

# Chile 2001-2002. Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales



Libros FLACSO-Chile

## Chile 2001-2002 Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales

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

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

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

327	FLACSO-Chile
F572	Chile 2001-2002. Impactos y desafíos de las crisis internacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002. 324 p. Serie Libros FLACSO ISBN: 956-205-172-2

TERRORISMO / INTEGRACION ECONOMICA / RELACIONES INTERNACIONALES / DERECHOS HUMANOS / GOBIERNO / PARTIDOS POLITICOS / ELECCIONES / DISTRIBUCION DEL INGRESO / CIUDADANIA / TECNOLOGIA DE INFORMACION / REFORMA DE LA SALUD / INMIGRACION / MAPUCHES / FAMILIA / MUJERES / CHILE

Inscripción N°128.168. Prohibida su reproducción.

© 2002, FLACSO-Chile  
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.  
Teléfonos: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263  
Casilla Electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto: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 de portada: A•Dos Diseñadores  
Impresión: Imprenta MAVAL Ltda. Fono: 944 3550

## INDICE

Presentación .....	5
--------------------	---

### I. CHILE Y LAS AMERICAS

El terrorismo global y América Latina. Una mirada desde Chile <i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	11
---	----

Las complejidades de los apoyos a la democracia en América Latina <i>Marta Lagos</i> .....	33
---	----

Los acuerdos de integración económica en América Latina y el Caribe: las negociaciones hemisféricas y extra-hemisféricas <i>Arturo O'Connell</i> .....	47
--	----

Evolución de la agenda entre Bolivia, Chile y Perú: una lectura desde Chile <i>Hernán Gutiérrez B. y Paz Milet</i> .....	73
--	----

Argentina 2001: el año que vivimos en peligro <i>Cristian Fuentes</i> .....	89
--	----

### II. POLITICA Y DERECHOS HUMANOS

Los desafíos de un proyecto de país <i>Manuel Antonio Garretón M.</i> .....	103
--	-----

Mayoría electoral versus triunfo electoral <i>Patricio Navia</i> .....	127
---	-----

Derechos humanos y "paz social": <i>Elizabeth Lira y Brian Loveman</i> .....	149
---	-----

### III. ECONOMIA Y DEMOCRACIA

La economía chilena puesta a prueba <i>Oscar Muñoz Gomá</i> .....	175
Distribución del ingreso y pobreza en Chile <i>Ricardo Ffrench-Davis</i> .....	197
Gobierno electrónico y ciudadanía <i>Rodrigo Araya y Claudio Orrego</i> .....	213

### IV. TRANSFORMACIONES CULTURALES Y CIUDADANIA

Equidad, género y reforma de salud en Chile. Voces y propuestas de la sociedad civil <i>José Olavarría</i> .....	233
Inmigración en Chile. Nuevos desafíos <i>Carolina Stefoni E.</i> .....	241
Expandir el concepto de la ciudadanía de las mujeres: la visión de pueblo y la representación de las mujeres mapuche en el SERNAM <i>Patricia Richards</i> .....	267
Conciliación familia y trabajo: una mirada de género a las condiciones estructurantes <i>Catalina Céspedes Rahal</i> .....	299

### III. ECONOMIA Y DEMOCRACIA

## LA ECONOMÍA CHILENA PUESTA A PRUEBA\*

Oscar Muñoz Gomá\*\*

Con el año 2001 se completó un período de cuatro años en que el crecimiento económico promedio de Chile llegó al orden del 3% por año, resultado fuertemente contrastante con el exitoso 7% y más del decenio de 1986-1997. Es interesante recordar que a menudo, durante los noventa, se planteaba la pregunta de si el modelo económico chileno lograría sobrevivir una crisis internacional seria. Había quienes argumentaban que el buen resultado de esos años no se debía tanto a los méritos propios de este modelo, sino a un marco internacional extremadamente favorable, caracterizado por una gran afluencia de capitales y de un fuerte dinamismo de la economía de Estados Unidos, país que era la locomotora de la economía mundial. Entonces, se decía, habría que esperar el cambio de esas condiciones, para evaluar si nuestro sistema económico pasaba el test más duro. Pero a lo largo de los años 90, parecía que por fin la economía mundial había entrado en un régimen de crecimiento sostenido y no pocos pensaron que los ciclos eran cosa del pasado.

Desde 1997, año en que se produce la crisis asiática, producto de un fuerte endeudamiento externo de esos países en los años anteriores, una sucesión de shocks en diversas partes del mundo ha generado efectos en cadena que tuvieron a la economía mundial casi al borde del colapso. A la crisis asiática, le siguieron Rusia y Brasil (1999). A comienzos del 2000 parecía que las cosas tomaban ya el rumbo de la recuperación, con el empuje de la economía de Estados Unidos, cuyo dinamismo no se veía afectado. Ese año el crecimiento económico mundial alcanzó un ritmo pocas veces visto de 4,7%, con los países asiáticos recuperando sus cifras del "milagro" y creciendo a un cómodo 8,2%<sup>1</sup>. Chile salió de la recesión de 1999 creciendo a un 5,4%. Sin embargo, comenzó la declinación norteamericana, tras casi una década de expansión ininterrumpida y con ello, las buenas expectativas se vinieron abajo. Por años, el debate en Estados Unidos había girado en torno a si habría un "soft landing" o un "hard landing", o sea, un aterrizaje suave o brusco. Wall Street había

\* Este artículo se terminó de escribir el 4 de marzo de 2002. Al momento de su redacción, no se disponía de las nuevas Cuentas Nacionales publicadas por el Banco Central, por lo que las cifras mencionadas son las disponibles a esa fecha.

\*\* Profesor investigador FLACSO-Chile.

<sup>1</sup> Ministerio de Hacienda, *Exposición sobre el estado de la hacienda pública. Presentación del Ministro de Hacienda Sr. Nicolás Eyzaguirre Guzmán*, octubre 2001. cuadro II.1

batido todos los records de expansión y el índice Nasdaq, de las acciones tecnológicas, se empinaba por encima de los 5.000 puntos. Cada vez menos gente pensaba que ese crecimiento podría continuar, pero el hecho es que continuaba. Comenzaron a elaborarse hipótesis acerca de por qué no había declinación.

La caída estrepitosa del Nasdaq en el primer semestre del 2000 fue la primera señal del desplome y las expectativas cambiaron violentamente. Un año después, ya no sólo se pensaba en menor crecimiento económico, sino incluso en recesión. Con todo, los augurios anteriores al 11 de septiembre de 2001 no eran muy dramáticos, ya que si bien se incorporó el dato de la recesión inminente, las proyecciones eran de que sería de corta duración. El Fondo Monetario Internacional, en su informe de la economía mundial, estimaba (antes del 11 de septiembre) una caída de la tasa de crecimiento de Estados Unidos desde el 4,1% de 2000 a un escaso 1,3% para 2001, con una recuperación a 2,2% para 2002<sup>2</sup>. La Reserva Federal, atenta a la evolución diaria de la economía, estuvo aplicando una política monetaria muy expansiva, con fuertes recortes de la tasa de interés, al tiempo que el Presidente Bush anunciaba un recorte de impuestos para estimular la demanda privada.

Después del 11 de septiembre de 2001 el escenario fue otro, por supuesto, pero contra lo esperado al inicio, de una recesión mundial que podría ser catastrófica, la agresiva y oportuna reacción compensadora de las autoridades económicas de Estados Unidos contribuyó a que ya a fines del 2001, los índices accionarios recuperaran sus niveles previos y se pronosticara la recuperación para fines del 2002. En una nota anexa al informe anual del FMI, entregada en conferencia de prensa de ese organismo el 26 de septiembre, se hacía alusión a una serie de factores que hacen menos vulnerable a la economía mundial, respecto del pasado. En primer lugar, una reacción muy rápida y profunda del gobierno norteamericano para aplicar políticas compensadoras al shock provocado por el ataque terrorista. En segundo lugar, el hecho de que los fundamentos macroeconómicos de las economías desarrolladas son ahora mucho más sólidos que hace algunos años: la inflación es bastante baja, las situaciones fiscales están fortalecidas, las políticas monetarias han ganado credibilidad y muchos mercados emergentes son ahora menos vulnerables a los shocks externos gracias a sus regímenes cambiarios flexibles. En tercer lugar, el ataque terrorista no tendría que afectar las bases del crecimiento de la productividad en Estados Unidos, la principal fuente de crecimiento de ese país en los años 90. El principal efecto de ese ataque ha

<sup>2</sup> IMF. *World Economic Outlook*, 2001, cap. I, "Prospects and challenges", cuadro 1.1.

sido psicológico, alterando negativamente las expectativas de consumidores e inversionistas. Este ha sido, entonces, el centro de gravedad al cual se dirigen las políticas compensadoras.

Esto no significa que el peligro haya pasado, porque siguen existiendo elementos de debilidad en la economía mundial. Rudi Dornbusch, connotado economista del MIT, apuntó a tres de esos elementos<sup>3</sup>: la recesión de Japón, país que no logra salir del marasmo en que se encuentra, y que, de profundizarse, podría arrastrar a muchos países asiáticos de su ámbito de influencia. En segundo lugar, lo que llama la "camisa de fuerza" del Tratado de Maastrich, que obliga a los países europeos a mantener sus equilibrios fiscales dentro de ciertos parámetros y les hace difícil usar políticas anti-cíclicas. En tercer lugar, la debilidad de muchos países emergentes, especialmente los más grandes de América Latina, como Argentina sumida en una profunda recesión y suspensión de pagos externos, pero también Brasil y México. Con todo, Dornbusch no se inclina hacia el pesimismo, en base a que las políticas fiscales y monetarias compensadoras en Estados Unidos fueron eficaces en las últimas 10 recesiones y no tendrían por qué no serlo en la actualidad. Con Estados Unidos en recuperación, debería transmitirse también la recuperación a la economía internacional, aunque con debilidad por algún tiempo<sup>4</sup>.

La economía chilena estuvo fuertemente marcada por este negativo escenario internacional. Se ha estimado que el shock externo (por caída de las exportaciones, deterioro de los términos de intercambio y disminución de las inversiones extranjeras) que sufrió el país en el 2001 sólo es comparable al de 1982-83, los años de la crisis de la deuda externa<sup>5</sup>. El Ministerio de Hacienda lleva un Índice de Condiciones Externas que mide la evolución de los términos de intercambio, de las exportaciones no cobre y de los flujos de capitales, respecto de sus niveles "normales". En 2001 Chile perdió cerca de un 4,5% del PIB debido a la caída de ese índice. Pero en relación al crecimiento efectivo del PIB, mientras en 1982 el país tuvo una caída de 13,4%, en 2001 fue posible crecer en 3%<sup>6</sup>.

En este artículo se revisará someramente la coyuntura económica del año 2001 y se discutirán algunas interrogantes que plantea la evolución reciente

<sup>3</sup> Rudi Dornbusch, "Ahora, un mundo en recesión", *El Diario*, 12 de octubre de 2001, p.38.

<sup>4</sup> *Ibid.* Es interesante agregar que ya en marzo de 2002 las autoridades económicas de Estados Unidos comenzaron a hablar de una recuperación inminente.

<sup>5</sup> Ministerio de Hacienda, *op. cit.*, p. 11.

<sup>6</sup> Ministerio de Hacienda, *ibid.* p. 12. La cifra oficial fue rebajada a 2,9% posteriormente.

de la economía chilena, desde el punto de vista de la estructura del modelo de desarrollo. Más que analizar la coyuntura macroeconómica, tema sobre el cual hay una abundante literatura especializada<sup>7</sup>, esta discusión se focalizará en los desafíos de mediano plazo que enfrenta la economía chilena, especialmente aquellos que se relacionan con la necesidad de recuperar un dinamismo económico más intenso. Todo esto, a su vez, involucra los cambios que se han estado diseñando en la institucionalidad económica y financiera, a los cuales se hará referencia.

Una cuestión importante que ha surgido en el período reciente tiene que ver con las relaciones entre los principales actores sociales, vale decir, el gobierno, los empresarios y los trabajadores. En el 2001 estas relaciones sufrieron un importante deterioro, en parte provocado por la menor actividad, pero también porque a propósito de la aprobación en el Congreso de la reforma laboral, emergieron discrepancias de fondo entre esos actores respecto del ordenamiento económico nacional. Se revisará este proceso de deterioro y las perspectivas que se abren. Se hará referencia a la llamada "Agenda ProCrecimiento" que planteó la Sociedad de Fomento Fabril, como una contribución a un debate más propositivo.

## I. LA COYUNTURA ECONOMICA CHILENA EN 2001

Para la economía mundial, el año 2001 terminó con un magro crecimiento de 2,2%. Mirado contra ese telón de fondo, el desempeño de la economía chilena resultó muy aceptable. No sólo fue posible alcanzar un crecimiento del PIB cercano al 3%, sino que tanto la cuenta corriente como el presupuesto fiscal pudieron mantenerse en condiciones de equilibrio, con leves déficits programados y perfectamente manejables<sup>8</sup>, y una inflación que declinó al 2,6%, una de las más bajas en un siglo. Sin embargo, el ingreso nacional, descontado el efecto de la caída en los términos de intercambio, disminuyó en 0,3%, lo que explica la caída de la demanda de 0,5%<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Banco Central, *Informe de Política Monetaria*, por ejemplo.

<sup>8</sup> Según el Director de Presupuestos Mario Marcel, el déficit fiscal efectivo en 2001 fue de 0,3% del PIB. Diario *El Mercurio*, 9 de febrero de 2002, p. B-1.

<sup>9</sup> Banco Central, *Informe de Política Monetaria*, enero 2002.

## 1. El desempleo

La mayor frustración fue el desempleo, que nuevamente se movió entre el 9 y el 10% y se convirtió en uno de los temas centrales del debate económico de 2001. Una política activa del Gobierno, con un programa de generación de empleos con financiamiento público, impidió que esa tasa aumentara aun más en 2 ó 3 puntos.

La situación del empleo muestra algunas características preocupantes. En primer lugar, se observa una fuerte disminución de la tasa de participación en la fuerza de trabajo de los hombres, la cual alcanzó un máximo de 77,5% en 1994, para declinar sostenidamente desde entonces hasta un 73,3% en 2000<sup>10</sup>. En las mujeres, esta tasa ha tenido una tendencia ascendente, desde un 30,9% en 1990 a un 35,3% en 1999, para declinar levemente en 2000 a un 34,9%. La tendencia declinante entre los hombres revela probablemente una salida de la fuerza de trabajo por desaliento de la búsqueda ante la creciente dificultad por encontrar empleo. De no mediar esta baja de la tasa de participación masculina, la tasa de desempleo sería más alta, lo que agudiza el significado real del desempleo. Por otro lado, la relativamente estable tasa de participación de las mujeres recoge dos tendencias opuestas: en los últimos años ha aumentado la participación de las mujeres jefes de hogar, pero ha disminuido la de las mujeres que no son jefes de hogar. Este es un fenómeno típico de períodos de crisis, en que al aumentar la cesantía, las mujeres entran a la fuerza de trabajo asumiendo el papel de jefes de hogar.

Una segunda característica del actual problema del empleo es la alta tasa de desempleo de los jóvenes. Para el grupo de 15 a 24 años, ésta llega al 21,5% y en el tramo de 15 a 19 años, a 31%<sup>11</sup>. La situación de los jóvenes es más grave aún si se considera que este grupo, vale decir los jóvenes desocupados, sufre la mayor falta de escolaridad. En el tramo de 20 a 24 años, un 40% de los jóvenes no ha terminado la educación media y un 12% no ha terminado la educación básica. Por cierto, ambos fenómenos están estrechamente relacionados: la falta de escolaridad contribuye a intensificar el problema del desempleo entre los jóvenes. Aquí se encuentra la raíz de la exclusión de este grupo social: no disponen ni de la escolaridad mínima ni de fuentes de trabajo.

Un tercer fenómeno, también referido a los jóvenes, es la disminución de su participación en la fuerza de trabajo. En los últimos diez años, la fuerza de

<sup>10</sup> Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Observatorio Laboral* N° 2, agosto de 2001, p. 19.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 12.

trabajo de los jóvenes entre 15 y 24 años disminuyó en alrededor de 10%. Al mismo tiempo, los estudiantes de este estrato aumentaron en 20%, lo cual es revelador de una mayor escolaridad de los jóvenes<sup>12</sup>. Este hecho podría sugerir que las futuras generaciones de jóvenes estarán mejor preparados para acceder a los puestos de trabajo, pero hay que calificar esta hipótesis considerando que también se ha intensificado la competencia entre los egresados de la educación media, profesional y universitaria y que ha aumentado la desigualdad en la calidad de la oferta educacional. Es frecuente comprobar que tiende a aumentar la cesantía entre jóvenes graduados.

Finalmente, el análisis sobre las tendencias del empleo por tipos de empresas, revela que las empresas con menos de 50 trabajadores (micro y pequeñas empresas) son las que más han contribuido al desempleo. A partir del segundo semestre de 1998 y hasta comienzos del 2001 ese sector había desempleado a 150.000 trabajadores, en tanto el estrato de empresas con más de 50 trabajadores había generado alrededor de 50.000 nuevos puestos de trabajo<sup>13</sup>. Esto es resultado de las dificultades que han tenido las micro y pequeñas empresas para enfrentar la crisis, las que se relacionan con su baja productividad y la discriminación que sufren en el mercado del crédito bancario (menos acceso a liquidez y costos financieros más altos). De ahí que uno de los objetivos de la política económica en 2001 fue la reestructuración de la deuda de las PYMES con el sistema bancario, proceso que a juicio de algunos dirigentes empresariales distó bastante de ser satisfactorio para el sector.

## 2. Las opciones de la política macroeconómica

La persistencia del desempleo sin duda ha contribuido al debilitamiento de la demanda interna, tanto de consumo como de inversión. Este ha sido el principal problema que enfrentó la política macroeconómica. La demanda agregada se encuentra deprimida por razones clásicas: por una parte, los inversionistas no aumentan su gasto por la misma debilidad de la demanda y el exceso de capacidad instalada. Por otra parte, los consumidores se ven afectados por el menor crecimiento del ingreso, por el desempleo existente y por el riesgo de quedar desempleados. El Banco Central reaccionó con recortes sucesivos en la tasa de interés, que estimularon transitoriamente la demanda por viviendas (con el incentivo adicional de una franquicia tributaria). Pero la política monetaria no es un instrumento muy poderoso en condiciones recesivas, como lo sostuvo Keynes hace más de 60 años. La tasa de interés actúa principalmente

<sup>12</sup> Ibid., p. 12.

<sup>13</sup> Centro Nacional de la Productividad y la Calidad. *Informe de Productividad*, julio 2001, gráfico 2.

sobre la inversión, pero cuando las expectativas son poco optimistas, este efecto predomina sobre el eventual menor costo financiero de la inversión. De aquí que Keynes sugería usar los instrumentos fiscales en forma preferente en tales períodos. Pero en los tiempos actuales existe una fuerte reticencia a usar el gasto fiscal en forma anti-cíclica. Una razón es ideológica: significa más injerencia del Estado en la economía. Una segunda razón es que cuando hay alto grado de inserción financiera internacional, el aumento del gasto fiscal puede conspirar en contra de la credibilidad en la política económica y agudizar los problemas desatando ataques especulativos contra la moneda. Una tercera razón es que el aumento del gasto fiscal puede inducir una disminución del gasto privado, en la expectativa de que a futuro los privados tendrán que pagar con mayores impuestos la acumulación de deuda pública, para lo cual aumentan su ahorro presente. Esta razón, proveniente de la teoría de las expectativas racionales, no tiene mayor fundamento empírico<sup>14</sup>.

En los últimos años del gobierno del Presidente Frei se produjo un déficit público que fue duramente criticado por la derecha y los economistas más ortodoxos. En 1999 ese déficit llegó a 1,4% del PIB, cifra que si bien superó los resultados de esa década, no era desproporcionada, considerando que la economía estaba en recesión. En alguna medida, ese déficit contribuyó a la reactivación del 2000. Pero el consenso respecto de que el déficit público debe ser aceptado sólo bajo ciertas condiciones y mantenido dentro de límites estrictos, indujo al gobierno del Presidente Lagos a anunciar una política fiscal de *superávit estructural*, que garantizaría una función anti-cíclica del presupuesto. El superávit estructural, fijado en 1% del PIB, significa que si la economía estuviera operando a nivel del producto potencial, es decir, si el producto efectivo fuera igual al producto potencial, el presupuesto fiscal debería arrojar un superávit de 1% del PIB. Por el contrario, si la economía estuviera en una fase recesiva, podría generarse un déficit porque los ingresos tributarios serían inferiores a lo esperado, en tanto el gasto fiscal correspondería a lo programado según el aumento del producto potencial. Pero ese déficit tendría un papel anti-cíclico, porque ayudaría a aumentar el gasto global. Por el contrario, en períodos de exceso de gasto o un PIB efectivo por encima del potencial, el superávit estructural sería superior al 1%, ejerciendo una función desestimuladora del gasto.

<sup>14</sup> Ver al respecto el artículo "Rescatando la política fiscal", de *The Economist*, reproducido por *El Diario*, 22 de enero de 2002, p. 32.

Esta política tiene por objeto darle credibilidad a la política fiscal y hacer transparente los criterios por los cuales se rige<sup>15</sup>. Pero ha sido criticada en base a que si durante varios años se produce un déficit efectivo, aunque con superávit estructural, ello le quitaría credibilidad a la política fiscal ante los ojos de los inversionistas extranjeros<sup>16</sup>. En efecto, un país que muestra un déficit sostenido durante varios años, deterioraría su riesgo país y contribuiría a la disminución de los flujos de capital, con efectos contrarios a los esperados por la política fiscal. Otras críticas apuntan a supuestas debilidades en su aplicación, porque las estimaciones del producto potencial así como las proyecciones del precio del cobre, fundamentales para establecer los ingresos esperados, son debatibles y vulnerables. Si el crecimiento del producto potencial se proyecta excesivamente alto, se corre el riesgo de exagerar el gasto fiscal y generar un déficit fiscal excesivo. Lo contrario sucede si la proyección del producto potencial es muy baja<sup>17</sup>. A juicio de los técnicos de gobierno, estas críticas no se sustentan en la práctica, ya que las proyecciones de las variables claves se realizan con métodos conocidos y transparentes, y el riesgo país de Chile no se ha visto afectado incluso durante el difícil año 2001<sup>18</sup>.

## II. EL REDISEÑO DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

A partir de 1999 las autoridades macroeconómicas comenzaron a replantearse el modelo de políticas que se había aplicado durante los años 90. Como se recordará, en ese tiempo predominó una política monetaria restrictiva, que utilizó unas tasas de interés relativamente altas para compensar los efectos expansivos que tenían los ingresos de capitales. Fue un período de abundancia de financiamiento internacional y las economías latinoamericanas que ya habían avanzado en sus procesos de reformas de mercado, fueron muy atractivas para la inversión extranjera. En este marco, Chile buscó diferenciar los capitales de corto plazo de los de largo plazo, desestimulando los primeros

<sup>15</sup> Este sería el fundamento para sostener la meta de un superávit estructural de 1%, meta que es polémica bajo condiciones de fuertes restricciones del gasto social y de infraestructura, según CEPAL, en su informe sobre Chile, en el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2000-2001*.

<sup>16</sup> Rossana Costa y Luis Felipe Lagos, "¿Es necesario modificar la regla fiscal?", *El Diario*, 19 de octubre de 2001, p. 38.

<sup>17</sup> Oscar Landerretche Gacitúa, "El desafío macroeconómico de la transición: el ajuste al nuevo impulso exportador", en Oscar Muñoz Gomá, ed., *Más allá del bosque. Transformar el modelo exportador*. FLACSO-Chile, Santiago, 2001.

<sup>18</sup> Rodrigo Valdés y Marcelo Tokman, "Transparencia y regla de política fiscal", *El Diario*, 22 de octubre de 2001, p. 34.

con restricciones de impuestos y requisitos de reservas para las inversiones inferiores a un año. Una polémica permanente fue si la política fiscal complicó el manejo de la política monetaria, al expandir el gasto a tasas más altas que el producto interno. Para los gobiernos de la Concertación, el aumento del gasto fiscal fue moderado y su principal fundamento fue permitir un mayor gasto social, dado el objetivo prioritario de eliminar la pobreza extrema. El sector privado, sin embargo, resintió esta política argumentando que ello obligaba al Banco Central a mantener elevadas las tasas de interés para compensar las eventuales presiones inflacionarias.

La otra variable decisiva de este marco de políticas fue la política cambiaria, caracterizada por una banda reajutable, dentro de la cual el dólar podía fluctuar libremente. Mientras duró la bonanza de inversiones externas, el dólar observado tendió a situarse en el piso de la banda, obligando al Banco Central a adquirir dólares en el mercado y a expandir la base monetaria. Esta política fue criticada en base a que resultaba incoherente que el Banco Central pretendiera manejar dos instrumentos al mismo tiempo, como eran la tasa de interés y el tipo de cambio. La política de banda cambiaria estimulaba el aumento de reservas internacionales y de la base monetaria. Por otro lado, la tasa de interés alta que buscaba contrarrestar la expansión monetaria, incentivaba al mismo tiempo la entrada de capitales de corto plazo.

El cambio del escenario internacional, el término de la afluencia fácil de capitales externos y la disminución del ritmo de crecimiento, junto a la rebaja sostenida de las tasas de interés en Estados Unidos, contribuyeron al ajuste de la política macroeconómica chilena. Los principales cambios de la política macroeconómica fueron: el reemplazo de la banda cambiaria por un régimen de libre flotación del peso; la apertura de la cuenta de capital; la nominalización de la tasa de interés y la reforma del mercado de capitales<sup>19</sup>.

En 1999 el Banco Central decretó el término de la banda cambiaria y el inicio de un régimen de libre flotación. El fundamento fue que la economía chilena tenía una posición sólida de reservas internacionales, un nivel de endeudamiento externo relativamente bajo y una política fiscal disciplinada, todo lo cual contribuiría a desalentar ataques especulativos contra la moneda. Por otro lado, la flotación del peso le daba al Banco Central una mayor libertad para manejar la tasa de interés en función de las necesidades del ciclo económico. El riesgo de la flotación es el efecto que puedan tener las

<sup>19</sup> Otro cambio no menor de la política monetaria en el 2000 fue la sustitución de la meta fija de inflación anual por una meta rango, que se ha definido entre 2 y 4% anual. Este cambio le ha dado más flexibilidad a la política monetaria.

fluctuaciones de corto plazo del tipo de cambio sobre la inflación. Este riesgo ha sido manejado por el Banco Central con intervenciones esporádicas en el mercado cambiario para contrarrestar la desestabilización provocada por la crisis argentina y con la tasa de interés. Pero la tendencia ha sido hacia una creciente credibilidad en la política monetaria, cambiaria y fiscal, lo que ha permitido el cumplimiento de la meta de inflación, que ahora se define por el rango del 2 al 4%. Como se mencionó, en 2001 la inflación cerró en 2,6%.

### III. LA INTEGRACION FINANCIERA INTERNACIONAL

El nuevo diseño de políticas se completó en el 2001 con otras tres innovaciones importantes: la liberalización de la cuenta de capitales por parte del Banco Central<sup>20</sup>, la nominalización de la política de tasas de interés, y la reforma al mercado de capitales propiciada por el Ministerio de Hacienda. Estas tres reformas de políticas son de gran importancia, porque contribuyen a profundizar la liberalización financiera de Chile, su integración al mercado internacional de capitales y la flexibilización del acceso de las empresas al financiamiento de largo plazo. Estas reformas eran largamente esperadas por el sector privado. Su anuncio y la celeridad que el gobierno le dio a la tramitación de la reforma al mercado de capitales, fueron señales que confirmaron la opción gubernamental por la mayor liberalización de la economía y el perfeccionamiento y diversificación del mercado de capitales. Estas señales tuvieron impactos inmediatos y muy favorables en los índices accionarios, que habían sufrido los efectos de la declinación económica internacional.

La liberalización de la cuenta de capitales tuvo por objeto eliminar el encaje a los flujos de capitales de corto plazo, medida que rigió durante la mayor parte de los años 90. La política de encaje se había implantado en el período del gran auge de las inversiones extranjeras, y su objetivo era desincentivar las inversiones especulativas que generaban efectos pro-cíclicos en la economía. Sin embargo, esa política fue fuertemente criticada por el sector privado y muchos economistas de orientación neoliberal. El ex Ministro de Hacienda Eduardo Aninat, en cambio, fue un defensor de la política. Aunque el nivel del encaje, originalmente de 30% se había llevado a cero, el instrumento se mantenía vigente. Con su eliminación, el Banco Central quiso dar una señal de un compromiso mayor con la liberalización financiera. Otras medidas complementarias fueron la eliminación de las autorizaciones previas a las

<sup>20</sup> Reforma al Compendio de Normas de Cambios Internacionales, ver Banco Central, *Informe de Política Monetaria*, septiembre 2001, p. 108.

entradas y salidas de capitales, las que en adelante sólo deberían ser informadas, y la supresión de algunas restricciones vigentes a las empresas para endeudarse en el exterior.

La segunda innovación financiera importante que introdujo el Banco Central en el curso del año 2001 fue la nominalización de la tasa de interés en el mes de julio<sup>21</sup>. La política vigente era fijar las tasas en términos reales, es decir, en unidades de fomento más una tasa real. Considerando que la inflación ya estaba suficientemente reducida, que la política de fijar tasas reales provocaba mayor volatilidad de las tasas nominales (en función de las variaciones de la inflación mensual) y dificultaba las comparaciones internacionales de los inversionistas, el instituto emisor procedió a eliminar la unidad de fomento como instrumento de referencia para su política de tasas de interés. Sin embargo, la nominalización se aplicó en un momento en que la inflación fue negativa, con lo cual se produjo un aumento de las tasas reales que resultó contradictorio con el objetivo de estimular la demanda efectiva. El problema más de fondo de la nominalización es que cambios inesperados de la tasa de inflación pueden provocar variaciones pro-cíclicas de la tasa de interés real. Por ejemplo, una menor inflación provocada por debilidad de la demanda significa que aumenta transitoriamente la tasa de interés real, profundizando la debilidad de la demanda. Esto obligará al Banco Central a actuar con mucha agilidad para ajustar la tasa nominal de acuerdo a las circunstancias requeridas.

La tercera innovación fue la reforma al mercado de capitales que anunció el Ministro de Hacienda en el mes de abril del 2001. Esta reforma era largamente esperada por el sector financiero, el cual sostenía que la institucionalidad financiera chilena se estaba quedando atrasada en comparación con otras economías de la región<sup>22</sup>. La reforma tiene por objetivo eliminar la segmentación que se produce en el mercado de capitales, al discriminar contra las pequeñas y medianas empresas, las que normalmente no pueden acceder a los mercados de deudas y acciones. Un segundo objetivo es estimular el ahorro voluntario, que a lo largo de los años 90 tendió a estancarse y aun a disminuir, como proporción del PIB. El proyecto busca flexibilizar la operación de los fondos mutuos, diversificar los incentivos de las AFP para sus carteras de

<sup>21</sup> Banco Central, *Informe de Política Monetaria*, septiembre 2001, p. 14.

<sup>22</sup> No está de más recordar que a menudo, en los años 90, diversos dirigentes empresariales y algunos economistas compararon desfavorablemente las restricciones al financiamiento externo de Chile, con la mayor liberalidad de Argentina. Se sostuvo con insistencia en esos años que Argentina estaba aventajando a Chile en la reforma de la institucionalidad financiera. A la vista de los resultados recientes, es notorio que la prudencia de las autoridades económicas chilenas fue fundamental para proteger al país de desequilibrios que hoy se podrían lamentar.

inversión, crear incentivos tributarios para el ahorro y crear una bolsa para empresas emergentes, entre otros instrumentos. Este proyecto se complementa con lo que se denominó "reforma al mercado de capitales II", que formará parte de las iniciativas legislativas en el año 2002, y que se orientará especialmente a desarrollar los instrumentos de capital de riesgo y generar incentivos para la creación de empresas basadas en capital humano. En esta segunda etapa se propondrá también la creación de los llamados multifondos de pensiones, destinados a introducir opciones de fondos con riesgos más altos y mayores rentabilidades esperadas.

El supuesto general de estas innovaciones en el mercado financiero es que una mayor integración financiera de la economía chilena al resto del mundo, la mayor diversidad de instrumentos y una mayor flexibilidad para ingresar y sacar capitales del país debería contribuir a impulsar el ahorro y la inversión, que en los últimos años han sufrido un estancamiento. Esta decisión de política implica un cierre del debate que se produjo a fines de los años 90 sobre la conveniencia o no de profundizar la integración financiera<sup>23</sup>. Como se señaló, este debate había surgido por la experiencia de países como México y los del este asiático, que incurrieron en riesgos excesivos de apertura financiera, sobre todo a corto plazo, y sufrieron las consecuencias de los ataques financieros cuando se produjeron las crisis. Chile había mantenido restricciones significativas y ello contribuyó a evitar las fugas de capitales en los períodos críticos. Sin embargo, una opinión creciente de los economistas y de los gobiernos fue que esas restricciones perdían utilidad si se mantenían en forma permanente, ya que los mercados siempre encuentran la manera de usar resquicios para evadir los controles. Además, la calidad de la política macroeconómica resulta mucho más relevante para evitar los ataques especulativos.

Este debate se puede analizar desde dos perspectivas. Por una parte, está el punto de vista de la consistencia de las políticas nacionales con las reglas del capitalismo internacional. Chile ha asumido una economía de mercado, capitalista y plenamente integrada a la economía mundial. Una de las reglas básicas de este sistema es la perfecta movilidad de los capitales<sup>24</sup>. Esta movilidad es la que aseguraría la mayor eficiencia de la asignación de recursos,

<sup>23</sup> Habría que calificar esta aseveración. Se trata de un cierre que inevitablemente es temporal, en tanto no haya cambios drásticos en los parámetros de la economía internacional. Por otra parte, tampoco se trata de una reforma financiera radical, ya que se mantienen muchas restricciones que para el neo-liberalismo puro representan posiciones sub-óptimas.

<sup>24</sup> Que debiera tener su contrapartida en la perfecta movilidad del trabajo, a la que sí se oponen los países desarrollados.

porque los capitales se mueven buscando maximizar sus tasas de utilidad. Además, la libertad de entrada y salida de los capitales generaría también la confianza que necesitan los inversionistas. Un país que genera políticas ineficientes, estimularía la salida de capitales, pero si hay restricciones para su salida, tampoco habría incentivos para su entrada, en primer lugar. Por lo tanto, la plena integración financiera internacional tendría un doble beneficio: a la vez que forzaría a los gobiernos a disciplinar las políticas macroeconómicas, generando una primera condición para un alto crecimiento, estimularía el ingreso de capitales y el aumento de la tasa de inversión.

Un segundo punto de vista reconoce que el capitalismo internacional tiene sus reglas, pero también incorpora la idea de que no hay un solo tipo de capitalismo, ni tampoco hay evidencia histórica suficiente que avale una asociación estrecha entre un determinado modelo institucional y el crecimiento económico. Por mencionar algunos ejemplos, China, sin ser un país capitalista aunque introduciendo segmentos de este tipo en su economía, ha logrado un crecimiento espectacular en la última década. Los países del este asiático, entre los años 60 y los 80, lograron una industrialización intensiva y reconocidamente exitosa, con políticas industriales activas<sup>25</sup>. Los países nórdicos, por su parte, también superaron su condición de economías periféricas en Europa, gracias a un sistema de economías comercialmente abiertas, pero con regulaciones financieras y un activo estado de bienestar. En los años 90 la economía liberal de Estados Unidos se convirtió en el nuevo paradigma del crecimiento, pero a partir de las nuevas circunstancias internacionales, incluyendo la formación de la Unión Europea, es difícil predecir qué modelo será más exitoso en el mediano plazo.

La implicancia es que una postura más pragmática que teórica (e ideológica) no debiera aferrarse a un modelo institucional único. Además, tratándose del mercado internacional de capitales se requiere extrema cautela. Es un mercado que ha crecido fuera de toda proporción en relación a la producción mundial y es de una altísima volatilidad<sup>26</sup>. Connotados financistas internacionales como George Soros y destacados economistas como Paul Krugman y Joseph Stiglitz advierten sobre los riesgos de una exposición excesiva e irresponsable a la

<sup>25</sup> Sin embargo, en la literatura no está zanjada la discusión sobre si la causa principal del éxito económico de esos países fueron las políticas industriales o las buenas políticas macroeconómicas.

<sup>26</sup> La proporción entre las transacciones internacionales de acciones y bonos y el producto interno bruto creció en Estados Unidos desde 2,8% en 1970 a 135,3% en 1995, y en Alemania, desde 3,3% a 169,4% entre las mismas fechas. Ver Patricio Meller, *Beneficios y costos de la globalización: perspectiva de un país pequeño (Chile)*, Serie Estudios Socio Económicos N° 9. CIEPLAN, noviembre 2001, cuadro N° 5, con datos del FMI.

volatilidad del mercado de capitales. El debate sobre la llamada "arquitectura financiera internacional" es una señal elocuente de que los países emergentes enfrentan serios riesgos desestabilizadores, derivados de ataques especulativos que a veces no tienen más objetivo que inducir condiciones favorables a la maximización de utilidades en el corto plazo, pero que pueden ser devastadoras en el largo plazo. En ese debate se plantea la necesidad de regulaciones y acuerdos internacionales que ayuden a evitar la desestabilización que puede provocar la salida masiva de capitales de un país. Por cierto, se reconoce que un primer factor fundamental es la responsabilidad y disciplina interna de las políticas macroeconómicas, pero no se descartan los riesgos derivados de dinámicas perversas del mercado financiero internacional<sup>27</sup>.

#### IV. LA REFORMA LABORAL

Si el proyecto de reforma al mercado de capitales suscitó la aprobación y el beneplácito de los empresarios, lo contrario sucedió con la reforma laboral. Es probable que el aspecto más controvertido y polémico de la gestión económico-social del 2001 fue la promulgación de la reforma laboral. Un síntoma de lo polémico que resultó ser este proyecto fue el rechazo que produjo tanto entre dirigentes empresariales como entre dirigentes sindicales. Aunque estos últimos expresaron públicamente su descontento con el contenido de las reformas, principalmente por no haber incorporado la negociación colectiva inter-empresas, no negaron que en todo caso era un avance en la mayor protección de sus derechos. Para el sector privado, en cambio, y también para una gran mayoría de analistas económicos, la reforma fue un retroceso en la flexibilización del mercado del trabajo y no faltaron los cálculos de los efectos negativos que tendría en el empleo.

Esta reforma tuvo una historia de sucesivos intentos, que terminaron frustrados. La iniciativa original fue tomada a comienzos del gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, en 1995, cuando se propuso una reforma que ampliara los beneficios de la negociación colectiva a sectores que estaban excluidos de ella y mejorara las condiciones de la sindicalización. Este proyecto alcanzó a ser aprobado por la Cámara de Diputados, pero luego fue abandonado.

El debate se reinició en 1997, pero ante las fuertes discrepancias entre empresarios y trabajadores, que amenazaban nuevamente frustrar la iniciativa, el senador William Thayer propuso un proyecto de acuerdo, el cual fue

<sup>27</sup> José Antonio Ocampo, *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, 1999.

consensuado con el Ministro del Trabajo de la época, Jorge Arrate. Sin embargo, el Senado rechazó esta propuesta. El tercer intento por revivir el proyecto tuvo lugar en 1999, en vísperas de la elección presidencial, pero nuevamente el Senado rechazó el proyecto por considerar que introducía rigidices excesivas en el mercado del trabajo. El elemento más controvertido era la negociación a través de sindicatos inter-empresas, supuestamente destinada a beneficiar a trabajadores de empresas pequeñas, pero cuya contrapartida era precisamente crearle condiciones difíciles de afrontar a las pequeñas empresas, las principales generadoras de empleo. Finalmente, el gobierno del Presidente Lagos envió un nuevo proyecto, en el cual se omitió el tema de la negociación inter-empresas, pero en cambio se introdujo una serie de normativas tendientes a aumentar el costo de los despidos, si éstos se hacen por causales que no corresponden; a crear beneficios adicionales a los trabajadores si durante las huelgas hay reemplazo de algunos de ellos; a facilitar las condiciones para la sindicalización; a incrementar las sanciones por prácticas anti-sindicales; y a disminuir la jornada de trabajo a partir del año 2005<sup>28</sup>.

Más allá de su contenido específico, esta reforma tuvo la característica de perfilar con bastante nitidez los argumentos de fondo que se sustentan desde las dos grandes visiones que orientan el debate sobre el desarrollo. Por una parte, está la visión sobre la necesidad de optimizar los incentivos al crecimiento económico, en una coyuntura en que éste se ha debilitado. En esta perspectiva, el gran problema que enfrenta la economía chilena es el estancamiento de la inversión, después que ésta hubiera dado un gran salto entre los años 80 y 90, y que permitió el alto ritmo de crecimiento de los 90. Cualquier estrategia que quiera reactivar el crecimiento debería eliminar el "ripio" que se ha ido acumulando en el sistema de incentivos a la inversión, producto de nuevas regulaciones (por ejemplo ambientales o, ahora, laborales) o de inercias (lentitud en la reforma del estado). Según este punto de vista, la reforma laboral contribuye precisamente a aumentar ese "ripio". Su efecto es que intensificará la judicialización de los conflictos laborales y los costos legales de los despidos, con lo cual las empresas tenderán a ser más reacias a la contratación de nuevos trabajadores<sup>29</sup>. En un período de alto desempleo, esta reforma significa ir precisamente en la dirección contraria a la flexibilización del mercado. Otras críticas desde el sector empresarial se refieren al aumento del costo del trabajo que significará la disminución de la jornada laboral a partir del 2005 y al hecho de no haber incorporado más

<sup>28</sup> *El Diario*, 30 de noviembre de 2001, pág. 30.

<sup>29</sup> Cabe recordar que otra reforma laboral aprobada fue la del seguro de desempleo, que empezará a regir en el 2002, y que también aumenta el costo del trabajo.

flexibilidad para pactar remuneraciones variables en función de los resultados de las empresas. En síntesis, el planteamiento empresarial es que en una coyuntura difícil para el empleo, la reforma laboral contribuirá a rigidizar el mercado laboral y a aumentar el costo del trabajo.

En la visión opuesta, los argumentos empresariales anteriores han sido considerados muy exagerados, ya que la reforma hizo cambios bastante tímidos en la legislación laboral, si se la compara con la que existe en los países desarrollados. Varios factores hacían necesaria esta reforma. En primer lugar, el objetivo de fortalecer la cohesión social es prioritario en una economía de mercado como la chilena, en que la distribución del ingreso sufrió un fuerte deterioro en el período de los ajustes financieros, sin que se haya podido recuperar respecto de sus estándares históricos. El crecimiento económico, en esta argumentación, no puede lograrse a costa de la equidad social y la postergación de los derechos de los trabajadores. A lo largo de los años 90 ha habido un aumento sostenido del desencanto con los resultados del crecimiento económico, especialmente entre los sectores de más bajos ingresos. En segundo lugar, esta reforma laboral es considerada "tímida" en relación a los estándares laborales de los países desarrollados<sup>30</sup>. Puesto que Chile está negociando diversos tratados de libre comercio, entre ellos con Estados Unidos y con la Unión Europea, de no adecuar su normativa laboral a los estándares internacionales y sobre todo a las recomendaciones de la OIT, corre serio riesgo de entorpecer esos acuerdos bajo la acusación de *dumping* social.

El tema es bastante complejo e incide en la cuestión fundamental del contenido de equidad del desarrollo. Hay un reconocimiento amplio de que en los años 90 el crecimiento económico tuvo mejores resultados que la equidad distributiva. La iniciativa de la reforma laboral se tomó a mediados de esa década, cuando Chile alcanzaba altas tasas de crecimiento, por lo cual parecía perfectamente legítimo y necesario mejorar las condiciones de negociación y las prácticas laborales. Lamentablemente el debate se prolongó excesivamente, ya que ambas partes se mostraron intransigentes para encontrar acuerdos consensuados. Se llegó finalmente a un proyecto de ley que el gobierno consideró como mínimo, pero que no dejó contentos ni a trabajadores ni a empresarios. Además, la promulgación coincidió con un período recesivo y de gran incertidumbre internacional, el peor momento para introducir una normativa que encarece el costo del trabajo.

<sup>30</sup> Entrevista a los abogados laboristas Diego Corvera y Juan Gumucio. en *El Diario*, 19 de octubre de 2001. p. 33.

Adicionalmente, hay que recordar que cuando hay alto desempleo, la institucionalidad laboral beneficia más bien a los trabajadores que tienen un empleo, en detrimento de los desocupados, si es que éstos no logran acceder a un puesto de trabajo. Por esto, el efecto eventual de la reforma en el empleo se convirtió en el tema de mayor virulencia en el debate y ante los continuos pronósticos de los empresarios de que esos efectos serían muy negativos, el presidente de la CUT adelantó su juicio de que los empresarios estaban organizando políticamente unos despidos masivos en vísperas de la elección parlamentaria del 2001, a fin de crear un clima adverso al gobierno y perjudicar las opciones de los candidatos concertacionistas. Este juicio significó la ruptura del diálogo de los empresarios con los dirigentes sindicales y su retiro del incipiente Consejo de Diálogo Social.

Si bien los empresarios no ocultaron su resentimiento respecto del gobierno, mantuvieron el diálogo abierto con éste, e incluso pasadas las elecciones, el presidente de la Sociedad de Fomento Fabril se apresuró a proponer una nueva etapa de las relaciones gobierno-empresarios, en la cual se buscara la cooperación y un trabajo conjunto para impulsar lo que denominó la "Agenda Procrecimiento". A juicio del dirigente empresarial, la reforma laboral no debería seguir contaminando el debate público y debería ser asumida como parte del sistema institucional.

El episodio de la reforma laboral muestra una vez más la tensión permanente que vive la Concertación entre los criterios de la eficiencia económica derivados de la opción por el crecimiento y la globalización, y los criterios de la equidad y la justicia social. Un destacado articulista definió muy bien esto como "la tensión entre las dos almas de la Concertación"<sup>31</sup>. Es una tensión imposible de evitar, porque se trata de un programa que ha optado simultáneamente por el crecimiento y por la equidad. La reforma laboral respondió a una aspiración social que se postergó por varios años y que surgió en el momento en que el crecimiento económico estaba consolidado y los ingresos crecían aceleradamente, especialmente los de los grupos de altos ingresos. Se trataba de adecuar la institucionalidad laboral a estándares internacionales a los cuales el gobierno de Chile se había adherido. Lamentablemente la prolongación del debate y la falta de acuerdos políticos condujeron a que finalmente el proyecto de ley, con todas las modificaciones que sufrió en el camino, vino a convertirse en realidad en el momento en que las condiciones para el crecimiento estaban muy debilitadas y el desempleo hacía crisis. Fue una coyuntura ciertamente inadecuada para ese cambio

<sup>31</sup> Angel Flisfisch, "Sobre el presente y futuro de la Concertación", Diario *La Segunda*, 5 de septiembre de 2001, p. 9.

legislativo, pero la política no sigue normalmente las leyes de la lógica sino las de las posibilidades.

## V. LA AGENDA PROCRECIMIENTO

El planteamiento fundamental de la Agenda ProCrecimiento es que Chile necesita darle un impulso decidido a una serie de cambios institucionales de carácter microeconómico. Hay un alto grado de consenso de que las políticas macroeconómicas han sido las correctas, pero ellas no han logrado impedir un bajo ritmo de crecimiento, en gran medida por el shock internacional que afectó a la economía chilena en 2001, como se planteó más arriba. En el plano microeconómico, sin embargo, a pesar de que en general el sistema de incentivos y la institucionalidad económica son también adecuados, existen ámbitos en los cuales hay debilidades y rigideces.

Desde el punto de vista de la lógica del modelo de desarrollo económico chileno las exportaciones siguen siendo el motor dinamizador. El gran obstáculo que surgió durante los años 90 fue la apreciación sostenida del tipo de cambio, pero este obstáculo de hecho ya ha desaparecido con la devaluación del peso durante el año 2001. Por lo tanto, se plantea la tarea de mejorar las condiciones de competitividad que todavía puedan estar limitando una mayor eficiencia sistémica. Se trata de regulaciones inadecuadas (por ejemplo, en el sector de la pesca), burocratismo (que en el campo ambiental retrasa las evaluaciones de impacto y las inversiones), insuficiencias de las políticas tecnológicas y de recursos humanos, falta de profundización de la reforma de la educación (por ejemplo, falta de sistema de incentivos a operadores de los establecimientos educacionales), entre los principales aspectos<sup>32</sup>.

El Presidente Lagos, en su discurso de fin de año en la Sociedad de Fomento Fabril, asumió el desafío de construir una agenda conjunta entre gobierno y sector privado para impulsar nuevas reformas microeconómicas. Pero llamó la atención a los avances que se han hecho, algunos de los cuales han llamado la atención internacionalmente, como la modernización del sistema de impuestos internos, que se ha constituido como uno de los más eficientes del mundo, al introducir las nuevas tecnologías de la información. Pero aun en este campo queda mucho por hacer, como señaló el Presidente Lagos. La evasión tributaria en Chile es de 25% sobre el actual rendimiento tributario, comparada con los países europeos donde está en torno al 10%. Uno de los

<sup>32</sup> Juan Claro, "La economía política del país está ante una encrucijada", *El Diario*, 31 de octubre de 2001, p. 34.

proyectos de ley que fue más debatido por el sector privado fue el de control de la evasión tributaria, cuyo objetivo es disminuir esa evasión al 20% con un rendimiento de 800 millones de dólares<sup>33</sup>. También hubo avances en la tramitación de las aprobaciones ambientales, cuyo tiempo de espera se redujo en un tercio<sup>34</sup>. En el campo de las concesiones de obras públicas, otro ámbito exitoso de la reforma del estado durante los años 90, aparte de la modernización de las carreteras troncales del país, se está extendiendo este enfoque a ámbitos como la construcción de cárceles y hospitales. El Presidente Lagos mencionó una cartera de inversiones por 4.600 millones de dólares que el gobierno está dispuesto a impulsar a través del sistema de concesiones a agentes privados. Estos proyectos se han estado promocionando a inversionistas extranjeros.

En el ámbito tecnológico, un paso importante ha sido el vínculo que estableció el gobierno con las corporaciones de Silicon Valley, para interesar a empresas de alta tecnología a invertir en Chile. Para este objeto se creó una fundación, con la participación del sector privado, que mantendrá y promoverá ese vínculo. Este objetivo ha sido incorporado al Programa de Atracción de Inversiones Extranjeras de Alta Tecnología, el cual es impulsado conjuntamente por el Ministerio de Economía, CORFO y el Comité de Inversiones Extranjeras. Otros tres programas en este ámbito ya están desarrollándose: la Estrategia de Desarrollo de Internet, el Programa de Innovación Tecnológica y la Promoción de la Industria de Capital de Riesgo<sup>35</sup>. Estos programas, más nuevas iniciativas que el gobierno espera poner en marcha, se orientan a la masificación de las oportunidades para que tanto empresas como trabajadores, profesionales, las regiones y el propio gobierno, se incorporen a la nueva economía digital y asuman las responsabilidades que esto significa en términos de capacitación, inversión y cambios estructurales.

<sup>33</sup> Intervención del señor Presidente de la República, don Ricardo Lagos Escobar, en cena anual de la industria, 30 de octubre de 2001. Sociedad de Fomento Fabril.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Alvaro Díaz, *Bases para una Agenda Tecnológica*, documento de trabajo. Subsecretaría de Economía, 2001.

## VI. LA ECONOMIA POLITICA DE LA RECUPERACION

¿Cómo se puede evaluar políticamente la Agenda ProCrecimiento? Se trata de un contenido que, de una u otra forma, ha estado presente en el debate sobre la institucionalidad para el crecimiento en los últimos años<sup>36</sup>. Sin embargo, parecería que el momento político de fines del 2001 fue especialmente propicio para relanzar esta agenda. En primer lugar, la persistencia de un bajo ritmo promedio de crecimiento, de 3% para 1998-2001, ha causado inquietud general. Ello plantea una enorme dificultad para retornar al desempleo histórico, en torno al 6%, si el crecimiento de la economía no llega al 6% o más. En segundo lugar, con este ritmo de crecimiento tampoco se podrá avanzar en forma más sustantiva en la disminución de la pobreza extrema. En tercer lugar, hay un amplio acuerdo político y empresarial, de que Chile tiene buenos fundamentos económicos para crecer más rápidamente. Pero se requieren algunos ajustes microeconómicos para agilizar las iniciativas. Y en cuarto lugar, no cabe duda que el desarrollo político reciente, confirmado en la elección parlamentaria del 2001, muestra una tendencia al estrechamiento de las diferencias en las bases de apoyo de la Concertación y de la oposición. En otras palabras, como nunca, desde 1989, la derecha política había estado tan cerca de convertirse en un desafío real al poder político que ha detentado la Concertación durante los años 90.

A primera vista podría pensarse que un escenario de alta probabilidad de triunfo electoral de la derecha en la próxima elección presidencial, estimularía más bien una actitud de no cooperación del sector privado con el gobierno, a fin de llegar a esa elección con un alto grado de reprobación de éste. Un análisis más fino, por el contrario, debería diferenciar al sector empresarial de la derecha política. Para los empresarios, su primer objetivo es el crecimiento económico. Esta es su razón de ser y la base de la maximización de sus utilidades. Desde un punto de vista político, la actual institucionalidad económico-social satisface sus requerimientos fundamentales, por cuanto garantiza la estabilidad macroeconómica, la apertura internacional, las reglas del mercado y de la competencia y la iniciativa empresarial. Más aun, el gobierno se ha comprometido con una reforma modernizadora del mercado de capitales, como se señaló más arriba, largamente demandada por el sector privado, que permitirá diversificar las inversiones, el financiamiento y los

<sup>36</sup> Por ejemplo, una revisión de las agendas debatidas en los Foros de Desarrollo Productivo a partir de 1995, y la Comisión Presidencial que el Presidente Frei organizó para formular un plan de desarrollo de las tecnologías de la información incorporan muchos de estos temas.

riesgos. Son condiciones que satisfacen las más exigentes demandas empresariales.

Incluso si se mira políticamente el comportamiento empresarial, es perfectamente razonable que ese sector se juegue por una agenda procrecimiento. La evidencia empírica muestra que un alto ritmo de crecimiento es una condición necesaria, si bien no suficiente, para que también se satisfagan las demandas sociales más apremiantes. La disminución de la extrema pobreza a la mitad en los diez años de la Concertación fue posible porque la economía creció en promedio al 7% anual. Un crecimiento más lento no garantiza que se puedan satisfacer mejor las necesidades de los sectores más pobres. Por el contrario, es más probable que con un lento crecimiento se produzca un retroceso o, al menos, un estancamiento en la lucha contra la pobreza. En tal escenario, los empresarios no sólo verían mermado el crecimiento de sus ingresos, sino también deberían enfrentar más intensas demandas sociales o tributarias, es decir, más demandas redistributivas. Sería, por cierto, el peor escenario de mediano plazo para los empresarios.

No debe ignorarse, por otra parte, que al interior del sector privado también hay visiones y percepciones diferentes respecto del escenario político. No es casual que la Agenda ProCrecimiento haya sido propuesta por la Sociedad de Fomento Fabril, sector que mira menos ideológicamente las relaciones entre sector privado y gobierno, en contraste con otros gremios empresariales, que contribuyeron a exacerbar las animosidades entre los dirigentes empresariales y el gobierno. Esas animosidades culminaron a propósito de la reformas laboral y el proyecto contra la evasión tributaria. El distanciamiento y endurecimiento de las relaciones entre ambos actores sociales alejaba, sin duda, las posibilidades para el trabajo común y la búsqueda de acuerdos consensuados para enfrentar la coyuntura económica. Por esto tiene especial importancia la iniciativa de la Sociedad de Fomento Fabril, encabezada por el empresario Juan Claro, cuya propuesta de un trabajo conjunto entre gobierno y empresarios sorprendió, probablemente, a las autoridades nacionales. Una rápida y positiva respuesta del Presidente de la República, característica de la personalidad carismática del mandatario, le puso término al período de animosidad e inició una etapa que se ha caracterizado por un estrecho trabajo conjunto de técnicos y asesores de las comisiones que formularon la Agenda ProCrecimiento<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Por acuerdo entre el Gobierno y la Sociedad de Fomento Fabril, la Agenda ProCrecimiento se constituyó en base a 28 comisiones de trabajo que reunieron a técnicos del sector privado, público y académicos. Estas comisiones trabajaron durante más de 60 días, al cabo de los cuales formularon una variedad de propuestas, las que

El mejoramiento de las relaciones gobierno-empresarios no es un tema menor en la coyuntura económica de fines del año 2001. Las políticas macro y microeconómicas fueron ajustadas de acuerdo a las nuevas condiciones de la economía y satisfacen las crecientes críticas que se formularon en los últimos años. Su reorientación ha sido claramente expansiva, dentro de la disciplina fiscal que ha caracterizado la gestión pública financiera. Pero el empresariado reconoce que la inversión ha reaccionado lentamente por una pérdida de confianza que se produjo desde fines de la década pasada. Un trabajo conjunto entre autoridades públicas y dirigentes empresariales puede contribuir a cambiar ese estado de ánimo y recuperar las miradas de largo plazo. Por cierto, la recuperación de la economía norteamericana, que ya se estaba percibiendo en marzo del 2002, será un dato decisivo para confirmar el mejoramiento de las expectativas y, por ende, del crecimiento.

---

podrán concretarse ya sea mediante proyectos de ley que el Gobierno enviaría al Congreso o mediante decisiones administrativas. Las grandes áreas abordadas son la modernización del sistema regulatorio, la política tecnológica, la estructura tributaria, el mercado de capitales, y la eficiencia del gasto público. Ver *www.sff.cl*, *Ministros de Estado informan resultados del trabajo en conjunto con la SOFOFA*, 31 de enero de 2002.