

CHILE 97

~~CHILE - 1997~~

ANÁLISIS Y OPINIONES

Nueva Serie Flacso

Chile 97. Análisis y opiniones

Las opiniones que los trabajos presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos 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 encuentran vinculados.

302
FSA 26
1022

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.

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 Chile 97. Análisis y opiniones. Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1998
420p. Nueva Serie FLACSO
ISBN: 956-205-117-X

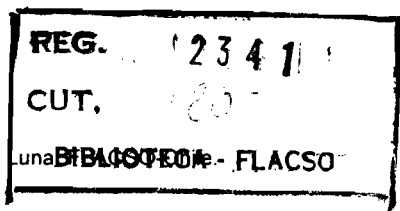
1. POLITICA SOCIAL 2. POLITICAS PUBLICAS
3. POLITICA EXTERIOR 4. DESCENTRALIZACION
5. INTEGRACION ECONOMICA 6. PARTICIPACION
CIUDADANA 7. RELACIONES CIVICO MILITARES
8. MUJERES 9. JUVENTUD 10. POLITICA CULTURAL
11. CHILE

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N°105.006. 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: Marisa Weinstein
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez y Antonieta
Diseño portada: Osvaldo Aguiló
Impresión: AGD Impresores



INDICE

Presentación

Francisco Rojas Aravena 5

AMERICA LATINA

Condiciones de gobernabilidad democrática en América Latina

Norbert Lechner 9

América Latina en 1997

Gabriel Gaspar 25

Visiones latinoamericanas sobre economía y democracia

Marta Lagos 41

POLITICA

Tendencias de participación electoral en Chile en 1997

Patricio Navia 61

Aproximaciones a la participación ciudadana

Marcela Noé, Patricia Correa, Soledad Jaña, Luis Vial 87

Las mujeres en 1997: ciudadanía e invisibilidad

Teresa Valdés 103

Relaciones civil-militares en 1997: otro hito en el complejo proceso de normalización

José Luis Díaz 127

ECONOMIA

La economía chilena en 1997

Oscar Muñoz 139

RELACIONES EXTERIORES

La política exterior chilena en el 97: los desafíos en la reinsertión

Paz Milet 161

Reunión PECC en Chile

Andrés Angulo 169

PROCESOS DE INTEGRACION

Integración hemisférica, EE.UU. y MERCOSUR: el escenario actual visto desde Chile	
<i>Alicia Frohmann</i>	179
Chile y Argentina: hacia una política de complementación binacional y subregional	
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	189
Construyendo confianza: las relaciones chileno- argentino durante 1997	
<i>Carlos Martin y Beatriz Calderón</i>	213

POLITICAS SOCIALES

FOSIS: políticas sociales y sus perspectivas	
<i>Sergio Gómez</i>	241
El proceso de cambio curricular en la educación media	
<i>Cristián Cox</i>	259

JOVENES

Los jóvenes de sectores populares: nuevas preguntas de investigación	
<i>José Olavarría, Cristina Benavente y Patricio Mellado</i>	287
Crisis, conflictos y soluciones parciales en las universidades chilenas	
<i>Manuel Antonio Garretón</i>	325
Jóvenes universitarios en los noventa: la visión de los dirigentes estudiantiles	
<i>Marcela Pérez de Arce</i>	339

CULTURA Y COMUNICACIONES

La industria de las comunicaciones y el mercado de mensajes durante 1997	
<i>José Joaquín Brunner</i>	361
Los evangélicos en Chile hacia el año 2000	
<i>José Miguel Sandoval, Juan Allende y Hugo Castillo</i>	391
Información televisiva y opinión pública en 1997	
<i>Giselle Munizaga</i>	413
Autores	420

ECONOMIA

La economía chilena en 1997

Oscar Muñoz Gomá

Este informe se referirá a la evolución de la economía chilena durante 1997. En primer lugar, se hará una reseña de los principales indicadores macroeconómicos, contrastándolos con las tendencias de los años 90. Luego se discutirán algunos temas que han estado en el centro de los debates sobre la economía nacional. Se abordarán los siguientes temas: la política anti-inflacionaria y los conflictos que enfrenta la política macroeconómica; el modelo de desarrollo y las alternativas que se presentan para la inserción internacional; el problema de la persistencia de las desigualdades y las nuevas orientaciones para la acción del Estado.

1. La evolución macroeconómica

Una característica principal del año 1997 fue el punto de inflexión que marcó el término del ajuste iniciado en 1995 y el inicio de una nueva fase dinámica de crecimiento. El alto ritmo de crecimiento del gasto que tuvo lugar en 1995 (el último trimestre de ese año mostró una expansión de 15% del gasto, comparada con un aumento de 10,6% en el PIB), indujo a las autoridades monetarias a elevar las tasas de interés, a fin de desacelerar el crecimiento de la demanda y evitar un recalentamiento económico que amenazaba con romper la lucha contra la inflación.¹ Ello tuvo

1 Se advierte que a fines de febrero el Banco Central dio a conocer las nuevas cifras revisadas de las Cuentas Nacionales, las cuales muestran resultados más altos de crecimiento que las cifras anteriores. En el cuadro 1. al final, se presentan las cifras antiguas (provisorias) y las nuevas

como efecto una disminución de la tasa de crecimiento del PIB desde el 10,6% de 1995 a un 7,4% en 1996 y un ritmo esperado para 1997 en torno al 6%. Sin embargo, a medida que se avanzó hacia el término del ajuste, mediante una disminución gradual de las tasas de interés desde un 7,5% a un 6,5%, en el segundo semestre del año se produjo una fuerte aceleración de la demanda global. El Indicador Mensual de Actividad Económica (IMACEC) que lleva el Banco Central mostró un aumento desde el 4% en el primer trimestre, a 6,3% en el segundo, 8% en el tercero y 8,9% en el último trimestre del año, con una expansión en diciembre de 10,2%. Ello permitió concluir el año con una expansión del PIB en torno al 7%, muy por encima de lo que eran las expectativas iniciales. De esta manera, se ratificó una vez más el ritmo de crecimiento de mediano plazo, que en los años 90 ha estado en torno al 7,7% anual (promedio 1990-1997).

Si se atiende a los factores que estimularon el crecimiento, la inversión en capital fijo, con un crecimiento real de casi 13% aparece como el principal factor dinamizador, seguida por las exportaciones, que se expandieron en 10%. Esto permitió que la tasa de inversión en capital fijo con respecto al PIB llegara al 33%, superior a la tasa del año anterior. Esta configuración del crecimiento confirma la imagen señalada en numerosos informes internacionales, respecto de que el crecimiento de la economía chilena se asienta sobre bases sólidas, en cuanto es un proceso capaz de sustentarse en el mediano plazo.²

Sin embargo, cabe señalar que el financiamiento de la formación de capital está pasando a depender en forma creciente del ahorro externo. En efecto, el ahorro nacional, de sólo un 21,5% del PIB, si bien mejoró levemente respecto del año anterior, no ha logrado superar los niveles más altos de comienzos de la década, superiores al 23%. Esto es preocupante. En parte, ha influido el deterioro de los términos de intercambio que ha sufrido la economía chilena en los últimos dos años y que ha afectado negativamente el ingreso nacional disponible, el cual es decisivo en la formación del ahorro. Por otro lado, se constata un interés

(revisadas). En el texto se utilizan las nuevas cifras de Cuentas Nacionales, excepto cuando se indique lo contrario.

2 Ver informe del Fondo Monetario Internacional sobre la economía chilena, *El Diario*, 25 de febrero de 1998.

creciente de los inversionistas extranjeros por invertir en Chile, lo que ha influido fuertemente en el aumento del ahorro externo. Esta variable alcanzó en los últimos dos años niveles superiores al 5% del PIB, lo cual la ha acercado al umbral de lo que muchos analistas consideran un máximo aceptable. De hecho, para 1998 se estima que el ahorro externo aumentará a 6% del PIB, provocado por un deterioro del déficit de la balanza comercial.

En efecto, el ahorro externo puede mirarse desde dos puntos de vista. Por una parte, es la contribución de los capitales externos al financiamiento de la inversión interna. Pero también equivale al déficit en cuenta corriente del país, es decir, la suma del déficit de la balanza comercial y de los pagos por servicios del capital externo. Por lo tanto, representa tanto el interés del resto del mundo por invertir en el país, como también la vulnerabilidad que asume el país ante el exterior. En 1997 se intensificó la entrada de capitales, sobre todo de mediano y largo plazo (de 506 millones de dólares en 1996 pasó a 3.276 millones en 1997, según cifras del Banco Central), en tanto las de corto plazo experimentaron una salida neta cercana a los 1.500 millones de dólares. En términos netos, el saldo de balanza de pagos (después de cubrir el déficit de cuenta corriente) mejoró desde 1.180 millones de dólares en 1996 a 3.209 millones en 1997. Esto se tradujo en aumento de las reservas internacionales, con efectos que se discutirán más adelante.

El dinamismo señalado de la economía chilena a nivel macro se manifiesta también en el mejoramiento sostenido de otras variables que inciden directamente en el bienestar de la población. La tasa de desempleo, por ejemplo, logró un nivel promedio de 6,1% en 1997, la menor tasa de los últimos cuatro años. Esto es indicativo de un mercado del trabajo relativamente estrecho, ante lo cual el crecimiento global sólo es posible si aumenta la productividad. Esta ha continuado con su alto ritmo de expansión que alcanzó al 5,5%. Los salarios reales, en tanto, crecieron en 1,3%.

2. La política anti-inflacionaria

Uno de los principales objetivos de la política macroeconómica es disminuir la tasa de inflación. En 1997 ésta llegó al 6%, la más baja en los últimos 37 años. Aunque el Gobierno se había

planteado una meta de 5,5%, la diferencia no tiene gran importancia primero, porque es muy pequeña, y segundo, porque si se elimina la influencia de los factores climáticos, que fueron especialmente imprevisibles el año pasado, el resultado coincide con la meta. Lo más interesante es que desde 1990 la inflación chilena ha venido en permanente disminución. En aquel año llegó a 27%. En los años 80, además, la inflación había sido muy volátil, con alzas y bajas que hacían muy difícil predecir el comportamiento de las variables monetarias. En cambio, los años 90 se han caracterizado por su mayor predecibilidad económica: cada año las alzas de precios han sido menores y de acuerdo a metas que han logrado un alto grado de cumplimiento.

Quizás lo que debería preocupar más desde el punto de vista de la continuidad del esfuerzo de estabilización, es el ciclo estacional que siguió la inflación durante 1997. En efecto, si se observa el comportamiento inflacionario de 12 meses a lo largo del año, hasta junio el índice fue en franca disminución, pero a partir de entonces sufrió una aceleración que culminó en octubre con un 6,6%, para terminar el año en el 6% anunciado. Esa aceleración la sufrieron tanto los bienes transables como no transables, los primeros influidos por los productos agrícolas afectados por las inundaciones; la baja posterior se debió a la normalización de estos precios, pero en el caso de los bienes no transables (servicios) la relativa aceleración se mantuvo. A la luz de la información más reciente sobre la evolución de la actividad económica durante los cuatro trimestres de 1997 que, como se señaló, tuvo una fuerte aceleración en el segundo semestre, se ha planteado la duda de si la relajación del ajuste y de las tasas de interés estuvo justificada. La vigorosa reacción del Banco Central en los primeros meses de 1998, que llevó a nuevos aumentos de la tasa de interés (a 7% en enero y 8,5% en febrero), aunque planteada en el contexto de la crisis asiática, sugiere que se revisó el criterio de relajar el ajuste y que las medidas adoptadas en el segundo semestre del año pudieron ser prematuras.

En todo caso, dadas estas tendencias recientes, hacia fines del año existían dudas sobre la factibilidad de que la meta de inflación para 1998 se pueda cumplir. El Banco Central la ha fijado en 4,5%, nivel que es bastante exigente. El contexto externo ha venido a complicar más las cosas, por sus efectos en el precio del

dólar cuyo valor nominal aumentó en 8% en el último trimestre de 1997

¿Qué importancia tiene que haya una meta de inflación y que se cumpla o no se cumpla? La fijación de una meta sirve dos propósitos en primer lugar es una guía para el sector privado ya que refleja las expectativas que se están formando las autoridades económicas y monetarias y la probable evolución de los instrumentos de políticas como el nivel del gasto fiscal la tasa de interés etc En segundo lugar le impone también una exigencia a las autoridades económicas ya que para ser coherentes tienen que ajustar las variables del programa macroeconómico a esa meta de inflación Por estas razones es que se considera inconveniente el no cumplimiento de la meta Se induce a decisiones erradas de los inversionistas que creen en la meta y se afecta la credibilidad de las autoridades Aun más la pérdida de credibilidad en la autoridad monetaria desata presiones especulativas y ataques a la moneda

Sin embargo, el cumplimiento estricto de una meta inflacionaria también tiene costos que deben ser evaluados. Ello ocurre especialmente cuando ante hechos imprevistos o exógenos se alteran algunas variables macroeconómicas. La crisis asiática es un ejemplo: ella está provocando la caída de las exportaciones y un aumento del déficit de la cuenta corriente, presionando al dólar hacia el alza, y por lo tanto, generando un riesgo de una mayor inflación a la esperada. Las autoridades podrían aceptar el efecto inflacionario del alza del dólar, en cuyo caso tendrían que modificar la meta, con la consiguiente pérdida de credibilidad. La alternativa que han seguido las autoridades ha sido mantener estrictamente la meta de inflación y utilizar medidas complementarias como intervenir en el mercado del dólar, elevar la tasa de interés y recortar algunos gastos de inversión de empresas públicas. Esta estrategia trata de compensar el desequilibrio vía disminución de la demanda agregada, lo que probablemente afectará el empleo y el crecimiento del PIB de 1998 en alguna proporción, no muy grande se espera.

Una opción hasta ahora no implementada, pero que se está planteando en forma reiterada es definir la meta de inflación en torno a un rango estrecho más que en un nivel específico. Esta opción tiene más validez a medida que la inflación se hace más pequeña, como está ocurriendo en Chile, en primer lugar porque

pequeñas diferencias entre valores esperados y realizados no tienen tanta importancia, y en segundo lugar, porque persistir en un enfoque de meta puntual le da más rigidez a la política monetaria, lo cual puede generar costos innecesarios.

3. La política macroeconómica

En términos más generales, la política macroeconómica chilena ha mostrado una gran eficacia en los años 90, la que se expresa en el logro de un alto ritmo de crecimiento, una disminución sostenida de la inflación, un aumento de la tasa de inversión y en particular, de la inversión extranjera. Pero es evidente que el propio desarrollo alcanzado plantea nuevos dilemas que desafían las estrategias en curso. Durante 1997 se intensificó el debate nacional acerca de la eficacia de algunos instrumentos que ha utilizado la política macroeconómica, como las normas de encaje sobre los ingresos de capital de corto plazo, la banda del dólar, el uso de la tasa de interés y el nivel del gasto fiscal, así como la coherencia entre éstos.

La economía chilena ha pasado a ser, a pesar de algunas restricciones, una economía fundamentalmente abierta. Aparte de la liberalización del comercio de bienes y servicios, esto se refiere en particular a la exposición del sistema financiero nacional frente al mercado internacional de capitales, el cual se caracteriza por su alta movilidad, instantaneidad de información y enormes volúmenes que se transan diariamente. Puesto que Chile es el país cuyas reformas económicas tienen un mayor grado de madurez que en el resto de América Latina y que su desempeño macroeconómico ha mostrado un alto dinamismo y estabilidad, la economía se ha convertido en una atractiva alternativa para los inversionistas internacionales. A ello debe agregársele que durante varios años ha existido un diferencial importante entre las tasas reales de interés internas y externas, lo que es incentivo adicional para el ingreso de capitales financieros. Las tasas relativamente altas en Chile se explican por la prioridad que el Banco Central le ha dado al objetivo de disminuir la inflación.

La consecuencia ha sido que a lo largo de los años 90 Chile ha recibido crecientes volúmenes de inversión extranjera, tanto de largo como de corto plazo. El año 1997 no fue excepción, e incluso

hubo una aceleración en los flujos externos. Un efecto directo de estos flujos es el aumento de la demanda interna, en la medida que esos capitales se monetizan. Bajo condiciones de capacidad productiva ociosa, el aumento de la demanda provocaría un aumento del ingreso y del producto interno. Sin embargo, en la actualidad la economía chilena está operando bajo condiciones equivalentes al pleno empleo de su capacidad productiva (y algunos mercados muestran alta saturación). En estas circunstancias, los aumentos de los flujos de capitales tienden a manifestarse también en mayores presiones inflacionarias, un aumento del déficit en cuenta corriente o ambos efectos a la vez.

De esta manera, uno de los problemas que enfrenta la política monetaria ha sido la relativa pérdida de eficacia de la tasa de interés para frenar la demanda interna e impedir la acumulación de presiones inflacionarias. Por este motivo, se ha buscado complementar el uso de la tasa de interés con un encarecimiento del costo financiero de los ingresos de capitales externos de corto plazo, lo que tiende a encarecerlos y desestimularlos. Este instrumento ha sido de mucha controversia. Para los observadores de oposición y representantes del sector financiero, el encaje es una barrera a la internacionalización financiera, aparte de que más allá del corto plazo pierde su eficacia. En cambio, para diversos observadores de organismos internacionales, como el BID, Banco Mundial, CEPAL y Fondo Monetario Internacional, el encaje ha sido un instrumento eficaz para proteger a la economía chilena de la alta volatilidad de los capitales internacionales que se presenta en situaciones de crisis, como ocurrió en 1995 con la crisis mexicana y más recientemente con la crisis asiática.

Este enfoque de la política monetaria ha sido objetado por el sector privado, el cual considera que el alto costo del capital en Chile afecta negativamente la inversión productiva. Se argumenta, desde este punto de vista, que la economía chilena podría optar a tasas más altas de crecimiento del PIB, si hubiera una política monetaria de tasas bajas. La alternativa para ajustar el gasto global debiera centrarse en la disminución del gasto fiscal que, a juicio de ese sector, es todavía muy alto e impone una carga tributaria excesiva.

Para las autoridades del Ministerio de Hacienda, no es factible recurrir a la disminución del gasto fiscal, por varias razones. En primer lugar, representa una proporción baja del gasto global, del

orden del 20%, por lo cual su contribución a un ajuste macroeconómico sería muy pequeña. Mucho más relevante es el gasto privado, que representa una proporción muy superior. En segundo lugar, la mayor parte del gasto está destinada a los objetivos de la política social, que para el Gobierno del Presidente Frei tiene una alta prioridad. En tercer lugar, se sostiene que el Fisco ha contribuido positivamente al programa de estabilización toda vez que ha habido un superávit fiscal sostenido durante los años 90.

En lo que hay un acuerdo general es en la conveniencia de aumentar la tasa de ahorro nacional. Las autoridades prefieren evitar una incidencia mayor del ahorro externo, que significa mayor vulnerabilidad.³ Pero, sostienen, el peso del aumento del ahorro recae en el sector privado. El ahorro fiscal ha estado aumentando sistemáticamente desde un 4,9% del PIB en 1993 a un 5,5% en 1997. A fines de 1997 el Ministro de Hacienda designó una comisión de expertos a fin de proponer una política de aumento de la tasa de ahorro nacional.

Otra implicancia de este debate afecta a la política cambiaria. En efecto, debido a los elevados flujos de capitales externos, que han superado los déficits en cuenta corriente, se ha acumulado una sobreoferta de divisas que ha presionado a la baja del tipo de cambio real. Se estima que durante 1997 esta baja llegó a cerca del 8%. La apreciación cambiaria tiene varios efectos inconvenientes. En primer lugar, al ser una apreciación continua, ella constituye un premio adicional a los capitales externos de corto plazo que ingresan, puesto que la apreciación se agrega a la rentabilidad directa obtenida. En segundo lugar, puesto que la política cambiaria está definida por una banda ajustable, al presionar el dólar el piso de la banda, el Banco Central se obliga a comprar divisas, por las cuales obtiene una rentabilidad inferior al costo que tiene para el Banco la emisión de pagarés. Este efecto ha contribuido a aumentar el déficit operacional del Banco Central. El tercer efecto de la apreciación cambiaria es el desincentivo que se ha estado produciendo entre los exportadores, especialmente los pequeños y medianos (de hecho, las exportaciones no tradicionales están creciendo más lentamente que el total). Por cierto, no se escapa

3 Se reconoce la inevitabilidad de un aumento del ahorro externo en el corto plazo, por el mayor déficit comercial que provocará la crisis asiática en Chile.

el hecho positivo de que la apreciación del peso ha ayudado sustantivamente a disminuir la inflación en los años 90.

Para algunos observadores críticos de la política gubernamental, el problema cambiario debiera resolverse por dos vías. En primer lugar, eliminar la banda de flotación del dólar y permitir un mercado cambiario libre. Esto le evitaría al Banco Central tener que defender la banda y obligarse a intervenir en el mercado, con una rentabilidad negativa. En términos más teóricos, se sostiene que es incoherente fijar simultáneamente dos variables de políticas (tasa de interés y tipo de cambio) que inciden en un mismo mercado (de divisas). En segundo lugar, en la medida que el gasto fiscal se ajustara a la baja se permitiría que la tasa de interés fuera también más baja, lo cual desincentivaría los capitales de corto plazo y podría fortalecer el dólar. Sin embargo, un estudio del ex asesor del Ministerio de Hacienda, José de Gregorio, argumenta que la evidencia empírica no avala la hipótesis de una relación inversa significativa entre gasto público y tipo de cambio. Si hay algún efecto, sería poco importante y a un costo demasiado alto en términos de gasto público. Según este economista, un aumento de un peso en el tipo de cambio requeriría sacrificar 100 millones de dólares de gasto público.⁴ Por lo tanto, aunque hay una relación entre ambas variables, ella es irrelevante en términos prácticos. Este investigador estima inevitable una tendencia de largo plazo a la apreciación cambiaria, aunque es de toda conveniencia evitar fluctuaciones bruscas para lo cual la banda cambiaria y una política de estabilización a corto plazo del tipo de cambio es el enfoque menos malo.

4. El modelo de desarrollo

Como se percibe a partir del debate sobre la política macroeconómica, detrás de las distintas posiciones hay concepciones diferentes sobre el modelo de desarrollo a largo plazo que debería seguir Chile. Las reformas de los años 70 y 80 apuntaron a hacer de Chile una economía exportadora y abierta al exterior, lo que se

4 José de Gregorio, "No se debe eliminar la banda", *El Mercurio*, 13 de septiembre de 1997.

ha logrado con amplitud. Los dos Gobiernos de la Concertación aceptaron plenamente este objetivo y lo han impulsado aun más exitosamente que lo logrado en los años 80.

Sin embargo, como se desprende del análisis de los problemas que enfrenta la política macroeconómica de corto plazo, las circunstancias han cambiado. El propio éxito del modelo exportador ha contribuido significativamente a la apreciación cambiaria, la que se ha visto reforzada por las nuevas y dinámicas condiciones del mercado internacional de capitales durante los años 90. Hasta ahora, la apreciación cambiaria ha podido ser compensada con un aumento de la productividad que, como se señalaba en la primera sección, ha sido muy alta, del orden del 5% en los años 90, lo que contrasta con el promedio anual de incremento en los años 80, del 1,7%.⁵ El mayor ritmo de crecimiento de la productividad se ha producido en los sectores transables, más que en los no transables,⁶ lo cual permite defender la competitividad internacional. Sin embargo, como se anotó, en 1997 la apreciación llegó al 8%, lo cual sí constituye un problema para los sectores exportadores, ante el cual el aumento de la productividad promedio resulta insuficiente. El problema se ve intensificado para los exportadores pequeños, por cuanto no podrán seguir beneficiándose del reintegro simplificado a las exportaciones menores, por los compromisos asumidos con la Organización Mundial de Comercio, que prohíbe los subsidios a las exportaciones.

La estrategia gubernamental con respecto a los pequeños y medianos exportadores se basa en una política de fomento a la productividad, la cual está en práctica desde comienzos de los años 90. Existe una variedad de instrumentos de fomento, con especial énfasis en el desarrollo regional, que le están permitiendo a las pequeñas y medianas empresas acceder a la asistencia técnica y a la modernización tecnológica.⁷ Esta política se complementa con una política exterior muy activa, destinada a abrir nuevos mercados. Fruto de ella han sido los acuerdos de

5 En base a las Cuentas Nacionales no revisadas.

6 Centro Nacional de la Productividad y la Calidad, **Informe de Productividad** N° 1, enero-marzo 1997.

7 Oscar Landerretche, "La política de fomento productivo", en Oscar Muñoz, ed., **Políticas públicas para un desarrollo competitivo**, Editorial Universidad de Santiago, Colección Idea, 1998.

asociación con el Mercosur y APEC, y de cooperación con la Unión Europea. La integración al NAFTA, que ha sido un objetivo de alta prioridad, se vio frustrada nuevamente en 1997 por razones de política interna de los Estados Unidos, pero ello no ha impedido los acuerdos con Canadá y México.

En términos más generales, se plantea el dilema de cómo enfocar la estrategia de desarrollo. El debate de 1997 permite decantar dos posiciones que se han perfilado. Para los sectores más proclives al modelo neo-liberal de desarrollo, la estrategia debiera consistir en una profundización de la liberalización financiera, de las privatizaciones y de la disminución del tamaño del Estado.⁸ El modelo óptimo sería uno de plena inserción en el sistema financiero internacional, con muy pocas restricciones.⁹ La institucionalidad financiera nacional debiera adecuarse a estas exigencias. Por esta vía, Chile podría especializarse en servicios financieros y convertirse en un centro financiero internacional, que sería el motor del crecimiento. Durante 1997 hubo numerosas conferencias y seminarios, con alta presencia de consultores financieros internacionales, desde donde se plantearon severas críticas a una supuesta pasividad del Gobierno chileno para asumir esa estrategia. A juicio de varios de estos observadores, extranjeros y nacionales, Chile se estaría quedando atrás frente a otros países de América Latina.¹⁰

Para las autoridades económicas nacionales, el modelo de desarrollo no necesita cambios radicales, ya que ha demostrado su dinamismo y eficacia. Incluso se observa que Chile aparece muy bien clasificado en los rankings internacionales de competitividad, como el que hace el *World Economic Forum*, que clasificó a Chile en el lugar número 13 entre 53 países (mejorando desde el lugar 18 en 1996). Uno de los aspectos más reconocidos en el exterior es la política fiscal chilena, una de las pocas que puede exhibir un superávit sostenido. Para el Ministro de Hacienda, no

8 Ver, por ejemplo, opiniones de Cristián Larroulet, Director Ejecutivo del Instituto Libertad y Desarrollo en el diario **El Mercurio**, 13 de diciembre de 1997.

9 Ver reportaje en diario **El Mercurio**, 8 de diciembre de 1996.

10 Ver entrevista a Alberto Verme, jefe de la división Banca de Inversión para América Latina de Salomon Brothers, diario **El Mercurio**, 28 de junio de 1997.

hay tal pasividad en la modernización de la institucionalidad económica.¹¹

El Gobierno no descarta la profundización financiera, pero le asigna alta importancia a la necesaria prudencia que debe ejercerse en la integración financiera internacional. Hay demasiadas experiencias de liberalizaciones rápidas y amplias, que han terminado en profundas crisis financieras, con efectos sociales muy regresivos.

Donde sí hay más preocupación gubernamental es respecto de los resultados de la política social y la equidad de la distribución del ingreso. El tema ha adquirido especial relevancia a partir de las señales críticas que se percibieron en la elección parlamentaria de 1997

5. La desigualdad económica

La encuesta Casen dada a conocer en 1997 (y que corresponde al año 1996) confirmó una vez más que el actual proceso de desarrollo económico está dando buenos resultados en términos de disminuir la pobreza extrema, pero no logra atenuar las desigualdades relativas, lo que ha contribuido a la sensación de malestar que se ha estado detectando en distintos ámbitos.

Hay diversas interpretaciones sobre las causas de la persistencia de la desigualdad. La derecha, de acuerdo a su enfoque crítico del rol del Estado, imputa que el fuerte aumento de recursos que ha dispuesto el Estado en los años 90 no ha podido mostrar buenos resultados distributivos y mejoramientos significativos en las metas sociales. Se demanda una mayor participación del sector privado, el que, supuestamente con los mismos recursos, podría lograr mejores resultados.

11 Eduardo Aninat Ureta, "¿Se ha perdido el liderazgo en lo económico-social?", diario *El Mercurio*, 1 de julio de 1997. Por otra parte, el informe citado del Fondo Monetario Internacional sobre la economía chilena en 1997 sostiene textualmente: "Los directores felicitaron a las autoridades por el impresionante avance logrado en las reformas estructurales, entre las que se incluyen las recientes medidas para fortalecer el sistema bancario, adoptar reformas en el campo educacional, y mejorar el sistema judicial..."

Sin embargo, estudios de incidencia distributiva de los gastos sociales muestran que la participación en el ingreso del 20% más pobre de la población mejora en un 50% una vez que se agregan a los ingresos primarios los efectos de las políticas sociales: esa participación aumenta desde un 4,3% a un 6,3%.¹²

Adicionalmente, al considerar que los datos sobre la distribución del ingreso se refieren fundamentalmente a los ingresos del trabajo (que son los captados por las encuestas CASEN), el foco del problema se pone en las condiciones del trabajo. Un análisis de esta dimensión muestra la importante influencia que tiene la heterogeneidad productiva de la economía chilena en la desigualdad de ingresos. Estudios del Ministerio de Economía muestran en forma descarnada esta realidad de la heterogeneidad productiva. Si se iguala la productividad media del trabajo a nivel nacional a un índice de 100, se observa que la agricultura tiene un índice de sólo 50, en tanto la minería sobrepasa el valor de 470. Al interior de ramas de la producción sucede algo parecido. Por ejemplo, en la industria de productos alimenticios, bebidas, licores y tabaco, si la productividad media es de 100, el estrato de empresas más grandes (con más de 50 ocupados) tiene un índice de 116, en tanto la pequeña empresa sólo llega a 37.¹³

Estas diferencias de productividad se manifiestan también en diferencias de salarios, las que se deben no sólo a desiguales capacidades técnicas o profesionales. Si se considera, por ejemplo, una misma categoría ocupacional a través de todas las actividades productivas, como operarios sin calificación, la diferencia entre el salario máximo y el mínimo llega a ser superior a 20 veces.

Una conclusión es que una causa importante de las desigualdades de ingresos está en la diferente capacidad de la población para acceder a los puestos de trabajo y a aquellos que pueden generar mayores ingresos. El flagelo del desempleo no se distribuye igualitariamente, sino que afecta sobre todo a algunos sectores más vulnerables, como los jóvenes y las mujeres. Estos

12 Ver José de Gregorio y Oscar Landerretche, "Equidad, distribución y desarrollo integrador", en René Cortázar y Joaquín Vial, eds., **Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo**, CIEPLAN-DOLMEN, Santiago, 1998.

13 Landerretche, op. cit.

grupos son los que sufren los mayores índices de desocupación. En 1996, según la encuesta Casen, mientras la población adulta (de 45 a 64 años) sufría un desempleo de poco más de 3%, en los jóvenes de 20-24 años era de casi 14%, y muy concentrada en los jóvenes de más bajos ingresos (25% para el primer quintil). La mujer pobre también sufre el mayor índice de desocupación, de más de 26%.

A pesar de que estos índices muestran una mejoría respecto de 1994, todavía ellos son preocupantes y deben alertar sobre la necesidad de compatibilizar el proceso de crecimiento económico con la creación de mejores oportunidades de empleo y de mayor productividad para los sectores más vulnerables. Esta realidad ha alentado un debate más intenso sobre la estrategia redistributiva y el rol que debería tener el Estado para mejorar las condiciones de los grupos más pobres.

6. El rol del Estado

Otra dimensión del rol del Estado en la economía que estuvo muy activa en 1997 se refiere a la institucionalidad económica. Varios dirigentes del sector privado y de la derecha, plantearon con mayor insistencia la necesidad de un avance más drástico en las privatizaciones de empresas públicas. La crítica a la política gubernamental apunta a que Chile se estaría quedando atrás, en relación a otros países de América Latina, en modernizar su institucionalidad económica. Esto le quitaría competitividad y desincentivaría el ingreso de inversionistas extranjeros, a la vez que estaría alentando la inversión de empresas nacionales en el exterior. En 1997 más que se duplicó la inversión chilena en el exterior (vía capítulo XII), totalizando 2.247 millones de dólares, comparados con 1.069 millones en 1996.

Estas opiniones contrastan con las que han expresado los organismos internacionales, como se anotó más atrás. La modernización institucional fue bastante activa en diversos ámbitos, que a largo plazo fortalecerán la competitividad: se inició la reforma educacional, se aprobó una nueva ley para el SENCE, que extenderá los beneficios de la capacitación a la pequeña y mediana empresa; se lograron importantes cambios en el sistema judicial, destinados a darle más agilidad al sistema y facilitar su

modernización; y en el campo de la regulación económica, culminaron algunos procesos y se iniciaron otros. Las privatizaciones no han estado estancadas, ya que ello ocurrió en los casos de las eléctricas Colbún, Edelnor y Tocopilla, como también con Ferronor. En el caso de las empresas sanitarias, se logró un acuerdo legislativo para privatizarlas parcialmente y establecer un marco regulatorio adecuado.

Las autoridades de Gobierno han reiterado que éste no tiene el propósito de ejercer funciones empresariales, pero tampoco tiene exceso de premura para privatizar las empresas estatales existentes. Más bien, la política es impulsar la eficiencia y competitividad de las empresas públicas, exigiéndoles retornos y una capacidad para financiar sus propias inversiones. Las empresas que no sean capaces de adecuarse a estas exigencias serán cerradas, como ocurrió con ENACAR, o privatizadas.¹⁴

El Gobierno estima que en una economía de mercado y abierta al exterior, el fomento de la competencia y la regulación son esenciales para el mejoramiento de la competitividad. Las privatizaciones de los años 70 y 80 dejaron al Estado muy debilitado para ejercer la función reguladora, la que tradicionalmente se hacía a través de las empresas públicas. De ahí la necesidad de fortalecer y modernizar la institucionalidad reguladora, cuya función principal es evitar los abusos monopólicos y asegurar condiciones equitativas de entrada al mercado, como también los derechos de los consumidores y usuarios. Los principales problemas de este tipo surgen en los llamados sectores de monopolios naturales o servicios de utilidad pública, como el suministro eléctrico, telecomunicaciones, o sanitarias. En este ámbito el Gobierno envió al Congreso un proyecto de ley de reforma de la Fiscalía Nacional Económica, a fin de dotarla de mayores recursos y capacidad técnica. Esta ha sido una de las debilidades del sistema regulatorio, ya que por la complejidad técnica que ha alcanzado la oferta de estos servicios, la función fiscalizadora queda inerte si no cuenta con la suficiente capacidad. Así también, se promulgó la Ley de Derechos del Consumidor.

14 Ver entrevista al Ministro Juan Villarzú, *El Mercurio*, 12 de octubre de 1998

En términos más generales, se puso en marcha un proceso de revisión de la institucionalidad reguladora en su enfoque global. Se constituyeron tres comisiones de estudio: una formada por autoridades públicas, otra por expertos y técnicos, y una tercera, de consulta de representantes del sector privado, las que tendrán por objeto llegar a una propuesta lo más consensuada posible. Los temas centrales propuestos para el debate se refieren a la relación que debería haber entre las instituciones de políticas, las normativas y las fiscalizadoras; a la conveniencia de centralizar esas funciones para los diversos sectores, o bien especializarlas; a la mayor o menor autonomía que deberían tener las instituciones reguladoras y a sus relaciones con las autoridades gubernamentales; a las formas de financiamiento, entre los principales aspectos.

En otros ámbitos, también se tomaron iniciativas para fortalecer la institucionalidad económica. Es el caso del sector financiero, donde se promulgó la Ley de Bancos, que les permite iniciar nuevos negocios, y se pusieron en marcha los estudios de proyectos de ley para la supervisión consolidada de los conglomerados económicos y para la bolsa internacional (off-shore); y el caso de la protección del medio ambiente, en el que se aprobó el reglamento de la ley medioambiental, y se puso en marcha un programa para la producción limpia.

Todas estas iniciativas están orientadas al objetivo de fortalecer la capacidad competitiva de la economía chilena, entendiéndose que el Estado tiene una función regulatoria que cumplir, dadas las conocidas fallas del mercado. Pero se trata de una regulación que busca perfeccionar los mercados y mejorar las condiciones de equidad con que participan los distintos agentes. En forma complementaria, el Estado también necesita mejorar la eficacia de su propia acción, para lo cual se está estimulando el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, a través de indicadores de gestión, y se creó la Comisión Interministerial de Modernización del Estado, que está orientada a la innovación de la gestión pública. El Ministro de Hacienda informó la incorporación de 290 indicadores de gestión para 67 servicios públicos en las metas del Presupuesto Fiscal de 1997.¹⁵

15 Eduardo Aninat, op. cit.

7. Las perspectivas para 1998

El término del año 1997 fue acompañado de un cambio importante de las expectativas que se habían formulado para 1998. La constatación de que la crisis asiática era de mayor gravedad de lo previsto y la fuerte aceleración que se produjo en el gasto interno y en la actividad productiva hacia fin de año indujeron a las autoridades monetarias a plantearse nuevamente la necesidad de un ajuste, lo cual las llevó a aumentos sucesivos de la tasa de interés en enero y febrero.

Los efectos negativos de la crisis asiática se dejarán sentir en las exportaciones y en la cuenta corriente. Los términos de intercambio sufrirán un deterioro importante en 1998, lo que llevará a un crecimiento del ingreso bruto muy por debajo del aumento del producto. El menor crecimiento de las exportaciones y la tasa de interés más alta, que se espera perdure al menos durante el primer semestre, afectarán negativamente el crecimiento previsto del PIB. Las proyecciones de crecimiento del PIB de la mayoría de los analistas fluctúa entre 5,5 y 6% (durante el segundo semestre de 1997 se proyectaba un 7%), pero el aumento esperado del ingreso bruto se ubica entre un 2 y un 3%.¹⁶ El déficit de cuenta corriente esperado está en torno al 6% del PIB, cifra que es elevada en relación a la mayor parte de los años 90 y que podría causar alguna preocupación en los observadores internacionales. Su evolución dependerá fundamentalmente de lo que ocurra con el precio del cobre, el cual ha estado particularmente bajo en los primeros meses de 1998, por lo que se espera alguna recuperación.

Una de las principales metas del programa económico es la tasa de inflación. La proyección oficial es de 4,5%, pero las circunstancias de fines de 1997 y comienzos de 1998 (especialmente el aumento del precio del dólar) han llevado a muchos a dudar de la factibilidad de su cumplimiento. Aunque la tasa negativa de inflación en febrero provocó mayor optimismo, no puede suponerse que ese resultado marque una tendencia. Con

16 Ver, por ejemplo, las proyecciones recogidas por el diario **Estrategia**, 9 de marzo de 1998.

todo, la mayor parte de los analistas proyectan una nueva disminución de la inflación a un rango de 4,5 a 5,5%.

Dos temas que tendrán alta relevancia en el debate económico de 1998 son las rebajas de aranceles y los ajustes tributarios. Ambos temas estaban ya en la agenda política de 1997, pero debieron ser postergados. Existe un alto grado de consenso en la necesidad de disminuir los aranceles del 11% actual a un nivel de 8% como máximo. Esto sería un estímulo a las exportaciones, que en parte compensaría la apreciación acumulada del peso. Asimismo, se reconoce que algunos impuestos requieren modificaciones, como el impuesto a las personas, a la vez que existen exenciones tributarias fuertemente cuestionadas, como las que se aplican a la compra de acciones de primera emisión. El tema tributario está muy ligado a la necesidad de aumentar el ahorro privado, pero el Gobierno se opone a otorgar incentivos al ahorro que pudieran significar sólo una sustitución del ahorro fiscal y una pérdida de recaudación fiscal. Esto ha planteado el tema de la compensación de cualquier rebaja tributaria.

Desde otro lado, está planteada incluso a necesidad de aumentar los ingresos públicos a fin de intensificar el proceso de redistribución del ingreso. El principal impacto distributivo de la política fiscal se origina en la incidencia del gasto fiscal social sobre los grupos más pobres.

Por todas estas razones, el Ministro de Hacienda planteó ya hace algún tiempo su interés de impulsar un sistema tributario equitativo, eficiente y estable, el cual debiera basarse en un consenso bastante amplio, de modo de tener permanencia. Sin embargo, el calendario político no ha facilitado este proceso y probablemente tampoco lo haga en el futuro cercano. En todo caso, se espera que durante 1998 se introduzcan por lo menos algunas correcciones tributarias sobre las cuales ya existe bastante acuerdo, sin que ellas impliquen una reforma más definitiva.

Cuadro N° 1

Chile: desempeño económico 1994-1997

	1994	1995	1996	1997	1990-97
PIB (crecim. anual %)					
Cifras provisorias		4,2	8,5	7,2	7,0
Cifras definitivas	5,7	10,6	7,4	7,0	7,7
EXPORTACIONES					
(var. real %)					
Cifras provisorias		8,2	11,4	10,9	10,0
Cifras definitivas	1,6	11,0	10,0	10,0	10,1
FORMACION BRUTA DE CAPITAL					
(var. real %)					
Cifras provisorias		3,5	12,1	11,6	9,2
Cifras definitivas	6,2	23,5	9,6	13,0	11,8
TASA DE INVERSION EN CAPITAL FIJO					
(% PIB real)					
Cifras provisorias		26,3	27,2	28,3	29,0
Cifras definitivas	27,4	30,6	31,2	32,9	27,6
TASA DE AHORRO NACIONAL					
(% PIB nominal)					
Cifras provisorias		25,4	27,6	23,3	24,0
Cifras definitivas	21,1	23,8	20,8	21,5	21,9
CUENTA CORRIENTE					
(% PIB)					
Cifras provisorias		-1,2	0,0	-4,2	-3,9
Cifras definitivas	-3,1	-2,1	-5,4	-5,2	-3,2
TASA DE DESEMPLEO NACIONAL					
(% promedio anual)	7,8	7,4	6,5	6,1	7,1
INFLACION					
(Var. % a dic.)	8,9	8,2	6,6	6,0	12,6
SALARIOS REALES					
(Var. % a dic.)	5,2	5,1	2,7	1,3	nd
TIPO DE CAMBIO REAL					
(Var. % prom.)	-2,7	-5,7	-4,7	-7,6	nd

Fuente: Banco Central, INE, Ministerio de Economía.

