

**NUEVO GOBIERNO:
DESAFIOS DE LA RECONCILIACION
CHILE 1999 - 2000**

2 - ABRIL - 2001

SC

Doc

Gen

FLACSO-Chile

Libros FLACSO-Chile

**Nuevo Gobierno:
desafíos de la reconciliación.
Chile 1999 - 2000**

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.

4110 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, a través del apoyo a los diversos programas de la institución.

320
110

321.4(83)	FLACSO-Chile
	Nuevo Gobierno: desafíos de la reconciliación. Chile 1999 - 2000
F572nu	Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2000.
	413 p.
	ISBN: 956-205-150-1

CASO PINOCHET / DERECHOS HUMANOS / TRANSICION POLITICA / DESARROLLO ECONOMICO / EDUCACION / ELECCIONES PRESIDENCIALES / POLITICA Y GOBIERNO / MEDIO AMBIENTE / PARTICIPACION CIUDADANA / ANUARIO / CHILE

© 2000, FLACSO-Chile. Inscripción N° 117.807. 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: Carolina Stefoni, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño portada: A•Dos Diseñadores
Impresión: Ventrosa Impresores S.A.

INDICE

Presentación	5
--------------------	---

CHILE Y LAS AMERICAS

La reconciliación nacional en América Latina. Utopía y "pomada" de los noventas <i>Brian Loveman</i>	9
Economía y democracia en América Latina. Una perspectiva desde el estudio Latinobarómetro <i>Marta Lagos C.</i>	37
Seguridad humana: una perspectiva académica desde América Latina <i>Francisco Rojas Aravena</i>	59

CHILE EN UN NUEVO ESCENARIO POLITICO

Chile bajo la administración Lagos. El difícil camino al Palacio de la Moneda <i>Luis Maira</i>	77
Cambio, continuidad y proyecciones de las elecciones presidenciales de fin de siglo <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	97
El nuevo escenario político <i>Paul W. Drake</i>	109
Las elecciones presidenciales de 1999: la participación electoral y el nuevo votante chileno <i>Patricio Navia, Alfredo Joignant</i>	119
Las mujeres en las últimas elecciones presidenciales <i>Índira Palacios, Teresa Valdés</i>	145
Clivajes y competencia partidista en Chile (1990-1999) <i>Leticia M. Ruiz-Rodríguez</i>	159

VERDAD Y RECONCILIACION. LOS DERECHOS HUMANOS DESPUES DEL ARRESTO DEL GENERAL PINOCHET

La participación del ejército de Chile en la mesa de diálogo sobre los derechos humanos <i>Brigadier Juan Carlos Salgado</i>	193
---	-----

Mesa en diálogo de Derechos Humanos en Chile. 21 de agosto 1999 - 13 de junio de 2000	
<i>Elizabeth Lira</i>	203
Augusto Pinochet en Londres. El caso Pinochet en los noticiarios de televisión	
<i>Giselle Munizaga</i>	221
Hacia el fin de la impunidad: Pinochet en Londres	
<i>Laura H. Paxton</i>	231
Reacciones del gobierno chileno durante el caso Pinochet	
<i>Carlos Vergara</i>	243

DESARROLLO ECONOMICO Y MEDIO AMBIENTE

La economía chilena en 1999	
<i>Oscar Muñoz Gomá</i>	259
Los dos ejes de la tercera vía en América Latina	
<i>Roberto Patricio Korzeniewicz, William C. Smith</i>	277
Los ONG's ambientales, actores fundamentales de la gestión ambiental	
<i>Ana María Muñoz</i>	309

RELACIONES EXTERIORES

La política exterior durante 1999: la consolidación de los nuevos tiempos	
<i>Paz Verónica Milet</i>	325
Reflexiones sobre la cooperación horizontal de Chile	
<i>Sergio Gómez E.</i>	331

CIUDADANIA, PARTICIPACION Y POLITICAS SOCIALES

La causa mapuche y el caso Ralco en su contexto histórico y presente	
<i>José María Bulnes</i>	341
¿Varones con delantal? Padres populares en las actividades domésticas y crianza de los hijos	
<i>José Olavarría</i>	353
La educación en 1999. Memorándum para el 2000	
<i>Juan Eduardo García-Huidobro S.</i>	377
Comunidades virtuales y ciudadanos on line	
<i>Rodrigo Araya Dujisin</i>	391

DESARROLLO ECONOMICO Y MEDIO AMBIENTE

LA ECONOMIA CHILENA EN 1999

Oscar Muñoz Gomá*

Panorama general: la marcha del ajuste

La evolución de la economía chilena durante 1999 estuvo muy determinada por el proceso de ajuste que se debió realizar para enfrentar la crisis asiática. Este proceso ya se había iniciado en 1998, cuando se produjo una brusca caída de las exportaciones al Asia Pacífico, resultado de lo cual hubo una disminución de la tasa de crecimiento del PIB al 3,4%. Recuérdese que los años anteriores se habían caracterizado por una alta tasa de crecimiento económico, superior al 7% anual en promedio, a lo largo de la década. Pero hacia fines de 1998 la crisis internacional se agravó con la falencia financiera de Rusia primero, y Brasil después, lo cual contribuyó a agudizar la salida de capitales de los países emergentes, Chile incluido. El Banco Central mantuvo una política monetaria restrictiva, aunque algo más relajada que en el segundo semestre de 1998. Sin embargo, como los efectos se producen con rezagos, durante el primer trimestre de 1999 se intensificó la desaceleración productiva e incluso se entró en la fase abiertamente recesiva, con caídas de la producción y aumento del desempleo, el que llegó a un nivel máximo de 11,5% en agosto (cifras del INE).

A partir de mayo el Índice Mensual de Actividad Económica (IMACEC) muestra el inicio de la recuperación productiva, lo que incide en el repunte del empleo de septiembre en adelante. El precio del cobre también había comenzado su recuperación en el mes de julio, cuando la libra de cobre se cotizó en 74 centavos de dólar, desde un precio de 64 centavos al mes anterior. La recuperación de este precio, tan relevante para la coyuntura económica se mantuvo hasta diciembre, cuando cerró en 80 centavos.

El balance anual muestra una caída del PIB del orden del 1,1%, la única de toda la década (cuadro 1). La explicación principal es la caída del gasto agregado de 9%, el cual se concentró especialmente en los gastos de consumo de las personas y de la inversión. Las exportaciones contribuyeron a aliviar en parte esta situación, gracias a una recuperación de 6,9%. El desempleo nacional terminó en un nivel promedio de 9,7% para el año. En el lado positivo de este balance, puede consignarse que el desequilibrio externo, medido por el déficit en cuenta corriente, y que venía causando serias preocupaciones a

* Economista Profesor Investigador FLACSO-Chile. Coordinador del Programa de Economía.

las autoridades en los últimos años, disminuyó desde un 6,3% del PIB (en 1998) a un 0,1% en 1999. Este ajuste se logró tanto por el aumento señalado de las exportaciones como por una fuerte caída de las importaciones. Puede recordarse que el déficit en cuenta corriente es determinante del grado de endeudamiento del país y por lo tanto, es un factor de vulnerabilidad en tanto sobrepase ciertos umbrales de riesgo.

Por otra parte, la meta de inflación se sobrecumplió, ya que siendo de 3,5% para el año, terminó en un nivel de 2,3%, la más baja en más de 60 años. Con todo, el sobrecumplimiento de la meta inflacionaria, si bien es un logro histórico, tiene también un aspecto preocupante, por la dificultad para sostenerla en el año 2000. En efecto, en alguna medida el resultado se explica por la fuerte restricción de la demanda agregada que en varios mercados provocó incluso una baja de precios. Esta situación es difícil que se vuelva a repetir y probablemente se revertirá, con lo cual puede esperarse que en el 2000 habrá una pequeña aceleración inflacionaria a medida que se recupera el nivel de gasto.

Otro aspecto positivo de la coyuntura de 1999 fue la recuperación del tipo de cambio real, cuyo aumento promedio anual fue de 15,3%, aumento muy bien recibido por el sector privado, especialmente por la pequeña y mediana empresa. Contrasta este resultado con la sostenida apreciación cambiaria de los años anteriores, y que estaba arriesgando la fortaleza del modelo de crecimiento exportador. Una política monetaria más relajada del Banco Central, con rebajas de la tasa de interés durante el año hasta llegar a una tasa de referencia de 5%, junto a una liberalización del mercado cambiario, permitieron que el tipo de cambio observado se ubicara en un nivel máximo de \$ 547 en octubre (comparado con \$ 483 en enero del mismo año). Sin embargo, luego de las primeras oscilaciones ese precio tuvo un ajuste hasta cerrar el año en \$ 527.

El debate macroeconómico

Lo que inicialmente se percibió como un ajuste económico frente a la desaceleración de las exportaciones hacia los países asiáticos, se convirtió en una verdadera recesión a lo largo del primer semestre de 1999. En estas condiciones, arreciaron las críticas a la política macroeconómica, tanto en sus aspectos coyunturales como en algunos temas de fondo. Estas críticas, provenientes principalmente de medios cercanos al empresariado y a la derecha, se orientaron en dos direcciones: en primer lugar, a errores de conducción, sobre todo de la política monetaria en 1997, cuando ya iniciada

la crisis asiática, se procedió a una relajación de las tasas de interés en circunstancias que la demanda agregada se estaba expandiendo a un ritmo exageradamente alto, de 13% anual durante el cuarto trimestre de 1997; y el déficit de cuenta corriente se acercaba también rápidamente al 6% del PIB. En segundo lugar, las críticas apuntan a la política fiscal, la cual habría sido expansionista y habría contribuido al exceso de demanda. Estas presiones resultaron insostenibles una vez desatada la crisis y obligaron al sobreajuste monetario del segundo semestre de 1998, cuyos efectos se manifestaron plenamente en el primer semestre de 1999.

a) La política monetaria y cambiaria

Las dificultades de la política monetaria deben analizarse en el contexto de economía abierta que caracteriza a la economía chilena. Esto se refiere especialmente al lado financiero de la apertura. Chile se ha convertido en una plaza muy atractiva para el mercado financiero internacional y para la inversión extranjera directa. Su alto ritmo de crecimiento en los años 90, el éxito de la política antiinflacionaria, la consolidación de la economía de mercado, el saneamiento de sus sistema bancario, la estabilidad institucional a pesar de todas las dificultades de la transición democrática, la variedad de recursos naturales, la buena dotación de capital humano, entre otros factores, le han valido al país una buena calificación en los *ratings* de riesgo país. Por otro lado, una combinación de una política cambiaria que mantuvo durante años un sistema de bandas de flotación, con fuerte tendencia a la apreciación, y una política de tasas de interés relativamente altas en términos reales, fue un poderoso acicate para atraer inversiones de largo y corto plazo, en busca de buenas rentabilidades. El contexto internacional era de abundancia de oferta de fondos, por lo que no era extraño un crecimiento alto de la inversión extranjera.

Varios efectos se desprendieron de esa combinación de factores. Los elevados flujos de capitales externos se convirtieron en aumento de reservas internacionales, con efectos monetarios expansivos que obligaban al Banco Central a mantener altas tasas de interés para esterilizar en parte el aumento de la liquidez. Pero esas tasas contribuían a su vez a incentivar la mantención de los flujos de entrada de capitales. Un segundo instrumento que utilizó el Banco Central fue el conjunto de restricciones a los capitales de corto plazo, siendo uno de los principales el encaje a las inversiones de menos de un año, que estuvo vigente hasta 1998 (Ffrench-Davis 1999, cap. IX). Pero con el aumento de la oferta de fondos externos, estos instrumentos resultaban insuficientes para restringir su entrada. A juicio de algunos analistas, habría

sido necesario "ajustar el precio" por entrar al mercado nacional, lo que habría significado elevar las tasas de restricción (Ffrench-Davis y Muñoz 2000).

Dos temas ampliamente debatidos han sido la incoherencia entre la política cambiaria y la política monetaria, por un lado, y la eficacia de la regulación a los flujos de capitales externos, por otro. Respecto de lo primero, existe bastante consenso en la imposibilidad de manejar simultáneamente la tasa de interés y el tipo de cambio en una economía abierta. Al haber libertad para los movimientos de capitales, la política económica sólo puede manipular una de esas dos variables. Si se fija el tipo de cambio (o su aproximación como es establecer una banda de flotación), la tasa de interés nacional no puede desviarse excesivamente de la tasa de interés internacional. De lo contrario, se produce lo que ha acontecido en Chile: cuando la tasa de interés nacional se fija muy por encima de la tasa internacional, habrá un fuerte flujo de entrada de capitales que generarán una tendencia a la apreciación cambiaria o un aumento de las reservas internacionales. Por el contrario, si se deja libre la tasa de interés, ésta se convertiría en el principal mecanismo de ajuste macroeconómico, pero la economía real quedaría más expuesta a las fluctuaciones ya sea inflacionarias o recesivas.

Pero si la autoridad opta por mantener una regulación sobre la tasa de interés a fin de ejercer un control sobre el gasto real y el empleo, entonces tendría que permitir la fluctuación del tipo de cambio. En septiembre de 1999, las autoridades monetarias chilenas optaron por este camino, al permitir la libre fluctuación del tipo de cambio, "salvo en circunstancias excepcionales", según declaración del Banco Central. Con esta medida, el Banco Central mejoró sus posibilidades de utilización de la tasa de interés para el control de la inflación y la regulación del ciclo económico.

Estas opciones están muy influidas por otros dos tipos de políticas: la regulación de los movimientos de capitales y la política fiscal. Un uso activo y flexible de la regulación financiera cambiaría el escenario en el sentido que la apertura financiera sería limitada. Durante buena parte de los años 90 Chile utilizó, estas restricciones y ellas permitieron que la crisis mexicana de 1995 no afectara mayormente al país. Esta política regulatoria ha sido reconocida internacionalmente como exitosa para preservar a Chile de las fuertes crisis financieras que se han producido en los años 90. Sin embargo, hay dos tipos de críticas que se han expresado con fuerza creciente: en primer lugar, desde un punto de vista empírico, se sostiene la ineffectividad de la regulación en el mediano plazo. Su mérito sería principalmente de corto plazo. La segunda crítica se refiere a que la regulación implica ir contra la corriente de la

globalización económica y supuestamente, un encarecimiento artificial de los fondos prestables en el mercado interno. Las restricciones a los movimientos de capital sólo retardarían esa tendencia, frenando posibilidades de crecimiento. Un mercado financiero libre se autorregularía a través de la fluctuación de la tasa de interés: un exceso de entradas de capital disminuiría la tasa de interés interna y desalentaría esos ingresos.

Al respecto, hay que recordar que esta controversia no es nueva. Después de la primera guerra mundial hubo un proceso de internacionalización y fuerte aumento de los movimientos internacionales de capitales, generando inestabilidad y movimientos especulativos. Influyentes economistas expresaron su opinión de que los flujos de capitales, especialmente los de corto plazo, debían ser regulados si se quería evitar las fluctuaciones del empleo y de la producción. La experiencia de los años 90 muestra también que procesos de liberalización financiera muy intensos contribuyeron a generar situaciones de crisis en México, en 1994-95 y en los países del este asiático. Por cierto, este tema no es independiente de lo que ocurra en otros ámbitos de la política macroeconómica, ya que una política de liberalización financiera podrá ser más o menos desestabilizadora dependiendo de la evolución del sector externo, del sector monetario y del sector fiscal. En todo caso, tratándose de un ámbito tan sensible como es el mercado financiero, consideraciones de prudencia sugieren que los cambios deben ser evaluados muy cuidadosamente y la parsimonia es preferible a la premura. Las nuevas autoridades económicas anunciaron su intención de avanzar hacia la disminución de las restricciones a las entradas de capitales de corto plazo, pero manteniendo vigentes los instrumentos de regulación.

b) La política fiscal

La política fiscal cumple tres importantes funciones generales en el sistema económico. Por una parte, incide en el gasto global y por lo tanto, tiene efectos en el ciclo económico, los que pueden intensificarlo (políticas pro-cíclicas) o bien, suavizarlos (políticas anti-cíclicas). En segundo lugar, tiene efectos redistributivos, al reasignar recursos e ingresos entre los distintos grupos sociales. En tercer lugar, contribuye a la creación de bienes públicos, algunos tangibles como las obras públicas, y otros intangibles, como la administración de justicia, la educación, etc. Durante los años 90 estas tres funciones han sido especialmente relevantes. La política fiscal ha contribuido a la estabilidad macroeconómica y a un alto crecimiento, ha impulsado una redistribución del ingreso hacia los sectores más pobres y ha contribuido a la formación de bienes públicos.

La principal contribución a la estabilidad macroeconómica ha sido la gestión responsable de la política fiscal, la cual permitió mantener durante casi toda la década un superavit global del gobierno central de 1,4% del PIB (Ministerio de Economía, 2000). Sin embargo, la tendencia en la segunda mitad de la década fue declinante, lo que ha causado preocupación. El promedio para 1995-99 fue de 1,1% del PIBn con un 0,4% en 1998 y -1,6% en 1999. La explicación de esta tendencia declinante del superavit radica en dos tipos de factores. En primer lugar, los compromisos contraídos por el Gobierno del Presidente Frei para la modernización de la educación, de la infraestructura física y la reforma judicial. Estas prioridades tienen alta relevancia política y económica, en una perspectiva de largo plazo, y había consenso nacional en la urgencia de asumirlas. Junto a ellas, el Gobierno debió asumir compromisos de mejoramientos de remuneraciones en sectores que estaban muy rezagados, como los profesores, los empleados de la salud pública y los fiscales en general. Debe incluirse también el mejoramiento de las pensiones más bajas, que habían sufrido fuertes deterioros, especialmente durante los años 80 (Ministerio de Hacienda 1999).

Un segundo factor que afectó negativamente el superavit fiscal fue la crisis económica de 1998-99, que mermó sustancialmente los ingresos públicos. En primer lugar, el precio del cobre disminuyó a menos de 70 cts. en promedio durante 1999, habiendo sido de 75 cts. en 1998 y 103 cts. en 1997. Esta caída disminuyó las utilidades de CODELCO y por ende, del gobierno central. En segundo lugar, la caída del gasto global y del PIB, afectaron el rendimiento tributario. En tercer lugar, la desaceleración de la tasa de inflación, si bien positiva de por sí, hizo caer también los ingresos tributarios que dependen de los valores nominales.

El sector empresarial ha reiterado su crítica a la política fiscal, sosteniendo el efecto expansivo que ésta habría tenido, lo cual habría incidido en la mantención de las altas tasas de interés. Si bien es cierto que en 1998-99 el gasto fiscal aumentó su efecto expansivo, por las razones dadas y a pesar de los sucesivos recortes de gastos que se hicieron en esos años (Ministerio de Hacienda 1999), ese efecto resultó anti-cíclico en la coyuntura recesiva que se produjo. Es decir, la disminución y desaparición del superavit, por razones coyunturales, atenuó los efectos recesivos y permitió compensar parcialmente el aumento del desempleo, con los programas especiales de empleo que se generaron.

Con todo, desde la perspectiva de mediano plazo es preocupante la caída del superavit fiscal: se trata de su impacto en el ahorro nacional. Un componente

significativo del superavit es el ahorro fiscal, es decir, la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes. La contribución fiscal al ahorro nacional fue importante durante la mayor parte de la década: en promedio, 4,4 puntos del ahorro nacional de 21,7% del PIB se originaron en el sector gobierno. En 1999 esa contribución cayó a 2,4 puntos, lo que representa la pérdida de 2 puntos del PIB. El proceso de ajuste contribuyó también a la disminución del gasto en consumo e inversión, lo que permitió disminuir el ahorro externo (o deficit en cuenta corriente), que había llegado a más de 6% del PIB. El ahorro total se comprimió así en cerca de 5 puntos del PIB (las pérdidas anteriores fueron compensadas en parte con aumento del ahorro privado). En esta proporción disminuyó también la tasa de inversión. Pero la recuperación del crecimiento a tasas del 6 o 7% anual requerirá una recuperación del ahorro nacional, una de cuyas fuentes es el ahorro fiscal. Aquí radica la importancia del compromiso asumido por las nuevas autoridades económicas de recuperar el ahorro fiscal en un plazo de dos años. De no ser posible un aumento del ahorro fiscal y del ahorro privado, se corre el riesgo de que la recuperación del crecimiento se traduzca rápidamente en un aumento del deficit en cuenta corriente externa, lo que pondría en jaque la estabilidad del crecimiento.

Las dificultades de la reactivación

Uno de los principales objetivos que abordó la política económica de 1999 fue la reactivación. La dificultad arranca del hecho que en una situación recesiva, los incentivos para aumentar el gasto son muy escasos. El alto desempleo y el riesgo de quedar desempleado desestimula los gastos de las personas, excepto aquellos más esenciales. Pero se posponen las compras de viviendas y bienes durables, renovación de mobiliarios y vestuarios, etc. La inversión privada también se ve desestimulada ante la acumulación de inventarios de las más afectadas, por cuanto las compras de viviendas son muy influidas por los costos financieros.

En estas condiciones las posibilidades dependen de la recuperación del entorno externo, el cual empuja las exportaciones, y de la política fiscal. Como se señaló, a mediados de año el panorama internacional comenzó a despejarse favorablemente, por una positiva evolución de las economías asiáticas y de Brasil. Los precios de exportación y en particular el cobre, comenzaron a recuperarse y la política cambiaria del segundo semestre fue muy incentivadora para el sector exportador.

La rebaja de la tasa de interés del Banco Central fue muy determinante del

cambio de expectativas del sector privado, lo cual se vio reflejado en el índice de precios de las acciones. Sin embargo, para acelerar el efecto reactivador sobre la construcción, y como parte del plan de reactivación del empleo, el Gobierno diseñó un incentivo tributario para la compra de viviendas nuevas, el cual consistió en un crédito tributario proporcional al pago de dividendos de las viviendas. Este incentivo sería decreciente en los años siguientes, por lo cual el mayor beneficio se obtendría en el primer año. El plan resultó bastante eficaz, ya que la compra de viviendas se aceleró en el segundo semestre más allá de las expectativas originales.

Un segundo componente del plan de reactivación del empleo fue la reasignación del gasto fiscal hacia los sectores más intensivos en empleo. Aunque en principio una política de reasignación de gastos parece simple, en la práctica debe enfrentar varios obstáculos institucionales. Una cuestión relevante que debe decidirse es a qué tipo de actividades y con qué viabilidad debería asignarse el gasto. Una cosa es la decisión a nivel macroeconómico y central, pero otra cosa es la realización efectiva del gasto a niveles sectoriales, regionales y locales. Esta cuestión no es irrelevante cuando se trata de minimizar el rezago de los efectos estimuladores del empleo. Para los desempleados no es trivial si la recuperación se produce en seis meses, o en un año o dos.

Para el gobierno no es fácil alterar su calendario presupuestario, por cuanto éste depende de programas públicos y proyectos específicos, los cuales no pueden improvisarse. Por esta razón, una política fiscal reactivadora supone una gran coordinación al interior del sector público, con el sector municipal y también con el sector privado. Las áreas con mayores posibilidades de reactivación a corto plazo son la construcción de viviendas y obras públicas. Por lo tanto, los aumentos de gasto o reasignación del mismo, deberían privilegiar esos sectores. Sin embargo, para que efectivamente se materialicen esos gastos se requiere que existan proyectos diseñados de acuerdo a las normativas técnicas y ambientales. La preparación y aprobación de estos proyectos puede tomar bastante tiempo, normalmente más del que sería prudente esperar para lograr una reactivación del empleo.

Otra dificultad es que estos programas involucran a varias instituciones públicas, tanto centrales como regionales o locales. Un programa de construcción de viviendas supone intervenciones del Ministerio de la Vivienda, que decide los aspectos urbanísticos; el Ministerio de Obras Públicas, que incide en las inversiones de infraestructura, redes viales y similares; Municipalidades, que deben velar por los planos reguladores, permisos

correctamente extendidos, etc. Por lo tanto, desde el momento en que se decide asignar fondos fiscales suplementarios a ciertos programas reactivadores, surgirán de inmediato problemas de coordinación institucional. Si se siguen las normas convencionales, puede haber demoras superiores al tiempo políticamente disponible. Una alternativa es designar una autoridad política superior, cuya responsabilidad sea agilizar la implementación de los proyectos y realizar una coordinación eficaz.

En este mismo plano más desagregado, un tema no menor es la identificación de las zonas y territorios donde se generan los mayores focos de desempleo, para definir así las prioridades territoriales en la asignación de los recursos. Esto supone implementar un sistema de información rápida y cierta, que fundamente las decisiones de las autoridades responsables de los programas reactivadores. Esta condición enfatiza también la importancia de los Municipios y gobiernos locales en la gestión de los programas reactivadores del empleo. Son éstos los que mejor conocen los focos de desempleo y las necesidades de infraestructura más apremiantes, que podrían ser abordadas a corto plazo. Programas de mejoramiento de calles y caminos, plazas públicas, plantación de árboles, aseo de las vías públicas, son relativamente fáciles de asumir a corto plazo y muy intensivos en la generación de empleos. Lo crucial es la asignación de los recursos públicos a las instituciones que pueden responsabilizarse de esos programas.

Dificultades como las señaladas, propiciaron diversas críticas durante el primer semestre del año 2000, por parte de dirigentes políticos y parlamentarios, respecto de la lenta marcha de la reactivación. Las críticas han apuntado a las trabas burocráticas, a los requerimientos ambientales, a la parsimonia de los inversionistas privados, y, en general, a las fallas de coordinación. El sector empresarial ha expresado también sus aprensiones relacionadas con el proyecto de ley de reforma laboral. Según este sector, este proyecto sembró desconfianza entre los inversionistas, la que perduraría mientras no se definan las nuevas reglas del juego en el ámbito laboral.

Aspectos estructurales del modelo de desarrollo

La recesión provocada por la crisis externa y las políticas de ajuste pusieron sobre el tapete varios temas que inciden en el largo plazo y en los cuales han aflorado los disensos. En primer lugar, se trata de la persistencia de las desigualdades económicas y sus efectos políticos y sociales. En segundo lugar, comenzó a plantearse un debate sobre las características del modelo de

desarrollo exportador. Y, en tercer lugar, afloró un tema, que si bien había estado relegado a círculos restringidos, llegó a tener impacto de opinión pública a raíz de la crisis energética provocada por la sequía: se trata del tema de la capacidad regulatoria del Estado frente a los monopolios naturales.

a) Las desigualdades económicas

La encuesta CASEN de 1998 dejó en evidencia las dificultades que ha enfrentado la estrategia de desarrollo para disminuir las desigualdades económicas que se intensificaron durante los años 70 y 80. Transcurridos diez años de gobiernos concertacionistas, las brechas entre los grupos de altos ingresos y los de más bajos ingresos se mantienen casi estables, incluso con un leve deterioro, a pesar de los esfuerzos que han hecho esos gobiernos por mejorar los ingresos de los grupos más pobres. A nivel de hogares, en 1990 el 20% más pobre percibía el 4,1% de los ingresos, en tanto en 1998 esa cifra había disminuido a 3,7%. Por el otro lado, el 20% más rico obtuvo en ambos períodos un 57,4% y un 57,3% (MIDEPLAN, 1998). Esto significa que entre ambos períodos el factor de desigualdad aumentó desde un valor de 14 a un valor de 15,5. Es indudable que el leve empeoramiento de la distribución del ingreso en 1998 fue influido por el aumento del desempleo, derivado de la crisis. Los grupos más pobres son los más afectados por el desempleo. Una comparación de las tasas de desocupación por quintiles de ingreso muestra que el 20% más pobre sufrió en ese año una tasa de desocupación de 27,7%; en cambio, en el grupo más acomodado sólo llegaba al 2,8%. Estas cifras enfatizan la importancia de la inestabilidad macroeconómica en la incidencia de la pobreza. El aumento del desempleo siempre perjudica en forma más directa a los más pobres. En segundo lugar, no cabe duda que esas diferencias en las tasas de desocupación reflejan las diferencias de escolaridad y capacitación entre los distintos sectores. Esto se manifiesta especialmente entre las mujeres, donde la mayor escolaridad facilita un mejor acceso al mercado del trabajo y a mejores remuneraciones.

Este negativo cuadro social es parcialmente contrarrestado con los programas sociales que el Estado ha aplicado durante los años 90. Un estudio de MIDEPLAN sobre la incidencia distributiva de los subsidios monetarios y del gasto social, muestra que el quintil más pobre aumenta su ingreso real casi en dos tercios de sus ingresos propios como resultado de esas políticas públicas, en tanto el quintil más rico sólo lo hacía en poco más del 1%. Esto ha sido posible por el aumento del gasto social público de 75% en términos per capita entre 1990 y 1999, con un fuerte aumento en educación y en los programas especiales de empleos. En esa misma dirección han contribuido el aumento

del salario mínimo, de casi cinco veces y el de los empleos producto del alto ritmo de crecimiento económico.

Si bien las desigualdades relativas no han disminuido, donde sí ha habido progresos manifiestos es en la reducción de la pobreza extrema. El nivel superior al 38% de población viviendo en pobreza en 1990 ha caído al 21,7% en 1998. Sin embargo, el sector de los menores de 18 años es el que sufre con mayor intensidad la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades. En este grupo, la población pobre llegaba al 30%, contrastando con el 11% de la población mayor de 60 años. Si se asocia esta realidad con el mayor escepticismo que revelan los jóvenes frente a la política, se comprende que los problemas de desigualdad están muy ligados a este grupo etario y a sus dificultades de inserción social, lo que sugiere la importancia de focalizar los programas sociales.

b) El modelo de desarrollo productivo

Más allá de la coyuntura específica, la crisis económica ha planteado un debate que tiene implicancias a más largo plazo. Se trata de la estructura productiva que se ha venido conformando en la economía chilena en las últimas dos décadas. Con el estímulo del crecimiento exportador y la inserción internacional, se ha determinado una estructura de producción intensiva en recursos naturales. No se trata sólo de productos que tienen el carácter de *commodities*, esto es, productos muy estandarizados y con bajo valor agregado, sino también de productos que han incorporado más valor agregado y que para el país han representado un esfuerzo innovador importante, tanto en tecnologías de producción como en estrategias de comercialización y posicionamiento de mercados. Si en el primer caso se tiene productos como los rollizos o la harina de pescado, en el segundo caso podría mencionarse los vinos finos, la elaboración de muebles o el cultivo del salmón.

Estas actividades lideraron el proceso de inversión durante los años 90, junto a otros sectores de servicios como la energía, las telecomunicaciones y la infraestructura física. El problema que están planteando algunos analistas es que esta estructura de producción y sus correspondientes inversiones, estarían llegando al término de un ciclo dinamizador, para el cual no hay un reemplazo definido (Moguillansky, 1999; Sachs y Larraín, 1999). Estos sectores pudieron convertirse en los factores dinamizadores de la inversión porque había importantes oportunidades de mercado que no habían sido explotadas, a partir de la apertura de la economía y de las privatizaciones de los años 80. Pero la fuerte caída de la tasa de inversión, de 25% hasta 1998 a 20% en 1999, pone

una nota de alerta respecto de si se trata de una situación transitoria o más permanente. Un catastro de proyectos de inversión en carpeta sugiere que podría tratarse de un fenómeno más permanente. Hasta 1998 había proyectos por un valor cercano a los 8,5 mil millones de dólares, valor que cae en 1999 a 5,5 mil millones y a poco más de 5 mil millones para el año 2000. Para los años siguientes se proyectan recuperaciones que bordearían los 6,600 millones de dólares, es decir, según este registro, no habría una recuperación a los niveles de pre-crisis (Banco Central, 2000).

Independientemente de los indicadores de la inversión, siempre expuestos a errores de medición y de cobertura, una primera pregunta que se plantea con creciente insistencia es qué sectores productivos serán capaces de arrastrar la economía en los próximos años, tomando en cuenta que los grandes proyectos de la minería, del sector forestal, de la pesca, de la electricidad y las telecomunicaciones no se seguirán repitiendo a la misma escala del pasado. En segundo lugar, cuáles son las perspectivas dinamizadoras de los mercados internacionales para productos de fuerte base de recursos naturales como son los chilenos. Un estudio de Sachs y Larraín arrojó severas dudas al respecto, replanteando, dicho sea de paso, la vieja tesis cepalina sobre el deterioro a largo plazo de los términos de intercambio de los productos basados en recursos naturales.

Estas dudas plantean preguntas desde el punto de vista de la filosofía que hay detrás de la política económica que se aplica en Chile. Se trata de una política económica que busca la neutralidad del Estado y evita toda aproximación a las antiguas políticas industriales que privilegiaban a algunos sectores estratégicos. Ha habido buenos fundamentos para tal postura y ellos aluden a la tesis de que el Estado no tiene mejor información que los empresarios privados para definir qué sectores y actividades serán merecedores de algún tipo de prioridad sectorial. Por el contrario, son los empresarios quienes están mejor posicionados para definir las prioridades y hacia dónde asignar los recursos.

Sin embargo, no pueden desconocerse algunos hechos concretos. Primero, una evidencia histórica. Todos los países que se han desarrollado y han alcanzado ingresos per capita propios del primer mundo han experimentado transformaciones de su estructura productiva, alejándose de aquella más dependiente de los recursos naturales y avanzando hacia las actividades de alta tecnología, intensivas en servicios y en conocimientos. Esto ha ocurrido tanto en países con fuerte base de recursos naturales, como los países escandinavos, Canadá y Australia, como en los países pobres en recursos

naturales, como son los del Este Asiático. Esto ocurre porque las tendencias de la demanda final y de los mercados apuntan hacia esos sectores.

En segundo lugar, la gran mayoría de los empresarios, especialmente en países como los latinoamericanos, orientan sus inversiones por consideraciones de corto y mediano plazo, porque necesitan una recuperación más rápida de sus inversiones. Inversiones más arriesgadas, que involucran plazos más largos y que requieren mayor certeza en la provisión de recursos humanos calificados, tecnología e infraestructura, sólo pueden ser abordados por las elites empresariales, que son una minoría.

Desde este punto de vista, una mejor coordinación entre el Estado y el sector privado puede resultar crucial. Esta coordinación tendría que ofrecer señales más claras y definidas de que se están emprendiendo acciones que pueden ser claves para orientar la inversión hacia plazos más largos y coherentes con las transformaciones en curso. Desde el punto de vista de la competitividad internacional, Chile tiene retrasos importantes en aspectos como la educación y la capacitación, la infraestructura física, las telecomunicaciones y la provisión de energía, las tecnologías de información. Todos estos son insumos genéricos y estratégicos para una tasa de crecimiento alta y sostenida. Un avance sustantivo en estas áreas requiere una cooperación estrecha entre el Estado y el sector privado, la cual debe proyectarse tanto a nivel nacional como regional y local.

c) La capacidad regulatoria del Estado

La economía chilena es básicamente una economía de mercado, abierta y competitiva. Sin embargo, el carácter de la competencia dista mucho de ser perfecto y, a pesar de su creciente inserción internacional, que ha abierto nuevas fuentes de provisión de bienes y servicios, en numerosos mercados hay fallas evidentes, que impiden una asignación eficiente de recursos y precios coherentes con los costos reales de producción. En particular, los llamados sectores de monopolios naturales muestran graves imperfecciones de la competencia, lo cual obliga al Estado a ejercer un papel regulador en beneficio de la población. La filosofía regulatoria que han seguido los gobiernos de la Concertación es la de perfeccionar los mecanismos de la competencia en primer lugar, y en segundo lugar, intervenir en los mercados cuando se alcancen los límites de la competencia y se arriesgue la generación de conductas monopólicas. Este enfoque se justifica porque se reconoce que la competencia es un buen mecanismo regulador, que economiza recursos estatales, minimiza las distorsiones de mercado y beneficia a los consumidores. El ejemplo a

menudo citado al respecto es el caso de las telecomunicaciones de larga distancia donde, a través del estímulo a la competencia, fue posible una disminución drástica de precios con importantes mejoramientos de la calidad. Ello no excluye, sin embargo, la necesidad de la acción reguladora del Estado, el cual tiene la responsabilidad de fijar las reglas generales del juego y, en particular, crear las condiciones para una operación eficiente de sectores que necesariamente deben interactuar e interconectarse. Pero la institucionalidad regulatoria del Estado presenta debilidades manifiestas, derivadas de problemas como la escasez de recursos para formar equipos técnicos y profesionales adecuados a la magnitud de la tarea, superposición de funciones entre diversos organismos públicos, ambigüedades e imprecisiones de la legislación en sectores que han experimentado rápidos cambios económicos y tecnológicos.

Tal es el caso del sector eléctrico, que en 1999 protagonizó un serio desabastecimiento, producto de la sequía de 1998-99 y de las propias debilidades del aparato regulador frente a empresas de gran poder económico. Como es sabido, aunque en el sector generador de electricidad hay competencia entre variados oferentes, existe una empresa dominante cuyo aporte es decisivo para el equilibrio del sistema, pero al mismo tiempo, le permite ejercer una influencia excesiva en los procesos de coordinación inter-empresas. La mayor parte de la oferta es de origen hidroeléctrico, pero recientemente se han incorporado nuevas plantas de generación térmica en base al gas natural importado de Argentina. En 1999 se produjo una lamentable coincidencia de la sequía, que afectó la generación hidroeléctrica, y de fallas técnicas en las centrales térmicas, lo cual obligó a aplicar racionamientos y cortes de electricidad con las consiguientes pérdidas para los usuarios.

Por otro lado, esta crisis dejó en evidencia la debilidad de la capacidad regulatoria del Estado, ya que en gran medida, el racionamiento resultó de una falta de coordinación y cooperación entre las empresas generadoras, ante la cual el Estado contaba con pocas herramientas. Cuando el Gobierno decreta el racionamiento, las empresas que se declaran en déficit de abastecimiento deben asumir el costo de compensar a los usuarios por los mayores precios que deberán pagar al recurrir a fuentes alternativas. Como empresas en el sector de servicios de utilidad pública, ellas asumen la obligación de entregar un servicio continuo y de calidad a los usuarios, bajo penas de multas y sanciones en el caso de incumplimiento. Por lo tanto, las empresas tienen que evaluar de qué manera cumplen esta obligación, cuando por razones de clima se produce escasez hidráulica. Al enfrentar situaciones críticas en el nivel de los embalses, las empresas deben ponderar el uso adicional de reservas de agua, con el consiguiente riesgo de llegar a niveles de desabastecimiento,

versus la alternativa de comprar energía a empresas competidoras, generalmente térmicas, a fin de abastecer a sus clientes. En el caso de la crisis de 1999, las empresas hidroeléctricas utilizaron reservas de agua en exceso a fin de no incurrir en los costos más altos de adquisición de energía en el mercado y de postergar el decreto de racionamiento que las obligaría a pagar compensaciones. Sin embargo, con esa política, se agotaron las reservas más allá de los niveles autorizados.

La debilidad regulatoria se manifestó en las dificultades de las autoridades para acceder a la información pertinente (desde el aviso de surgimiento de la situación de crisis, hasta la información sobre los programas de mantenimiento de centrales que obligan a interrumpir el suministro), en la dificultad para inducir una coordinación entre las empresas, en ambigüedades de la ley, en la existencia de incentivos perversos (para discriminar a favor de los clientes libres-grandes empresas- y en contra de los clientes regulados- consumidores finales) y en lo exiguo de las multas, que les hacía a las empresas mucho más rentable pagarlas antes que incurrir en los costos de un abastecimiento adecuado. Una actitud enérgica del Gobierno, en orden a convocar a las empresas y exigir una acción coordinada y con carácter de emergencia, incluso con la sugerencia de recurrir a la Ley de Seguridad Interior del Estado, hizo posible la programación racional de los recursos y la minimización de los costos sociales por interrupción del servicio.

La crisis eléctrica contribuyó a profundizar el debate sobre la institucionalidad regulatoria en este sector, favoreciendo la idea de la necesidad de una reforma a la ley eléctrica, que data de comienzo de los años 80. Al mismo tiempo se avanzó en propuestas para una reforma de la institucionalidad regulatoria general y de los mecanismos de defensa de la competencia. Frente al desafío que enfrenta la estrategia nacional de desarrollo, de profundizar la inserción internacional, mejorar la competitividad sistémica y asumir las nuevas tecnologías de la información, hay consenso en que debe mejorar la eficiencia de sectores tan básicos como las telecomunicaciones y la provisión energética. Por lo demás, éstos son los sectores que más contribuyeron al crecimiento de la inversión en los años 90. Por lo tanto, es crucial el perfeccionamiento de la institucionalidad que los regula, en el marco propio de una economía de mercado.

Cuadro 1
Desempeño económico 1994 – 1999

CIILE: DESEMPEÑO ECONOMICO 1994-1999						
(porcentajes)						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB (crecim. real)	5.7	10.6	7,4	7,6	3,4	-1,1
Exportaciones (var. Real)	11.6	11.0	10,0	9,4	5,9	6.9
Formación bruta de capital (var. Real)	6.2	23.5	9,6	11.6	2,1	-17,1
Tasa de inversión en capital fijo (% pib real)	27.4	30,6	31,2	32,1	31.7	26.7
Tasa de inversión en capital fijo (% pib nominal)	23.3	23.9	24,9	25,3	25.5	21.3
Tasa de ahorro Nacional (% pib nominal)	21.1	23,8	20,8	21,6	20.3	20.3
Cuenta corriente (% pib nominal)	-3.1	-2.1	-5.4	-5,2	-6.3	-0.1
Tasa de desempleo Nacional (% promedio anual)	7.8	7,4	6,5	6,1	6.2	9.7
Inflación (var. A dic.)	8.9	8,2	6,6	6,1	4,7	2.3
Salarios reales (var. A dic.)	4,8	5,4	2,6	0,1	-3.3	2,4
Tipo de cambio real (var. Prom.)	-2,7	-5,7	-4,7	-7,7	0.1	15.3

Fuentes: Banco Central, INE

BIBLIOGRAFIA

- Banco Central de Chile (2000), *Informe de política monetaria*, Santiago.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de políticas económicas en Chile*, DOLMEN, Santiago.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Oscar Muñoz (2000), «La política económica y sus efectos durante el Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle», por publicarse.
- MIDEPLAN (1998), Encuesta CASEN 1998
- Ministerio de Economía (2000), "Desempeño macoeconómico 1984-1998", www.minecon.cl
- Ministerio de Hacienda (1999), "Aspectos macroeconómicos del proyecto de ley de presupuestos del sector público del año 1999", presentado por Joaquín Vial Ruiz-Tagle, Director de Presupuestos, a la Comisión Especial de presupuestos del Congreso Nacional, Santiago.
- Moguillansky, Graciela (1999), *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Rivera, Eugenio, "Competencia y regulación de los servicios de utilidad pública en Chile: una perspectiva institucional". en Oscar Muñoz Gomá y colaboradores, *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*. DOLMEN-FLACSO Chile, Santiago.
- Sachs, Jeffrey y Felipe Larraín (1999), *A Structural Analysis of Chile's Long Term Growth: History, Prospects and policy Implications*, informe presentado al Ministerio de Hacienda, no publicado.