos actualmente. El mayor déficit reciente en América Latina es más bien un resultado de la crisis y no una causa de la crisis. Por otra parte, la reordenación fiscal, frecuentemente se ha logrado con insuficiente inversión en capital humano, en tecnología, en apoyo a las PYMEs y en infraestructura. Todos esos son ingredientes aun faltantes para avanzar en la modernización de nuestras economías. En cuanto a los ingresos tributarios, existen grandes vacíos en los sistemas tributarios y demasiada evasión.
- c) *Insuficiente inversión productiva*. Sin duda, uno de los aspectos donde las reformas exhiben un desempeño notablemente mediocre es el de la reducida inversión productiva y, consecuentemente, el pobre crecimiento económico. No se puede crecer vigorosamente sin una inversión productiva (equipos, maquinarias, infraestructura, construcción residencial y comercial) también vigorosa. La América Latina de los 90 invirtió 5 puntos del PIB menos en promedio que en los 70, y sólo un punto más que en los 80. Para agravar el panorama, la tasa de inversión ha seguido bajando en estos años más recientes. Actualmente, es inferior a la registrada en los ochenta, durante la década perdida.
- d) *Desequilibrio de la macroeconomía real*. Los empresarios y trabajadores de América Latina han estado sometidos a una enorme inestabilidad de la demanda interna, de tipos de cambio y de tasas de interés. Ha sido como una montaña rusa, dañina para el crecimiento, la inversión productiva, el empleo y la equidad. La demanda efectiva ha seguido los vaivenes de los flujos de capitales especulativos. Ha estado sometida a los sucesivos contagios de optimismo y de pesimismo que caracteriza a los actuales mercados financieros internacionales.

Una de las grandes reformas *de la reformas* hechas por Chile, al retornar a la democracia, en 1990, para transitar del neoliberalismo al crecimiento con equidad, consistió en regular los ingresos especulativos de capitales externos, con notable eficacia y éxito.

LA NECESIDAD DE REFORMAR LAS REFORMAS

Las reformas económicas tienen rasgos positivos y negativos, es vital aplicar cambios que tiendan a conservar las características saludables y a corregir los errores más graves. En el fondo, se trata de introducir *reformas a las reformas*. Construir sobre lo existente, mejorándolo. Una de las propuestas neo-liberales más frecuentes ha sido que las reformas ya mencionadas fueron bien hechas y lo que falta para que funcionen mejor es la realización de una segunda generación de reformas: judiciales, profesionalización del estado, educacional, y otras de naturaleza similar.

La verdad es que esta segunda generación es, sin duda, necesaria. Y, por que no decirlo, que no se debió postergar para una segunda etapa. En cuanto a la primera generación, como lo hemos constatado a través de este texto, han adolecido de graves fallas, resultado de una visión extremadamente ideológica de nuestras economías. Por ello, sus resultados son tan mediocres y regresivos, como lo hemos documentado aquí. De allí que sea imprescindible efectuar *la reforma de las reformas* (de primera generación).

¿Cuáles son algunas de las áreas prioritarias?

Reforma tributaria para financiar un mayor gasto social y modernizar el Estado. Reformas macroeconómicas para tener una economía más sostenible, que significa ir contra la moda de abrir indiscriminadamente la cuenta de capitales. Tal como lo reiteramos recién, Chile, en 1990, al retornar a la democracia, en vez de seguir esa moda, introdujo una regulación prudencial macroeconómica sistemática de los flujos de capitales (el encaje sobre los flujos de corto plazo), para desalentar el endeudamiento excesivo, en particular de pasivos externos de corto plazo o líquidos, mantener control sobre el déficit externo, y evitar el atraso cambiario; perfeccionó la supervisión prudencial del sistema financiero, ya bastante estricta; hizo algunos (modestos) esfuerzos para desarrollar el segmento de largo plazo del mercado de capitales; aplicó políticas cambiarias y monetaria activas por parte del Banco Central, en estrecha coordinación con el Ministerio de Hacienda, y una política fiscal muy responsable: cada nuevo gasto extra, en especial en gasto social, que elevara la capacidad de la gente de educarse mejor y emplearse mejor, tuvo su financiamiento efectivo tributario.

Un rasgo distintivo, del camino de Chile en los noventa, fue salirse de “la receta única”, y conseguir crear un entorno macroeconómico estimulante para la inversión productiva y para el empleo; adicionalmente, hizo una reforma tributaria para financiar una mejora de los sueldos de los profesores y elevar la inversión en escuelas y hospitales. Así logró crecer sostenidamente al 7% por 8 ó 9 años, con una “macroeconomía real” funcional para el desarrollo y para la expansión del empleo productivo. Es muy destacable que el sector privado invirtió 10 puntos del PIB más que durante la dictadura, a pesar del aumento de impuestos y del restablecimiento de derechos laborales. No pretendemos idealizar –Chile mantiene graves problemas de inequidad y perdió el ritmo de desarrollo desde 1999–, no obstante, logró elevar en 70% su PIB real por habitante, duplicar el salario mínimo real, reducir el desempleo y mejorar en algo la distribución del ingreso en los años noventa. En efecto, logró generar un entorno de mercado ‘amigable’ con la inversión privada y el empleo, amigable con empresarios y trabajadores.

Sabemos que no hay una secuencia, intensidad y dosificación única para todos los países. Bienvenidas las propuestas para una rectificación pragmática, al servicio de nuestros objetivos de crecer con equidad, con identidad nacional, para lo cual necesitamos espacio para la reflexión, para el debate y para la acción. Es urgente desarrollar, articular, difundir, visiones alternativas, muy aterrizadas y sustentadas en nuestras realidades, para reemplazar el ideologismo tan predominante y sectario de los que impulsieron el llamado consenso de Washington.

