

**ENTRE LA II CUMBRE
Y LA DETENCION DE
PINOCHET**

CHILE 1998

FLACSO - Biblioteca

Flacso-Chile

Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet, Chile 1998

Las opiniones que se presentan en los trabajos, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO-Chile, ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la 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-Chile.

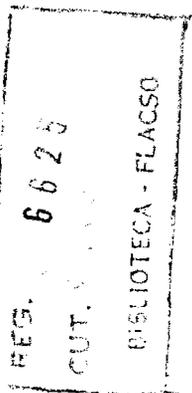
La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO, ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation y la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, a través del apoyo a los diversos programas de la institución.

322(83) FLACSO-Chile
F572 Entre la II Cumbre y la detención de
Pinochet, Chile 1998, Santiago, Chile:
FLACSO-Chile 1999
334 p.
ISBN: 956-205-134-X

ENCUESTAS POLITICAS / DERECHOS HUMANOS /
TRANSICION POLITICA / DESARROLLO ECONOMI-
CO / DESARROLLO POLITICO / ANALISIS POLITICO /
PARTICIPACION POLITICA / PARTICIPACION SO-
CIAL / JUVENTUD / MUJERES / POBLACION INDIGE-
NA / INTEGRACION ECONOMICA / POLITICA EXTE-
RIOR / PARTIDOS POLITICOS / CHILE

© 1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 109.675. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa
Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938-225 9655 Fax: (562) 225 4687
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Indira Palacios, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño portada: A•DOS Diseñadores
Impresión: LOM Ediciones



INDICE

Presentación	5
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
CHILE Y LAS AMERICAS	
Nuestros miedos	11
<i>Norbert Lechner</i>	
Visiones latinoamericanas: Latinobarómetro 1998	29
<i>Marta Lagos C.</i>	
El penúltimo año del siglo en América Latina	47
<i>Gabriel Gaspar T.</i>	
El proceso de Cumbres Hemisféricas: la nueva agenda de cooperación en las Américas	63
<i>Carlos Portales C.</i>	
POLITICA: EL PROCESO CONTRA PINOCHEF Y LOS DERECHOS HUMANOS	
Balance de la Política de Derechos Humanos en la transición chilena a la Democracia	87
<i>José Zalaquett</i>	
Pinochet y la justicia. Una reflexión sobre los cambios en el derecho	99
<i>Rogelio Pérez P.</i>	
El juicio de la historia. Espectros de pasado	113
<i>Detlef Nolte</i>	
Las agendas del sector Defensa y Pinochet	125
<i>José Luis Díaz</i>	
Reacciones de la Cancillería chilena durante el caso Pinochet	137
<i>CEDOC</i>	

CIUDADANIA, PARTICIPACION Y POLITICAS SOCIALES

Chile 1997-1998. Las revanchas de la democratización incompleta 153

Manuel Antonio Garretón M.

Participación en políticas sociales: percepción de los usuarios 167

Marcela Noé E.

El control ciudadano de la Plataforma de Beijing: un proceso social en construcción 191

Teresa Valdés E., Indira Palacios V.

Rediseño de los partidos políticos 217

Carlos Eduardo Mena K.

La problemática indígena en el Chile actual 229

Gerardo Zuñiga N.

Adolescentes/Jóvenes: que poco sabemos de ellos 255

José Olavarría A.

ECONOMIA

La economía chilena en 1998 279

Oscar Muñoz G.

Chile en la Cuenca del Pacífico. La importancia de APEC 295

Andrés Angulo F.

RELACIONES EXTERIORES

Los desafíos de la política exterior chilena durante 1998 303

Paz V. Milet G.

Chile-Perú: revisando las agendas con una mirada de futuro 311

Francisco Rojas Aravena

El programa de Cooperación Horizontal de Chile 321

Sergio Gómez E.

Autores 334

ECONOMIA

LA ECONOMÍA CHILENA EN 1998

Oscar Muñoz G.

El año 1998 quedó marcado por el quiebre de la tendencia de largo plazo que traía la economía chilena, como consecuencia de la política de ajuste. Esa tendencia se caracterizaba por un alto ritmo de crecimiento anual, del orden del 8%, el cual cayó a un 3,4 % en 1998. La intensidad de la política de ajuste se explica por la simultaneidad que se dio entre la crisis asiática que irrumpió con violencia en 1997, y el desequilibrio macroeconómico interno que venía arrastrándose. En efecto, en el primer trimestre de 1998 el gasto se expandió en 13,9% respecto del mismo período del año anterior, lo que correspondió a 6,7 puntos por encima del crecimiento del PIB. Para las autoridades, era claro que ese ritmo de expansión no era sostenible. Si a ello se le suma el impacto de la crisis internacional, que estaba afectando significativamente el precio del cobre, y los términos de intercambio en general (en 1998 estos cayeron en 11% respecto del año anterior), era evidente que se estaba ante una coyuntura que requería un ajuste importante en la política macroeconómica.

El efecto principal del desequilibrio entre el aumento del gasto y el aumento del producto es el crecimiento del déficit en la cuenta corriente. Pero este déficit se ve abultado aun más si ello coincide con una caída de las exportaciones y de sus precios. Esta combinación de factores llevó el déficit en cuenta corriente a un 6,3% del PIB, habiendo sido de 5,5% en 1997 y sólo 2% en 1995, según cifras oficiales. La importancia del déficit queda de manifiesto al considerar que un valor por encima del 4% se considera ya de riesgo, desde el punto de vista del financiamiento internacional. Esto quedó corroborado en una caída de los flujos de capitales externos netos desde un 9,4% del PIB en 1997 a

un 4,3% en 1998¹. Por lo tanto, fue inevitable que el Banco Central recurriera a las reservas internacionales, en su intento por evitar una devaluación mayor.

Este escenario plantea los temas principales de los debates económicos de 1998. La pregunta central fue ¿cómo abordar el ajuste? ¿Dónde debía recaer el peso de ese ajuste? ¿Cuáles deberían ser las prioridades de la política económica? Como puede esperarse frente a temas muy complejos, no hubo respuestas consensuales.

Hubo dos temas centrales en el debate. En primer lugar, cómo ponderar la importancia relativa de la política monetaria (léase tasa de interés) frente a la política cambiaria (léase devaluación). En segundo lugar, estuvo la cuestión del rol que debería tener la política fiscal.

1. El problema fiscal

Partiendo por este último tema, la cuestión de fondo tiene que ver con cómo se distribuye el peso del ajuste interno entre el sector privado y el sector público. En última instancia, una política de ajuste tiene que lograr una disminución del crecimiento del gasto, para alinearlo con el crecimiento del ingreso. Los dirigentes gremiales del sector privado no ahorraron oportunidad para manifestar su demanda de que el gobierno contribuyera al ajuste disminuyendo el gasto fiscal.

¿Cuál es la argumentación del sector privado? Esta se apoya en la evolución del superávit del sector público no financiero, que a partir de 1995 ha estado sufriendo una disminución. En ese año, el superávit fue de 2,1% del PIB, cifra que cayó a 0,9% en 1997 y en 1998 se habría convertido en un déficit de 0,8% del PIB, según informaciones de la Dirección de Presupuestos. El sector público no financiero incluye al Gobierno Central y a las empresas públicas. En tanto el Gobierno Central alcanzó un superávit de 0,4% del PIB las empresas públicas tuvieron un déficit de 1,2%, a pesar de una disminución de su gasto de 4,9% respecto del año anterior. Debe destacarse, sin embargo, el esfuerzo de ajuste realizado por el Gobierno en 1998, el cual habiendo sido autorizado por la respectiva Ley de Presupuestos para expandir el gasto fiscal en 7,6%, lo hizo sólo en 6,2%. Al mismo tiempo, se hizo el

¹ Carlos Massad, "Anatomía del proceso de ajuste y perspectivas para 1999", 25 de marzo de 1999.

esfuerzo adicional de disminuir el gasto de las empresas, como se mencionaba más arriba.

En abono de la política fiscal, debe recordarse además el impacto de la caída del precio del cobre y la disminución del crecimiento del PIB, que afectan considerablemente la recaudación tributaria. Es así como los ingresos corrientes del Gobierno Central prácticamente no crecieron en términos reales, en tanto los ingresos de las empresas públicas disminuyeron en casi 12% respecto del año anterior, en términos reales. Por otra parte, desde el punto de vista del gasto, para el gobierno era indispensable expandir algunos gastos que permitiera aliviar el costo social que le significaría el ajuste a los sectores más débiles y a los desempleados. Es este un compromiso político de que el costo del ajuste no recaería en los sectores más pobres.

Aunque no directamente relacionado con la política fiscal, otro tema que suscitó controversia con el sector privado fue la fijación del salario mínimo. A diferencia de años anteriores, esta vez se negoció con la Central Unitaria de Trabajadores un salario mínimo que incorporó un aumento real por encima del crecimiento de la productividad. El aumento pactado alcanzó al 12,7% respecto del salario mínimo anterior, y aumentos de 12,5% en 1999 y 10,4% en el 2000. El fundamento fue, aparte de las razones de equidad, la constatación de que el crecimiento de la productividad en años anteriores había sido superior al estimado (debido a revisión de las Cuentas Nacionales), con lo cual el salario mínimo base aparecía castigado en relación a lo que debería haber sido su tendencia. Sin embargo, para el sector privado esto fue una señal incoherente en un año de ajuste, ya que el salario mínimo suele usarse como un punto de referencia para la determinación de las negociaciones salariales.

2. La política monetaria

Un tema de intenso debate fue el rol que debería tener la política de tasas de interés frente a la política cambiaria. Ambos instrumentos son operados por el Banco Central. La tasa de interés, que representa el costo del dinero, está orientada a afectar directamente el gasto interno. Un aumento de la tasa de interés desincentiva especialmente los gastos de inversión, que tienen largos períodos de amortización, pero también los gastos de consumo, cuando las personas se endeudan para financiarlos. Puesto que una de las causas del desequilibrio macroeconómico era el exceso de gasto sobre ingreso, la política

monetaria se caracterizó por el aumento de la tasa de interés. El período se inició con una tasa relativamente baja, de 6,5%, producto de que a fines de 1997 las autoridades estimaron que se había completado el ajuste anterior, subestimando el impacto que tendría la crisis externa. Sin embargo, ya en enero de 1998 la tasa de referencia se llevó nuevamente al 7%, para luego llegar a 8,5% a principios de febrero y a 14% a fines de septiembre. Este aumento exagerado debe analizarse en función de lo que estaba ocurriendo en el mercado cambiario.

Después de años en que el principal problema cambiario había sido la apreciación sostenida del peso, y un tipo de cambio observado (de mercado) que se pegaba al piso de la banda de flotación, en los últimos meses de 1997 ese proceso se revirtió y el dólar observado pasó desde un nivel cercano a los \$ 420 a un nivel en torno a los \$ 450 en los primeros meses de 1998. Incluso a mediados de año este valor sobrepasó los \$ 460 y se acercó al valor del dólar acuerdo, lo que no ocurría hacía mucho tiempo. Las autoridades del Banco Central estimaron que se estaba produciendo un ataque contra el peso, al cual respondieron vendiendo reservas internacionales. El otro motivo de preocupación de las autoridades monetarias era que una devaluación muy pronunciada podría alterar la lucha contra la inflación, en la que se estaba obteniendo un resultado positivo, de acercamiento a la meta para el año, de 4,5%.

Frente a esta evolución del mercado cambiario, el Banco Central optó por jugarse contra una devaluación muy pronunciada, incluso estrechando la banda de flotación a un rango de 2% hacia arriba y 3,5% hacia abajo del dólar acuerdo en el mes de julio, pero permitiendo su ampliación en el resto del año, aunque sin retornar a la banda anterior. Se trató de transmitir la señal de que el Banco Central se comprometía con una relativa estabilidad cambiaria, incluso al costo de aumentar la tasa de interés. Mediante la esterilización de la liquidez que se producía con la venta de reservas internacionales, se forzó al mercado a una restricción crediticia de tal magnitud que la tasa de interés interbancaria creció al 63% durante algunos días a fines de junio y principios de julio².

¿Qué estaba en juego detrás de esta evolución inesperada de los mercados y de las respuestas de la política monetaria?

² Este era el segundo episodio en el año en que el Banco Central permitía un aumento de la tasa interbancaria en respuesta a ataques especulativos a la moneda. En enero, esa tasa había llegado al 92%.

La cuestión de fondo es si se busca el ajuste a través de la restricción del gasto interno o a través de la balanza comercial. En el primer caso, se usa la tasa de interés, por las razones indicadas. En el segundo caso, se utiliza preferentemente el ajuste cambiario o la devaluación. La autoridad monetaria decidió no optar por una devaluación declarada, sino por la restricción del gasto interno. Esta opción ha sido criticada en base a los siguientes argumentos: 1) el uso de la tasa de interés impone un costo exagerado al país, ya que induce una recesión, aumento del desempleo y posiblemente quiebra de algunas empresas; 2) puesto que el principal motivo del desequilibrio es la crisis externa, y que el déficit de la cuenta corriente había sobrepasado los umbrales de la prudencia, correspondía una devaluación real, que aliviaría los efectos recesivos; 3) el déficit de cuenta corriente que se había estado generando con anterioridad a la crisis asiática, se podía explicar por el abaratamiento de las divisas, que estimularon el gasto en importaciones. Por lo tanto, la devaluación real sería la política adecuada, desde el punto de vista de la consistencia del modelo de crecimiento exportador, el cual estaba siendo afectado hacía bastante tiempo por la apreciación del peso. Esta sería la oportunidad para recuperar un valor del dólar como el de principios de la década; 4) los temores a un impacto inflacionario serían infundados, toda vez que la inflación relevante para Chile en el exterior era negativa y muchos precios de bienes importados desde los países asiáticos estaban bajando. Por otra parte, mantener rígidamente la meta de inflación en condiciones de una crisis internacional y de un ajuste no debería tener una mayor prioridad que lograr el ajuste con un mínimo costo en producción y desempleo.

Por su parte, el Banco Central defendió su política en: 1) el tipo de cambio efectivamente se había devaluado en términos reales (alrededor de 6%), por lo que no era cierta la crítica de que el BC se oponía a toda devaluación; 2) había que diferenciar una devaluación gradual, que estaba ocurriendo, de una devaluación brusca, que podría tener efectos imprevisibles en las expectativas; 3) había que tomar en cuenta las lecciones de la crisis asiática y los problemas de la economía brasileña, de que una devaluación brusca puede desatar un ataque especulativo contra la moneda, en una coyuntura internacional de alta incertidumbre y riesgo; 4) una devaluación mayor podría haber creado problemas patrimoniales en el sistema financiero, que perjudicarían el crecimiento a mediano plazo; 5) la corrección de precios relativos implícita en una política de ajuste debe realizarse en forma gradual³.

³ Carlos Massad, *op. cit.*

Otras medidas adicionales que tomó el Banco Central para aliviar las presiones contra el peso, fueron la disminución a cero de la tasa de encaje a los ingresos de capitales de corto plazo; y la creación de instrumentos financieros indizados en dólares, que permiten absorber las demandas de divisas de los agentes que desean reestructurar sus activos financieros.

Hacia mediados de año ya se percibió que el ajuste estaba dando resultados, en términos de la disminución del gasto. En el segundo trimestre el exceso del aumento del gasto sobre el PIB fue cercano al 1%, tendencia que continuó en el segundo semestre para terminar a fin de año por debajo del PIB. De hecho, en el cuarto trimestre se registró un crecimiento negativo del PIB, de 2,8%, un crecimiento negativo del gasto de 13,2% y una brecha positiva de producto sobre gasto de 10,4%⁴. De un estado de las expectativas centradas en un ajuste que implicaba sólo una disminución del ritmo de crecimiento, se pasó a expectativas abiertamente recesivas, cuando surgió evidencia de que los sectores productivos estaban disminuyendo la producción. Por otro lado, a lo largo del año había estado aumentando el desempleo, desde un nivel de 5,3% en marzo, a 6,1% en junio, 6,8% en septiembre y 7,2% en diciembre, lo cual causó inquietud entre los trabajadores y en el Gobierno. Se planteó un debate sobre si la economía estaba en recesión, discusión que algunos personeros trataron de circunscribir a la definición técnica, pero que en términos más amplios implicaba que la actividad productiva estaba desacelerando fuertemente su ritmo. El resultado final fue un aumento del PIB de sólo 3,3% en el año, el que contrasta con las expectativas a comienzos del período de un crecimiento superior al 5,5%.

Una disminución del ritmo de actividad productiva o, peor aun, la caída de la producción, no sólo es negativa por los efectos sociales que genera, como el aumento del desempleo, el estancamiento de los salarios, o las dificultades fiscales, sino también desde el punto de vista del ajuste. En efecto, uno de los objetivos de esta política es el aumento del ahorro nacional. Es la contrapartida de la disminución del déficit en cuenta corriente. Pero al disminuir el ingreso nacional es muy difícil aumentar el ahorro y, por el contrario, suele ocurrir lo contrario. Por esta razón, una política de ajuste debe manejarse entre dos riesgos a evitar: por una parte, no ser tan blanda que impida la credibilidad de los agentes financieros y estimule un ataque a la moneda; ni ser tan dura

⁴ GERENS. *Informe de Coyuntura*, abril 1999.

que empuje a la economía a una recesión, haciendo más difícil el aumento del ahorro.

3. La consistencia de la política macroeconómica

Una evaluación más amplia de la política macroeconómica en 1998 muestra que, más allá del uso de los instrumentos, existen algunas inconsistencias que en tiempos de crisis han alcanzado mayor gravitación. En lo sustantivo, se trata de que bajo el régimen de autonomía del Banco Central, han quedado de manifiesto las diferencias de criterios y objetivos de las principales autoridades económicas del país, las que no dejaron de ejercer influencia en los mercados.

Por una parte, las autoridades económicas de Gobierno, responsables de la política fiscal y de la política de desarrollo productivo, como son los Ministros de Hacienda y Economía, respectivamente, manifestaron sus inquietudes respecto de los problemas que le estaba creando al sector real de la economía la excesiva apreciación del peso en años anteriores. Por esta razón, esos Ministros expresaron su convicción de que frente a la crisis externa, había espacios para una devaluación mayor a la que se estaba operando. Mirado en la coyuntura respectiva, el objetivo de tales expresiones era quitarle dramatismo a las devaluaciones que se produjeron, ya que ellas correspondían a lo que esas autoridades esperaban hacía tiempo. Esto implicaba hacer recaer el peso del ajuste en el sector externo, vale decir, en las importaciones, en tanto las exportaciones deberían verse estimuladas.

Por su parte, la autoridad del Banco Central privilegió el objetivo de contención inflacionaria y de defensa del valor de la moneda, lo que se tradujo en reiteradas declaraciones contrarias a mayores devaluaciones que las que ya se habían producido. De ambas fuentes de autoridad económica emergían señales contradictorias para el mercado y en particular, respecto del tipo de cambio.

Dos problemas que se plantean son, primero, si debe haber una conducción coherente y coordinada de la política económica, y segundo, de haber discrepancias, donde radica la autoridad final para decidir las prioridades. La organización económica actual no resuelve estos problemas. La posibilidad de coordinación se basa en la disponibilidad de ambas partes para consensuar los objetivos y metas macroeconómicas. Sin embargo, cabe notar un desequilibrio en el dominio de ambas instancias sobre los instrumentos de política. En tanto

el Ministerio de Hacienda puede actuar sobre el gasto fiscal, el Banco Central tiene atribuciones sobre una variedad de instrumentos, como la tasa de interés, el tipo de cambio, la regulación de los movimientos de capitales y la política de reservas internacionales, entre otras. Podría pensarse que el Ministro de Hacienda tiene otros instrumentos a su disposición, como los impuestos, la venta de empresas públicas o el endeudamiento en el mercado de capitales, pero en realidad son instrumentos que deben pasar por un debate político, al menos los dos primeros, y estar sujetos a factores aleatorios, como el nivel de actividad y precio del cobre, de fuerte incidencia en la recaudación tributaria. Aún más, el propio gasto fiscal no es una variable que ese Ministerio pueda manejar tan a su discreción, ya que tratándose de un sector tan amplio y heterogéneo como el sector público, las normas presupuestarias vigentes permiten que las instituciones fiscales ejecuten niveles de gasto en un período que no necesariamente corresponden a los límites autorizados. Ello se debe al proceso de anticipación o postergación de gastos.

De todo esto resulta que el Banco Central aparece con una gran capacidad de decisión frente a las opciones de las autoridades de Gobierno. De aquí surge la paradoja de que una autoridad que tiene autonomía respecto del Gobierno, tiene mayor capacidad de decisión en la política macroeconómica. Una lectura posible es que esto es conveniente, porque asegura la primacía de criterios técnicos por sobre criterios más comprometidos políticamente, como son los ministeriales. Sin embargo, es un resultado menos legitimado con el sistema democrático, ya que los Ministros representan directamente al Presidente de la República, que es la máxima autoridad elegida democráticamente⁵. Esta paradoja se manifestó en términos prácticos frente a la opción entre mantener la meta de inflación, favorecida por el Banco Central, y el objetivo de lograr una devaluación real mayor, sugerida por las autoridades de Gobierno.

Por cierto, las consideraciones anteriores no pretenden descalificar la autonomía del Banco Central. Esa autonomía ha facilitado logros importantes, como la disminución de la tasa de inflación, que ha llegado a niveles inéditos desde principios de siglo. Pero tampoco se puede negar que hay un problema planteado en relación a la coordinación de las políticas macroeconómicas y en relación a donde reside la autoridad máxima de decisión cuando existen discrepancias. Esto plantea el viejo

⁵ Ver Patricio Meller, "Autonomía y credibilidad del Banco Central", *El Diario*, 16 de marzo de 1999.

tema de cómo conciliar los criterios técnicos y los criterios político-técnicos de decisión en una democracia.

4. El problema del ahorro

Un problema de mediano plazo que se ha estado gestando se refiere a la disminución de la tasa de ahorro nacional. La tendencia durante los años 90 ha sido decreciente, con la excepción del año 1995, cuando se empujó al 23,8% del PIB. En 1998 cayó al 20,2%, en parte por razones coyunturales como la disminución de los términos de intercambio y el ajuste, que afectaron negativamente el crecimiento del ingreso real. Pero, más allá de la coyuntura, la evidencia es que el ahorro interno no logra recuperar el dinamismo que mostró a fines de la década pasada.

Esto es grave porque el ahorro interno cumple dos funciones básicas: por una parte contribuye a financiar la inversión y el crecimiento, y por otra, permite disminuir o controlar el déficit en la cuenta corriente. El fuerte aumento de este déficit en 1998 es otra manifestación de la caída del ahorro.

Con relación al crecimiento a mediano plazo, se ha estimado que los actuales niveles del ahorro interno no podrían financiar una inversión suficiente para crecer a ritmos como los que traía la economía. Incluso si se aceptara una meta de crecimiento inferior a la del pasado reciente, por ejemplo, de 6% anual, sería preciso aumentar y sostener la tasa de ahorro nacional en el 22% del PIB⁶. Este crecimiento inferior, por otra parte, difícilmente podría sostener un aumento de la productividad y de los salarios como los que se logró en los años 90.

Este problema de la insuficiencia del ahorro nacional inculcó al Gobierno a preparar las bases de una política para incentivar el aumento del ahorro privado. Para ello se constituyó una Comisión de alto nivel, a la que se le encomendó elaborar una propuesta⁷. Las proposiciones se orientaron fundamentalmente hacia la eliminación de algunos incentivos engorrosos de aplicar (como el artículo 57bis), simplificándolos, y el establecimiento de nuevos incentivos basados en la disminución de la tasa marginal de impuesto a la renta; el aumento del tope a las

⁶ Juan Andrés Fontaine, "¿Es sostenible nuestro déficit en cuenta corriente?", *Estudios Públicos* N° 72, primavera 1998.

⁷ Ver Dominique Hachette, "Comentarios al informe de la Comisión del Ahorro", *Estudios Públicos* N° 72, primavera 1998. Se presenta un resumen del informe y un análisis del mismo.

cotizaciones previsionales, desde 60 UF a 90 UF, y la obligatoriedad de cotizar para los trabajadores independientes. Adicionalmente se sugirió incentivar el ahorro de los sectores de bajos ingresos con un subsidio al ahorro de hasta 1 UF mensual y el ahorro destinado a financiar la educación de los hijos. No todas las propuestas fueron aceptadas por el Gobierno. Se aceptaron las modificaciones al artículo 57bis, que otorga incentivos al ahorro en instrumentos financieros, así como el estímulo al ahorro para la educación.

Para tener una idea sobre la relevancia de los distintos instrumentos de ahorro, vale la pena recordar la forma cómo éste se genera en Chile. Se pueden identificar cuatro fuentes: el ahorro de las empresas, el ahorro forzoso de las personas (cotizaciones previsionales), el ahorro voluntario de las personas y el ahorro del sector público. La proporción más alta proviene del ahorro de las empresas y luego, en proporciones comparables, están el ahorro previsional y el ahorro del sector público. Una proporción no despreciable, que puede ser del orden del 4% del PIB, es un desahorro de las personas.

Una pregunta central es ¿cuáles son las fuentes más probables para aumentar el ahorro nuevo, de manera que no se produzca sustitución de ahorro actual? Aunque el sector privado ha sido insistente para pedir la disminución del impuesto a las utilidades reinvertidas (las que tienen el mismo trato que las utilidades distribuidas), argumentando que esas utilidades son la principal fuente de ahorro, el Gobierno no acogió esta idea (que tampoco fue propuesta por la Comisión) sobre la base de que ello implicaría sustituir ahorro público por ahorro privado⁸. Algo parecido puede decirse respecto de la propuesta de aumentar el ahorro forzoso (previsional) de las personas, ya que puede suponerse que quienes están en los tramos más altos de ingresos realizan ahorros voluntarios, los que podrían verse disminuidos al tener que hacer ahorros forzosos. En todo caso, esta propuesta no fue acogida por el Gobierno.

Estas situaciones ilustran las dificultades para aumentar el ahorro en Chile. Ellas están muy relacionadas con la enorme desigualdad en la distribución del ingreso, porque al otorgarse incentivos al ahorro privado necesariamente se beneficia a los grupos de más altos ingresos, lo que resulta impopular y de difícil trámite político. Quienes tienen

⁸ Hachette menciona otras razones que harían desaconsejable diferenciar la tributación a las utilidades de las empresas: ella es un anticipo de la tributación a las personas y el incentivo a retener utilidades mediante reinversión podría inducir a inversiones ineficientes. Op. cit. p. 245.

verdadera capacidad de ahorrar son los grupos de altos ingresos, por lo que los incentivos tributarios les permiten aumentar más rápidamente aun sus ingresos futuros. Pero la otra lectura es que sin mayor ahorro difícilmente se podrá financiar el aumento de la inversión, el crecimiento de los empleos y de los salarios, que es la base real para el mejoramiento de la distribución del ingreso.

Tampoco debe descartarse la necesidad de un aumento del ahorro público que, como se planteó más arriba, ha estado disminuyendo en los últimos años, lo que incluso se ve agravado al considerar que el Banco Central está incurriendo en un déficit equivalente al 1% del PIB. La sugerencia de debatir el tema de una reforma tributaria más integral, que aumentara la carga tributaria, desató una fuerte controversia política, que incluso afectó el Gabinete. Aunque el Ministro de Hacienda ha planteado la idea de abordar una reforma tributaria, que introduzca más racionalidad y estabilidad en el sistema impositivo, aunque sin aumentar la carga, el tema debió postergarse una vez más debido a la crisis económica y a la susceptibilidad política del tema. Con todo, lo que queda en pie es que sigue estando abierta la vía de aumentar la recaudación fiscal mediante el control de la evasión. El Servicio de Impuestos Internos ha realizado un esfuerzo importante de modernización de su gestión, lo que le ha permitido disminuir considerablemente la evasión, aun cuando todavía existe margen para continuar por esa vía.

La otra forma de abordar el aumento del ahorro público es vía disminución del gasto. Esta proposición también tiene alta sensibilidad política, porque usualmente se la entiende como una disminución de la responsabilidad del Estado, especialmente en el área social, que absorbe cerca de las tres cuartas partes del gasto público. Sin embargo, si se la interpreta, no en ese sentido, sino en el marco de la modernización y reforma del Estado, la propuesta podría involucrar un esfuerzo de mayor selectividad y eficacia en el gasto público. En otras palabras, si esa política significara un aumento de la productividad y de la calidad de la gestión pública, sería factible pensar en un aumento de las prestaciones públicas pero con menor gasto. El ejemplo mencionado de modernización del Servicio de Impuestos Internos es un caso al respecto. El Comité Interministerial de Modernización del Estado fue creado precisamente para avanzar en esta dirección.

Una última consideración al respecto es que no debe suponerse que hay una relación de causalidad estrecha entre el aumento del ahorro y el aumento de la inversión. Este es un viejo tema, ya planteado por

Keynes. En la versión keynesiana, lo fundamental es aumentar la inversión, la que al inducir un crecimiento del ingreso, termina generando un mayor ahorro. Por cierto, este análisis se basó en el contexto de una economía en recesión, pero su implicancia es que al haber cierto grado de independencia entre ambas variables o, incluso, una relación inversa a la usualmente supuesta, una política orientada a aumentar las oportunidades de inversión puede tener tanta o más importancia que una política de ahorro. Ello no significa desconocer que contablemente la inversión de cada período debe estar financiada, pero sí considerar que el factor dinamizador puede estar más ligado a las oportunidades de inversión que a los factores del ahorro.

5. La reforma arancelaria

También como una forma de mejorar la eficiencia económica, se llevó a cabo una reforma arancelaria. El objetivo de esta reforma es facilitar una mejor asignación de recursos, al acercarse más los precios nacionales a los precios internacionales. De paso, contribuye también a disminuir los efectos selectivos de los convenios comerciales, los cuales de hecho generan desigualdad arancelaria. Esos efectos selectivos contribuyen a desviar comercio, por ejemplo, importaciones, desde regiones donde se produce más barato relativamente hacia regiones en que se produce más caro, pero que, como consecuencia de los convenios comerciales, en Chile resultan de menor precio. La ley considera una disminución uniforme y gradual de aranceles equivalentes a 5 puntos, con lo que la tasa vigente que era de 11% bajará a 6% al completarse la rebaja en el año 2003.

Esta política suscitó debates que se centraron en dos aspectos centrales: la posibilidad de rebajas desiguales, para introducir selectividad en la política arancelaria; y la compensación de ingresos tributarios por la pérdida en la recaudación fiscal. El tema de la selectividad fue planteado fundamentalmente por el sector de pequeños y medianos empresarios, y por los agricultores tradicionales, quienes se sienten muy afectados por la crisis económica y por la política de liberalización comercial. Sin embargo, el Gobierno desechó esta demanda sobre la base de no innovar en materia de neutralidad de la política arancelaria, y por las razones recién señaladas.

El problema de la compensación fiscal indujo al Gobierno a plantear la necesidad de nuevos tributos que compensaran los aranceles más bajos. La necesidad de la compensación se justifica por dos razones: primero,

porque de otra manera empeoraría el equilibrio fiscal, en circunstancias que ya este equilibrio es precario; segundo, porque si no hubiera compensaciones, ello equivaldría a una disminución del ahorro público en beneficio de un mayor consumo privado (debido a precios de importación más bajos). Estos efectos van exactamente en la dirección opuesta a lo que se requiere en la economía chilena (aumento del ahorro privado y público).

La propuesta de compensaciones fiscales fue también intensamente debatida y cuestionada por el sector privado, el cual consideró que un aumento de impuestos estaba fuera de las reglas del juego anunciadas por el propio Ministerio de Hacienda. Sin embargo, los nuevos impuestos aprobados son indirectos y afectan algunos consumos muy específicos: el tabaco, la gasolina y los actos jurídicos y operaciones de crédito. Estos aumentos impositivos serán también graduales, a medida que disminuyen los ingresos por aranceles.

Una segunda fuente de compensación es la eliminación gradual de instrumentos que subsidiaban a las exportaciones menores y a las importaciones de bienes de capital. En el marco de los compromisos asumidos con la Organización Mundial de Comercio (OMC), estos instrumentos deberían desmontarse gradualmente. Una parte de estos recursos se destinarán a compensar la rebaja arancelaria y otra parte se rededinará a los sectores de pequeños y medianos empresarios, a través de instrumentos de fomento a la productividad y a la modernización tecnológica.

6. Las perspectivas para 1999

Sucesivas rebajas de la tasa de interés por el Banco Central, hasta dejarla en 6,5% en abril de 1999, tienen una doble significación: por un lado, un reconocimiento de que efectivamente hubo un frenazo monetario en la economía, el cual generó una caída de la producción mayor a la esperada por las autoridades, amenazando convertirse en una recesión de mayores proporciones; por otro, una expectativa bastante firme de que el panorama internacional había comenzado a evolucionar favorablemente, sobre todo después que la crisis brasileña logró estabilizarse, gracias a los acuerdos establecidos entre el Gobierno de ese país y el Fondo Monetario Internacional, que le valieron nuevas líneas de crédito. Incluso el real logró en marzo una apreciación de 15% con respecto al mes anterior, denotando un mejoramiento importante de las expectativas. En Chile, el mejoramiento de las expectativas se reflejó

también en el índice de precios de la Bolsa de Comercio, el cual hasta mediados de abril subió en más de 25%, en parte ciertamente influido por la misma rebaja de las tasas de interés del Banco Central, pero también por la operación de venta de Endesa.

Con todo, la recuperación de la actividad económica y del empleo tiene un tiempo de rezago. Para el primer trimestre de 1999 se esperaba que continuara la caída del producto, estabilizándose hacia el segundo trimestre, para comenzar una reactivación más fuerte en el tercer trimestre. La mayoría de las proyecciones económicas para el año apuntaban a cifras bastante inferiores a la expectativa del Banco Central que, a comienzos del año, apuntaba a un 3% de aumento del PIB. Sin embargo, el propio instituto emisor reconoció después que la recuperación sería más lenta que esa cifra, situándose entre 2 y 3%. Un promedio de las proyecciones hechas por los organismos especializados, pronosticaba un crecimiento económico escasamente superior al 2%, con una inflación en torno a la meta oficial de 4,3%, un desempleo del 8% y una disminución importante del déficit en cuenta corriente por debajo del 5% del PIB. Esto último sería un resultado importante, basado especialmente en una fuerte disminución de las importaciones. Debe recordarse que el precio del cobre cayó a los niveles más bajos en muchas décadas al situarse en 65 centavos de dólar la libra. Un mejoramiento de este precio debería favorecer una disminución mayor del déficit de cuenta corriente.

Para apreciar en debida forma estas expectativas para 1999, ellas deben ponerse en el contexto crítico de la economía internacional desde 1997. En algún momento de esta crisis, sobre todo cuando desde Asia se extendió a Rusia y Brasil, a fines de 1998 muchos pensaron que se estaba en el umbral de una nueva gran depresión mundial. Razones no faltan, ya que es reconocida la vulnerabilidad que tiene el sistema financiero internacional. La propia economía de Estados Unidos, que de hecho ha impedido que la crisis pase a mayores gracias al dinamismo que ha podido exhibir, tiene sus propias vulnerabilidades e incertidumbres, como el *boom* de la Bolsa neoyorquina que sigue en curso después de muchos años de expansión y la progresiva dependencia financiera de ese país respecto del ahorro del resto del mundo.

En este marco, en que la mayoría de las economías emergentes de Asia y América Latina han mostrado recesiones, Chile ha podido pasar relativamente sin grandes daños. El crecimiento proyectado para 1999 de 2% contrasta con proyecciones de disminución del PIB para el

conjunto de América Latina, del orden del 1,5%. Según el BID, sólo México tendría este año un desempeño superior, de 2,5%.

Con todo, por razones discutidas más arriba, cabe suponer que no será fácil recuperar la senda de crecimiento que tuvo Chile en los años 90. Hacia fines del año la economía chilena podría estar creciendo al 5% en un período de doce meses (por cierto, dependiendo también del desenlace que tenga la crisis eléctrica, la cual se reveló de mucho mayor intensidad de lo que se esperaba a principios del año), pero la superación de esa tasa para el mediano plazo requerirá esfuerzos más sistemáticos para aumentar el ahorro y la inversión nacional, así como el desarrollo de la productividad.

CUADRO 1
Chile: Desempeño Económico 1994-1998
(porcentajes)

	1994	1995	1996	1997	1998
PIB (crecim. Real)	5,7	10,6	7,4	7,6	3,4
Exportaciones (var. real)	11,6	11,0	10,0	10,1	5,9
Formación bruta de Capital (var. real)	6,2	23,5	9,6	11,6	2,1
Tasa de Inversión en Capital Fijo (% PIB real)	27,4	30,6	31,2	32,1	31,7
Tasa de Inversión en Capital Fijo (% PIB nominal)	23,3	23,9	24,9	25,3	25,5
Tasa de Ahorro Nacional (% PIB nominal)	21,1	23,8	20,8	21,4	20,2
Cuenta Corriente (% PIB nominal)	-3,1	-2,1	-5,4	-5,2	-6,7
Tasa de Desempleo Nacional (% promedio anual)	7,8	7,4	6,5	6,1	6,3
Inflación (Var. a dic.)	8,9	8,2	6,6	6,1	4,7
Salarios Reales (Var. a dic.)	4,8	5,4	2,6	0,1	3,3
Tipo de Cambio Real (Var. prom.)	-2,7	-5,7	-4,7	-7,7	0,1

Fuentes: Banco Central, INE