

**“Gerencia Pública
Económica
El Gobierno de
Ricardo Lagos Escobar**

Sebastián Covarrubias Besa

N° 8

Julio 2004

DOCUMENTOS DE FACULTAD

Director Responsable:

Patricio Gajardo Lagomarsino

Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y
Administración Pública de la Universidad Central

Editor

Andrés Benavente Urbina

Instituto de Estudios y Gestión Pública

COMITÉ EDITORIAL

Patricio Gajardo Lagomarsino

Raimundo Heredia Vargas

María Teresa Verdugo Rojas

Cristián Pertuzé Fariña

Andrés Benavente Urbina

Miguel Ortiz Sarquis

CONSEJO INTERNACIONAL

Marta E. Zarif (Argentina)

Julio A. Cirino (Argentina)

René Castro Berardi (Brasil)

Tito Livio Caldas (Colombia)

Alejandro Muñoz-Ledo (España)

Alberto Míguez Alvarello (España)

Ambler Moss (Estados Unidos)

Norman Bailey (Estados Unidos)

Ricardo Méndez Silva (México)

Diseño de Portada

LOM Ediciones

Documentos de Facultad es una publicación del Instituto de Estudios y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile, que acoge los aportes de investigadores y reflexiones académicas sobre las temáticas propias de la ciencia política y la administración pública.

Su periodicidad es bimensual entre marzo y diciembre de cada año, y están abiertos a recibir estudios de colaboración para ser evaluados por el Comité Editorial. La extensión de los mismos no debe superar las 60 carillas escritas a espacio y medio en arial 12 y deben adjuntarse en diskette. Los artículos publicados son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente el pensamiento y la opinión de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.

CARTA DEL EDITOR

En la serie Documentos de Facultad presentamos el estudio “Gerencia Pública Económica 2000-2003: el Gobierno de Ricardo Lagos Escobar”, de que es autor el Ingeniero Comercial Sebastián Covarrubias Besa. Su objetivo es analizar en el período indicado cómo se produce la interrelación entre manejo económico y gestión política en los primeros tres años de la actual administración.

En un escenario de estabilidad político-institucional, el país ha seguido con una estrategia de desarrollo plenamente coherente con el perfil de la gestión económica de gobiernos anteriores, constituyendo esto una de las principales fortalezas que reconocen tanto los países que han suscrito con Chile Tratados de Libre Comercio, como los inversores que traen sus capitales a nuestro país.

En el análisis de la interacción entre economía y política en Chile en la etapa señalada, el autor considera como ejes centrales el comportamiento de los actores políticos relevantes en la toma de decisiones públicas económicas, es decir el Presidente de la República, su gobierno y la coalición política de apoyo a su gestión: la Concertación.

En el documento se aprecia tanto las definiciones y orientaciones estratégicas de la gestión económica del gobierno del Presidente Lagos, como su manejo concreto en las diversas coyunturas que le ha correspondido enfrentar: el resabio del impacto de la crisis asiática en nuestra economía; los esfuerzos por retornar a una política de crecimiento sostenido; la consolidación del proceso de apertura a una economía globalizada, y ciertamente cómo se va dando –en tales escenarios– la relación entre el gobierno y su base política.

El estudio de Sebastián Covarrubias constituye un análisis profundo y serio de lo que ha sido nuestra realidad económica en los años recientes, centrada en los actores que tienen competencia para adoptar decisiones públicas al respecto. Especial valor tiene la investigación el que provenga de alguien que desde el ámbito de la economía enfatice la importancia de lo político en la definición y aplicación de las respectivas políticas económicas.

ANDRÉS BENAVENTE URBINA
EDITOR

“Gerencia Pública Económica 2000-2003”: El Gobierno de Ricardo Lagos Escobar

SEBASTIÁN COVARRUBIAS BESA

I. INTRODUCCIÓN

El estudio «La Interacción entre Economía y Política en Chile. 2000-2003», tiene por objetivo general analizar y proyectar la interrelación entre economía y política entre los años 2000 y el primer semestre del 2003, en el escenario nacional. La conducción de la economía y de las decisiones políticas en este período se corresponden a los primeros años del gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar, quien inaugura su mandato el 11 de marzo del 2000.

Ha sido un periodo en que el país ha suscrito Acuerdos de Libre Comercio con actores relevantes en lo económico y en lo político dentro del orden mundial, como lo son la Unión Europea y Estados Unidos de Norteamérica. Al arribarse a tales convenios tales actores han destacado como fortaleza de Chile el cuadro de estabilidad política y de estabilidad económica que presenta. En un ámbito más específico, los inversores extranjeros cuando evalúan el riesgo político de inversión del país llegan a análoga conclusión.

En el análisis de la interacción entre economía y política en Chile -en la etapa señalada- se considerarán como ejes de análisis los comportamientos de los actores políticos nacionales relevantes en la toma de decisiones públicas, es decir el Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar, y la coalición política de apoyo a su gobierno, la Concertación.

Se examinan aquí los aspectos globales de la conducción económica de los primeros tres años de este gobierno. En otras palabras, nuestra perspectiva de análisis será, en primer lugar, en función de la estrategia de desarrollo, y en segundo lugar, atendiendo la interrelación que se da entre el manejo de la economía y el entorno político en que invariablemente transcurre un gobierno.

Por estrategia de desarrollo entenderemos la visión orientadora de la economía en función de alcanzar y consolidar el desarrollo, lo cual supone definiciones de tipo estratégico para ir alcanzando dicho objetivo a través de la formulación de políticas económicas y la aplicación de las medidas correspondientes. El eje de esa visión puede ser o la primacía del Estado en la generación del desarrollo o el énfasis del Mercado como asignador más eficiente de recursos dentro de una concepción de Estado subsidiario.

Una estrategia de desarrollo requiere, para ser implementada, contar con una «estructura institucional» conforme a dicha visión. Según Pampillón, «la estructura condiciona la coyuntura (medidas coyunturales) y las políticas económicas, pero es a la vez el resultado de las mismas. Así, en plazos cortos la estructura no se altera radicalmente, mientras que a largo plazo la estructura no es más que el resultado de la acumulación de determinados resultados coyunturales y conjunto de políticas»¹.

En América Latina -y ciertamente en Chile- hace décadas la estrategia de desarrollo que dominaba era la cimentada en la planificación de la economía realizada desde el Estado. Tras su colapso, al que indirectamente alude el economista Oscar Muñoz Gomá al decir que sus resultados «estuvieron lejos de las expectativas (donde) a menudo los planes debieron ser abandonados a medio camino»², se estableció -en medio de un proceso de globalización- una nueva estrategia sustentada esta vez en el libre mercado.

Si bien Chile inició el cambio de estrategia de desarrollo al promediar la década de los setenta, América Latina como tal haría el mismo recorrido al comenzar la década de los noventa, lo que pudo plasmarse simbólicamente en lo que se ha dado en llamar Consenso de Washington. El Consenso de Washington implicó una convergencia de opiniones de

1 Pampillón, Rafael: «Análisis Económico de Países», Madrid, Mac Graw-Hill, 1993, pag. 45.

2 Muñoz Gomá, Oscar: «Estrategias de desarrollo en economías emergentes. Lecciones de la experiencia latinoamericana», Santiago, Flacso, 2001, pag. 11.

organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial; el gobierno norteamericano y diversos e importantes asesores económicos gubernamentales de América Latina.

El diagnóstico del Consenso expresaba claramente que la estrategia de desarrollo que la región venía sustentando desde hacía tiempo, basada en una fuerte intervención del Estado, había colapsado y que «el modelo de crecimiento orientado hacia adentro» (tenía) «graves deficiencias en la asignación de recursos, especialmente por el rol fundamental que se asigna al sector público como motor de desarrollo»³.

Entre los principales objetivos del Consenso están: tener un marco macroeconómico sólido y equilibrado; tener un Estado eficiente y de mayor magnitud; tener un sector privado eficiente y en expansión para ser el motor del desarrollo y elaborar y aplicar políticas para reducir la pobreza (en materia de subsidios, salud y educación). El ya citado Oscar Muñoz Gomá resume los factores comparados de la siguiente forma⁴:

- a. La magnitud de los desequilibrios de balanza de pagos eran tan grandes en América Latina que a pesar de los esfuerzos de ajuste financieros y de la renegociación de las deudas, no parecía que las soluciones estuvieran a la vista. (Alude al fenómeno de hiperinflación que afectó a varios países, entre ellos Argentina, Brasil y Perú).
- b. Estaba la experiencia chilena de reformas que se había iniciado en los años setenta con el gobierno de Pinochet y que contribuyó a que el ajuste de los años ochenta fuera rápido y con menor costo, en términos de estancamiento e inflación.
- c. Estaba la experiencia -más reciente- de los gobiernos del presidente Ronald Reagan en los Estados Unidos y de la primera ministra británica, Margaret Thatcher, quienes propiciaron en sus países políticas cuyos objetivos eran privatizar las empresas públicas, desregular la economía y disminuir la influencia del Estado y,
- d. En América Latina, el Banco Mundial comenzó a ejercer presión en pro de la liberalización de los mercados, considerándose que el modelo proteccionista que había imperado debía dar paso a un modelo más abierto y libre de restricciones, lo cual facilitaría la asignación de recursos.

3 Fanelli, José María y otros: «Estabilización y crecimiento según el enfoque del Consenso de Washington», en Vial, Joaquín, compilador: «¿A dónde va América Latina. Balance de las Reformas Económicas», Santiago, CIEPLAN, 1992, pag. 19.

4 Véase, Muñoz Gomá, Oscar: «Estrategias de Desarrollo en economías emergentes. Lecciones de la experiencia latinoamericana», op. cit. pag. 123.

Como ya se ha señalado, Chile se anticipó al cambio de estrategia de desarrollo al adoptarse un modelo de libre mercado, durante el gobierno del Presidente Augusto Pinochet, tras haber colapsado el esquema de economía estatizante que se venía aplicando por décadas.

En la formulación programática del modelo chileno se traza un diagnóstico muy sombrío de lo que había sido la economía chilena en los 40 años anteriores a 1973. Sus principales rasgos eran: baja tasa de crecimiento, estatismo exagerado, escasez de empleos productivos, inflación, atraso agrícola y existencia de condiciones de extrema pobreza en importantes sectores de la población. Para ejemplificar uno solo de estos aspectos, es posible sostener que desde 1940 «es imposible encontrar períodos que excedan de tres años en que el producto haya crecido a tasas satisfactorias, sin que sean seguidos por períodos en que las tasas hayan bajado a niveles irrisorios e, incluso, negativamente, dando a menudo como resultado un descenso en el producto per cápita»^{5 y 6}.

II. RASGOS DEL ESCENARIO POLÍTICO 2000-2003

El contexto político del manejo económico del gobierno se caracteriza, en lo fundamental, por tener un sistema político democrático consolidado. Esto no significa que existan importantes problemas pendientes, pero que dicen relación con procesos de democratización institucional (todo aquello que dice relación con el perfeccionamiento y extensión de la democracia).

En Chile no hubo intentos de rebeliones militares como aconteció en la experiencia argentina, durante el gobierno del Presidente Alfonsín, y de otra parte la presencia de los grupos subversivos disminuyó notoriamente hasta dejar de ser un factor de amenaza real al sistema en cuanto se habían producido cambios en el contexto nacional y en el entorno internacional que no hacían ya viable estas opciones insurreccionales bajo ningún punto de vista.

Las instituciones funcionan con regularidad. En marzo de 1990 se produce, sin trauma alguno ni en la sociedad ni en los actores políticos, uno de los indicadores más cruciales de una democracia: la alternancia

5 Centro de Estudios Públicos: «El Ladrillo. Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno», Santiago, CEP; 1992, pag. 28.

6 Sobre la materia véase además Buchi Buc, Hernán: «La transformación económica de Chile. Del estatismo a la libertad económica», Bogotá, Grupo Editorial Norma, pag. 29.

en el poder, en que un gobernante autoritario entrega el mando supremo de la nación a quien era el líder de la coalición opositora. A partir de esa fecha se han sucedido dos gobiernos y estamos en la primera mitad de un tercero; el Congreso Nacional funciona plenamente estándose en el cuarto período legislativo con posterioridad a la reinstalación democrática; el Poder Judicial cumple con su cometido de manera normal; los partidos políticos realizan su propio quehacer en el ámbito que le es propio; las Fuerzas Armadas participan del proceso social y expresan sus criterios en la forma e instancias que la institucionalidad abre al efecto. Existe una total vigencia del Estado de Derecho, y por lo tanto la responsabilidad política y jurídica de los gobernantes está garantizada; por último en la sociedad se refleja el pluralismo social y político, el que se expresa en múltiples expresiones tales como la libertad de expresión y la libertad de asociación.

En el plano de los actores políticos, el antiguo y riesgoso ideologismo que había conducido al país a una aguda polarización política y social desde el promedio de los años sesenta -antecedente clave para entender el proceso de radicalización que precipita la ruptura democrática y la crisis institucional de 1973⁷-, es reemplazado de manera tácita por un clima de realismo político que se tradujo en una permanente búsqueda de consensos y en una relación fluida entre gobierno y oposición, así como entre los actores políticos de posiciones más distantes. Los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos han tenido una oposición leal, y ellos a su vez han entendido el necesario rol de ella en el quehacer democrático.

La transformación societal que ha vivido el país ha fortalecido a la sociedad civil y ello también ha contribuido a afianzar los climas de estabilidad. No solo las elites políticas han contribuido a afianzar la estabilidad institucional, sino que en ello ha jugado un importante rol la sociedad civil en su conjunto, enfatizando su autonomía aun cuando ello puede resultar incomprendible para los políticos de antiguo cuño acostumbrados más a las masas dóciles y movilizables que a las personas que muestran más sentido crítico e independencia en sus interpelaciones a la autoridad e incluso expresan distancia del quehacer político habitual.

La sociedad civil se ha vuelto independiente de la política y con ello muchos problemas sociales se han despolitizado. Con ello, la política

7 Véase al respecto: San Martino de Dromi, María Laura: «Historia Política Argentina», Buenos Aires, editorial Astrea, 1988, en especial el capítulo VII, referido al gobierno del Presidente Raúl Alfonsín.

ha perdido centralidad en la vida cotidiana de las personas. «Los partidos políticos no monopolizan la articulación y expresión de los intereses ciudadanos como lo hacían antes, debido a que en una sociedad más diversa, más asertiva e informada, la gente tiene visiones propias sobre algunos asuntos de interés público y aspira a intervenir de alguna manera en su definición y en su manejo»⁸. Este factor contribuye de manera importante, también, a que no se radicalicen las posiciones al interior de la sociedad y que los planteamientos extremos no tengan acogida, jugando en definitiva un rol de moderación funcional a la estabilidad del sistema.

Por lo mismo, los partidos políticos no pueden sentirse ya dueños de sus votaciones. Estas pueden marcar tendencias, pero en ningún caso militancias definitivas. En una sociedad despolitizada⁹, realista, que busca la eficiencia, suelen darse inclinaciones a la volatilidad del voto, si la oferta política en definitiva no se conjuga con el posterior ejercicio práctico, con la decisión política. El elector, conocedor de su independencia y de su poder, se está transformando rápidamente en un consumidor político consciente de su potencial gravitación, lo cual puede producir una rica interacción con los oferentes (partidos y coaliciones) que reforzará el realismo y desincentivará los voluntarismos de unos cuantos iluminados (de uno u otro sector), tributarios de visiones holísticas (la revolución como proyecto, la salvación del país como tarea) cuyos seguidores son cada vez más escasos como aquellos veteranos de guerras de los tiempos de leyenda.

Los polos de la dramática confrontación institucional que el país sufrió hace treinta años ya no existen y eso ha posibilitado ciertamente la consolidación de un clima de consenso institucional. Ni el Presidente Ricardo Lagos es el heredero de Salvador Allende, ni el socialismo chileno es el mismo partido ideológico que contribuyó tan decisivamente a provocar la mencionada ruptura institucional. Es más, el gobernante ni siquiera se define como socialista, sino como socialdemócrata. En lo económico, a diferencia de la amenaza expropiatoria de Allende -que por lo demás se convirtió en una realidad que afectó a innumerables empresas-, Lagos valora la creación de riqueza como fuente de desarrollo, señalando en su discurso de llegada al poder que “los que sepan crear riqueza tendrán nuestro respaldo”¹⁰, reafirmando con ello el insustituible rol del sector privado en la generación de riqueza, de empleo y de desarrollo.

8 Sobre la profundización del ideologismo y la confrontación es el libro de Arriagada, Genaro: «De la vía chilena a la vía insurreccional», Santiago, Editorial del Pacífico, 1974.

9 Tomassini, Luciano: «Gobernabilidad y Políticas Públicas», en Raúl Urzúa y Felipe Agüero, compiladores: «Fracturas en la gobernabilidad democrática», Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1998, pag. 47.

10 Sobre este concepto véase: Tenzer, Nicolás: «La sociedad despolitizada», Buenos Aires, editorial Paidós, 1992.

En la oposición hay una nueva alternativa de derecha, que no es aquella vieja derecha, conservadora, corporativa, nacionalista, proteccionista. La alternativa de centro derecha sustenta, en cambio, un proyecto de desarrollo sólido y coherente para abordar el nuevo siglo, no cimentado en premisas ideológicas sino en la necesidad de enfrentar los problemas reales y de fondo de nuestra sociedad en función de proponer e implementar respuestas eficientes¹¹. Se trata de una derecha democrática que está dispuesta a competir por el poder sin ceder a la opción de males menores y autopercibiéndose como alternativa de gobierno, con liderazgos consolidados que le evitan recurrir como en el pasado a caudillos providenciales.

En definitiva es posible afirmar respecto de Chile que en él hay un claro consenso entre los actores políticos sobre los principios en que descansa la estabilidad institucional, sin perjuicio por cierto de que existan proposiciones de perfeccionar los instrumentos en que ella se expresa, como es la Constitución.

En cuanto a debilidades de fondo en el nivel político-institucional debe mencionarse el fenómeno de desafección de la política, que importa la existencia de señales de cuestionamiento al sistema político a través de expresiones de apatía y desencanto¹².

En efecto, una de las características de las últimas cuatro elecciones es la manifestación de comportamientos de apatía política. Entre sus expresiones están la no inscripción en los registros electorales y el abstenerse de votar. La apatía se convierte en protesta cuando quien va a sufragar anula premeditadamente su voto, lo cual también ha empezado a acontecer.

Apatía no es igual a desencanto político; no son lo mismo. La apatía es un distanciamiento de los individuos respecto de la política en cuanto ésta no forma parte del ámbito más próximo de sus intereses. Se traduce en una despreocupación por los debates políticos, por una baja militancia en los partidos, por la ausencia de movilizaciones políticas, por el cambio de canal en el televisor cuando hay un programa político, por sentirse desmotivado para inscribirse en los registros electorales, o por «hacer cosas más útiles», incluyendo el descansar, en un día de elección.

El desencanto, en cambio, es un rechazo a la política como actividad y al sistema institucional que la enmarca. La política es percibida como algo

11 Lagos, Ricardo: discurso de inauguración del mandato presidencial pronunciado el 11 de marzo del 2000, tomado de «El Mercurio» de Santiago del 12 de marzo del 2000.

12 El Programa Presidencial del candidato Joaquín Lavín Infante, en las elecciones de 1999, constituye una buena expresión de estas afirmaciones.

negativo, inconducente e inútil. La gravedad del desencanto respecto de la apatía es mayor. Esta última puede ser transitoria, en tanto que el desencanto es una actitud más permanente, que conlleva un propósito de ruptura con el sistema, con la democracia y con la participación.

Las causales del fenómeno de la apatía política son múltiples, con sentidos y proyecciones distintas. Algunas son inherentes al proceso transformador y hay que asumirlas como tales, valorando en varios casos sus incidencias positivas en los climas de estabilidad institucional y de gobernabilidad democrática. Las personas se sienten distantes del quehacer político y no sólo porque no encuentran atractivos sus planteamientos o sus acciones, sino porque esencialmente éste discurre por cauces alejados de los intereses inmediatos de la gente.

En un escenario en que el Estado lo cruzaba todo, pues su rasgo primordial era el intervencionismo; en años en que el Estado era uno de los principales empleadores del país y en que la actividad económica privada se desenvolvía en medio de regulaciones excesivas, de proteccionismos abismantes y de tributos asfixiantes, ciertamente la política tradicional era de suyo importante.

La política -y los partidos- aparecían como los más importantes órganos de mediación de los intereses de las personas ante el Estado. Muchos empleos eran otorgados por los partidos que detentaban el poder; para los empresarios, más importante que impulsar el desarrollo creativo era tener «padrinos» dentro del aparato público para lograr determinados privilegios o subsidios; y como el Estado era el principal empleador, las entidades sindicales tenían como referente central de sus demandas a la autoridad política y utilizaban a parlamentarios y partidos como medios de presión y de persuasión hacia ella.

Esto cambia con la transformación social en que el Estado se reduce y se redimensiona. De manera paralela se amplía y se fortalece la sociedad civil y comienza a tener lugar un fuerte impulso del sector privado. Es éste quien no sólo brinda las mayores ofertas de empleo, sino que es quien asume un conjunto de roles que antes detentaba el Estado, en los campos de la salud, la previsión, la educación, por mencionar a algunos. De consiguiente gran parte de las relaciones sociales no pasan por el

Estado. La mediación de los partidos y de la política no es ya tan necesaria y urgente para las personas, y por lo tanto dejan de estar en sus proximidades. La política ya no forma parte de los intereses inmediatos de un número muy importante de los ciudadanos.

Frente a esta transformación de fondo, la política no se ha renovado ni sabido adecuarse. Por el contrario, se ha quedado en el pasado, en los tiempos del Estado interventor. Las únicas modificaciones de importancia que en ella se pueden observar se sitúan más bien en los aspectos comunicacionales, donde la universalización de la televisión ha obligado a cambiar substantivamente el lenguaje político, pasándose de la consigna a la argumentación. Y en la medida en que la política no ha cambiado de sentido, poco dice a la gente y prácticamente nada a los jóvenes, que conocen el pasado en términos más bien referenciales.

El desencanto, por su parte, tiene sus propias causas. Dentro de ellas está la percepción de que la política es sucia, ejercida por actores que se contradicen, que no muestran una línea definida y que actúan según sus personales intereses. También debe anotarse la percepción de un quehacer político divorciado de los problemas, intereses y aspiraciones de las personas y en especial de los jóvenes. Estos presencian debates que no entienden y que no les interesan; en la televisión ven a políticos opinando de todo y asistiendo a diversos programas para decir frivolidades. No es de extrañar que haya una extendida crisis de liderazgo en el sector político.

III. LOS RASGOS DEL ESCENARIO ECONÓMICO 2000-2003

El proceso de transformación económica, junto con redimensionar el tamaño y los roles del Estado, fue apostando a la importancia de las personas, reconociendo importantes y crecientes grados de libertad en esos ámbitos que resultan decisivos para la vida cotidiana de los individuos y sus respectivos proyectos. Hoy la inmensa mayoría de los chilenos no tienen al Estado como su empleador ni directo ni indirecto; el poder político ha disminuido con ello la extensión de sus facultades y de su propia presencia en el entorno inmediato de las personas; las personas se han ido convirtiendo en autores de sus propios proyectos

de vida, para lo cual ya no requieren de mediaciones políticas de los partidos, los líderes políticos y los caudillos locales.

Como se ha sostenido, el actual modelo económico reemplaza a los esquemas estatistas donde la carencia de desarrollo no se debió a la incapacidad de generar riqueza de parte de los sectores empresariales, sino a la imposibilidad de hacerlo debido a la vigencia de una concepción errática que consideraba al Estado como principal fuente generadora de aquella y, que, además, debía redistribuirla al interior de la sociedad. Durante muchos años esta visión de la riqueza no sólo fue una premisa política, una arraigada creencia económica, sino también un patrón cultural.

En efecto, la política de industrialización que prevaleció en Chile entre las década de los cuarenta hasta los setenta, fue la causante de muchos comportamientos de tipo cultural que incluso condicionaron los criterios empresariales. En una investigación sobre el comportamiento empresarial chileno, Cecilia Montero describe bien el perfil estatista del empresariado de los años cuarenta y cincuenta, cuando da cuenta de un petitorio que la Sociedad de Fomento Fabril hace al gobierno de la época. Solicita que se decrete la adquisición de productos nacionales en las empresas y establecimientos públicos, la elevación de los derechos de internación; la limitación del número de nuevas industrias, y el control de cambios¹³.

En nuestro país, así como en el resto de América Latina, se establecieron estrictos controles sobre las importaciones, sustituyendo la demanda externa por la interna, radicando en ésta el motor del crecimiento económico. Las restricciones consistían en elevados aranceles, licencias para importar, cuotas de importación y hasta prohibiciones de importar. A lo anterior hay que agregar que el Estado fijaba los precios, lo que se traducía en presiones inflacionarias y una decreciente calidad de los bienes y servicios ofrecidos.

De otra parte, el establecimiento de empresas privadas era desincentivado con una multiplicidad de trámites y controles, así como se sancionaba la obtención de utilidades más allá de lo permitido por el Estado, mediante fuertes tributos e incluso, como se impuso en un gobierno de los años sesenta, un límite al crecimiento privado a través

13 Sobre las diferencias entre apatía y desencanto políticos, hemos seguido la conceptualización de Benavente, Andrés y Jaraquemada, Jorge: «Interpretación del comportamiento abstencionista en las elecciones parlamentarias de 1997», Santiago, Documentos de Trabajo de la Fundación Politeia, enero de 1998.

de un impuesto patrimonial que operaba como una verdadera sanción para quien se atrevía, en medio del estatismo asfixiante, a crear riqueza.

El Estado era visto como el único que posibilitaba la creación de riqueza y, luego, el encargado de distribuirla. Esto hizo que se incrementara el gasto público, tanto en inversión como en aumento de la burocracia, agregándose la concesión de créditos de largo plazo a los empresarios con tasas de interés subsidiadas por el fisco y la inversión estatal directa en sectores económicos considerados de índole estratégica. Esta concepción se tradujo en la falta de estímulo para el desarrollo de nuevas iniciativas de producción privada e inevitablemente provocó una porfiada inflación originada en el déficit fiscal estimulado por esa intervención en la economía.

Así se fue generando un empresariado tradicional «con una mentalidad chata y sumisa con el Estado» y los gobiernos, al saberse dependiente del proteccionismo que éstos le podían otorgar para crecer bajo su amparo. El empresariado nacional gozó de cómodas ventajas frente a sus eventuales competidores extranjeros. De esta forma se dio molde a un empresariado sin mentalidad competitiva, que rechazaba los mercados abiertos y amplios, que era incapaz de fundar su expansión en su eficiencia productiva. En suma, se «trataba de un empresariado que se sentía incapaz de competir, de sobrevivir o de aumentar sus ganancias sin tener el apoyo del Estado»¹⁴.

En el actual modelo que viene aplicándose ya por dos décadas, lo relevante es que el Estado deja de ser percibido como la fuente más importante para generar riquezas, responsabilidad que se traslada al sector privado y específicamente al quehacer empresarial, que ve aumentados sus horizontes de crecimiento.

Este cambio no fue fácil en un comienzo para el empresariado tradicional, pues tuvo que readecuar su mentalidad y sus procedimientos. De hecho se perfilaron dos tipos de empresarios, los tradicionales y corporativistas que sentían nostalgia de las concepciones proteccionistas y los empresarios de mercado que apoyaban con decisión el nuevo modelo económico, partidarios de una economía abierta e internacionalizada y de un Estado reducido que limite al máximo sus

14 Montero, Cecilia: «La Revolución Empresarial Chilena», Santiago, Dolmen-Cieplan, 1997, pag. 92.

intervenciones, quienes terminaron por generar en Chile un nuevo, vigoroso, dinámico y audaz estilo empresarial.

El empresariado que se ha gestado en estas décadas es el que se desarrolló aprovechando las oportunidades abiertas en las áreas más dinámicas de la economía nacional y en aquellas más expuestas a la competencia tanto interna como externa. Su perfil lo revela como altamente dinámico y creativo, lo que se refleja en la diversificación y combinación de actividades muy variadas. Crean en el mercado, aprovechan sus oportunidades y asumen sus riesgos, sin deberle al Estado ni al lobbying político.

Hoy en día se tiene una visión distinta del desarrollo que responde también a un consenso económico consolidado. Asumir la tarea del desarrollo en el marco de la sociedad, importa necesariamente apostar con mayor fuerza a la autonomía y a la creatividad de la sociedad civil, ampliando los ámbitos de la libertad individual, aumentando el poder de las personas por sobre el del Estado, reforzando la autonomía de esa sociedad, y modernizar el Estado para incorporar a su gestión criterios de eficiencia.

Como debilidad dentro del escenario de estabilidad hay que apuntar la existencia en las autoridades políticas del país de la llamada tentación reguladora. En lo estructural del esquema económico está la persistencia de una frondosa red burocrática que suele tornar más lenta la tramitación administrativa de los proyectos de inversión. Si bien de tanto en tanto hay declaraciones oficiales en orden a que se eliminarán las trabas y los trámites duplicados, aún se está en el plano de la declaración de intenciones.

Especial mención debe hacerse al efecto de la materia ambiental, donde no solo hay competencias que se superponen, sino que además la autoridad actual no muestra un perfil consistente visibilizando más bien las posturas encontradas de sus personeros. Las públicas diferencias de criterios entre la ex Directora de la Corporación Nacional de Medio Ambiente, antigua dirigente ambientalista, y el Ministro Secretario de la Presidencia de quien depende, forman en la práctica una suerte de jurisprudencia de desencuentros que causan confusión y desconcierto en quienes invierten.

También debe anotarse aquí, la permeabilidad que la autoridad gubernamental evidencia a presiones que reflejan una instrumentalización política de los problemas ambientales¹⁵. La permisividad para con un grupo muy minoritario que esgrimiendo argumentos de tipo étnico se opone al término de la construcción de una Central Hidroeléctrica en el sur del país, pese a contar ésta con todas las autorizaciones, dejan ver una debilidad no menor en el tratamiento a la inversión extranjera.

Una tercera debilidad dice relación con las presiones a favor del aumento del gasto que cruzan a todos los partidos de la Concertación. Hay sectores que estiman que un presupuesto equilibrado no les significará dividendos electorales y, aun más, que podría incentivar una fuga de votos hacia la oposición. Son grupos que, influidos por la nostalgia de ideologías ya superadas, apuestan a los efectos de corto plazo y requieren para ello de un Estado que vuelva a poner énfasis en la redistribución más que en la creación de riqueza. Son sectores que siguen pensando que un aumento de los impuestos es una buena receta y que es preferible ahogar las inversiones en sobrerregulaciones en vez de estimularlas flexibilizando los mercados.

Sobre el tema del gasto público, el gobierno del Presidente Lagos ha estimado del caso responder para neutralizar oportunamente las señales que pudieran provocar un daño a su credibilidad entre los inversionistas, especialmente extranjeros. De manera categórica ha respaldado la conducción del Ministro Eyzaguirre y su voluntad de mantener un superávit estructural del 1%, como garantía de que el efecto del gasto público no será un elemento desestabilizador de la economía.

El Ministro de Hacienda ha sido claro al respecto: «financiar más gasto emitiendo dinero es veneno». Agregando que un aumento en los impuestos ahora implicaría hundir la rentabilidad de los negocios y hundir el crecimiento, «lo que se grava por tasa tributaria se pierde por baja tributaria». Y ante la idea de financiar un mayor gasto con incremento de la deuda también dice no, por cuanto ello subiría el riesgo país.

En definitiva, si bien las señales dadas desde el equipo económico del gobierno son buenas en cuanto a perseverar en los contenidos y estilo de la conducción de la economía, lo inquietante son las señales contradictorias que

15 Jaraquemada, Jorge: «El proceso decisional del sector empresarial: del empresario tradicional al empresario de mercado», en Revista Ciencia Política, Bogotá, N° 36, Instituto de Ciencia Política de Bogotá, Tercer Trimestre de 1994.

proviene desde el ambiente político de la Concertación, donde las presiones por un retorno al pasado intervencionista pueden ser cada vez más fuertes y políticamente irresistibles para quienes, al fin de cuentas, tienen una adhesión más o menos reciente a la economía de mercado.

También dentro de las debilidades del escenario hay que agregar las presiones étnico-ambientalistas sobre proyectos de inversión. Por último, dentro de las debilidades de nuestro escenario de inversión hay que anotar la existencia de cuestionamientos radicales que se dan en contra de algunas inversiones de parte del radicalismo étnico y que se visibilizan en los sectores energético y forestal¹⁶.

El desarrollo empresarial es mal visto por estos grupos. El lucro es presentado como una perversión y absurdamente contrapuesto con el bien común. Por consiguiente, el crecimiento generado por el esfuerzo y la riqueza privada son objetados, mostrando una añoranza estatista que, como bien se sabe, no ha generado crecimiento económico y ha sido ineficiente para derrotar la pobreza. El discurso del radicalismo étnico y del fundamentalismo ecológico se opone al crecimiento económico logrado a través del libre mercado, cuyo centro es el individuo y la libertad. Es nostálgico de un idílico e irreal tiempo comunitario cuya expresión concreta eran los sistemas colectivos de planificación estatal.

IV. LA GERENCIA ECONOMICA EN LA PRIMERA MITAD DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE RICARDO LAGOS

1. El comportamiento macroeconómico

Las características más relevantes de este período que se analiza desde el punto de vista de la interrelación entre economía y política son la existencia de una marcada estabilidad macroeconómica y, a la vez, la persistencia de un estancamiento económico -derivación de un período recesivo iniciado en las postrimerías de la administración Frei Ruiz-Tagle- respecto del cual las primeras señales de recuperación comienzan a darse en los primeros meses del año 2003.

La presidencia de Lagos se inicia en medio de un período recesivo de la economía derivado de los efectos de la Crisis Asiática en nuestro país y en

16 Véase al respecto, Benavente, Andrés y Jaraquemada, Jorge: «Instrumentalización política del tema ambiental», en Revista Ciencia Política, Bogotá, N° 33, Instituto de Ciencia Política de Bogotá, Cuarto Trimestre de 1993.

la región. Se tiene así la caída, por primera vez en catorce años, del producto interno bruto, es decir, un crecimiento negativo, que se situó en un -1,1%. Lo anterior se vio acompañado de un déficit público que implicaba que el gobierno saliente había gastado más de lo recaudado.

Lo anterior incrementa, a su vez, los niveles de desempleo que se habían comenzado a producir en el año 1998, pero alcanza su punto cumbre en el tercer trimestre de 1999 cuando bordea los 14 puntos porcentuales.

Dado tal contexto, el nombramiento del equipo económico por el gobierno fue bien recibido en el ámbito empresarial. Se reconoce en Nicolás Eyzaguirre, Ministro de Hacienda; y en José de Gregorio, titular de Economía, a personas capaces, con un background considerable en materia económica y por sobre todo, técnicos a la hora de efectuar sus análisis. Sin lugar a duda que el compromiso adquirido, públicamente, por el Ministro de Hacienda de volver a contar con superávit fiscal es sumamente importante para el futuro.

En los primeros meses de gestión del nuevo gobierno se mostraban lentos los indicadores de inversión, lo que se puede explicar mediante la teoría del inventario, la cual señala que mientras no se consuman o vendan los stocks almacenados no se inicia el período de nueva producción, lo que en sí retarda las inversiones.

Roberto Zahler, ex presidente del Banco Central de Chile, ha dado algunas cifras en materia de inversión que resultan necesarias de considerar. En la actualidad el ahorro está entre el 20% y 21% y la inversión un 22%, cifras consideradas bajas para lograr una expansión del PIB en torno al 7%. Para alcanzar dicho nivel de crecimiento se requiere, en su opinión, niveles de inversión que lleguen al 28%, los cuales básicamente deben ser financiados con ahorros internos, lo cual nos protegería de los vaivenes financieros internacionales.

Fue el primer Mensaje del Presidente Lagos al Congreso Nacional, leído el 21 de mayo del 2000, donde se entregaron algunas claves de cuál sería la estrategia económica de la naciente administración. En lo económico el discurso de Lagos tuvo tres objetivos: el logro del

desarrollo, asumir la revolución tecnológica y el avance en infraestructura y servicios que permitan al país insertarse plenamente al mundo globalizado.

En el plano netamente económico, se fijó el desafío de lograr tasas de crecimiento de un 7% para el período 2001-2006, empezando este año con una expansión de un 6%. Lo que tiene relación con el crecimiento esperado del presente año parece tener una plena coincidencia con las estimaciones del mercado, pero en lo que respecta a los años venideros no parecía haber el consenso suficiente en esa cifra. Las cifras del crecimiento en los años siguientes corroborarían la validez de las opiniones escépticas. Se plantea también revertir el déficit fiscal dejado por su antecesor, para alcanzar un superávit estructural de 1% del PIB a partir del año 2001, lo que tiene plena concordancia con la disciplina fiscal que el ministro de hacienda tanto ha pregonado desde un comienzo y que el mercado ha valorado.

De otra parte, el Presidente se propuso hacer más eficientes los recursos que se destinan a las reparticiones públicas en función de producir superávit en el presupuesto del 2001. En ese aspecto expuso el mandatario que «cada ministerio deberá evaluar... sus programas existentes, y llegar a reducir al menos en 2% sus gastos inerciales»¹⁷.

Otro elemento relevante que se desprende del discurso presidencial, es la decidida intención de disminuir la evasión fiscal, recursos a recaudar que se estima podrían alcanzar los 800 millones de dólares, lo que se compara con el presupuesto del ministerio de obras públicas en un año. Esta medida sería factible mediante las necesarias adecuaciones del Servicio de Impuestos Internos, entidad encargada de fiscalizar y sancionar los delitos tributarios. Esto importa reforzar sus facultades, aumentando su dotación y perfeccionando sus sistemas de verificación, por cuanto se debe dar una coherencia entre una mejor fiscalización y una libertad de emprender y de actuar en el plano económico-comercial.

Lo importante en este punto es que no se plantea la posibilidad de realizar una reforma tributaria en extenso, lo cual podría traer problemas al proceso de reactivación en el que se encuentra el país en este momento, debido a que una discusión sobre qué impuestos modificar y qué

17 Véase, Benavente, Andrés y Jaraquemada, Jorge: «Conexiones Políticas de las agrupaciones mapuches», en Guzmán, Eugenio: «La Cuestión Mapuche. Aportes para un debate», Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo, 2003.

áreas o sectores se verían afectados nos dejaría en una situación de inmovilismo hasta que no se produzca su resolución.

En materia de tratamiento a los capitales fueron claramente beneficiados los provenientes del exterior. Según el Presidente de la República, la idea era seguir «avanzando hacia un mercado de capitales profundo, líquido y moderno, que permita que las buenas ideas tengan financiamiento»¹⁸. En buenas cuentas las medidas tomadas en relación a incentivar un mayor ingreso de capital extranjero se traduce en la adopción de tres medidas. La primera, ya indicada, la eliminación del requisito de permanencia mínima de un año. Una segunda es la abolición del impuesto sobre las ganancias de capital a no residentes, y la tercera es la flexibilización en el porcentaje de endeudamiento ingresado como inversión extranjera.

Este conjunto de decisiones debe interpretarse como la reacción gubernamental ante la fuerte caída de la inversión extranjera que experimenta el país en el último tiempo. La eliminación de todo control burocrático que impida una eficiente integración de los mercados es, en tanto intención, una buena señal de que Chile tiene una economía libre, que asume el proceso de globalización como un fenómeno presente del cual se desprenden no sólo amenazas, como indican algunos, sino también amplias posibilidades de mejoras para todos.

Siguiendo el camino expresado, otro tema que resulta de suma importancia es el desarrollo de internet y el comercio electrónico, lo que se ha dado en llamar la nueva economía, término mencionado por el primer mandatario en su discurso. Al respecto dijo que «la nueva economía lo que hará en definitiva es introducir eficiencia y conectividad a la vieja economía».

En concreto, señaló el envío al Congreso un proyecto de ley que permita la acreditación y certificación de la firma digital, estableciendo de esta manera un marco confiable para el comercio electrónico y su desarrollo. Lo importante es que iniciativas como la anterior, y que requieren de una discusión legislativa, sean tratadas con la premura que se espera y no pase lo que ha sucedido, por ejemplo con la ley de OPA, que lleva más de un año en el congreso y todavía no se llega a un acuerdo. Debemos reconocer que las oportunidades están hoy en el ambiente, pero

18 Véase el Mensaje Presidencial del 21 de mayo del 2000, publicado en El Mercurio de Santiago del 22 de mayo del 2000.

serán tomadas por aquellos que, habiéndolas identificado, son capaces de concretarlas mediante la acción.

Todo este arsenal de ideas pasa por hacerse cargo de una crítica que se hace desde el mercado, desde la oposición, pero también desde los propios partidarios del gobierno, como es el caso del senador Alejandro Foxley y ex ministro de hacienda, para quien se requiere de una profunda y rápida reforma en materia de administración pública, la cual debe transformarse en un socio activo del sector privado en el proceso de crecimiento y desarrollo del país, y no en un obstáculo para este fin.

En el curso de los meses y de los años siguientes, el país volvió a crecer aunque en términos muy limitados como para señalarse que se estaba en presencia de un proceso reactivador. Un enfoque optimista sólo podía fundarse en una comparación del retorno al crecimiento con la caída del producto del año 1999.

Cabría preguntarse entonces por qué comenzaba a demorar la reactivación.

Una primera respuesta apunta a que a pesar de las cifras positivas de crecimiento, éstas tienden a ser subestimadas por el mercado, ya que la base de comparación, año 1999, fue muy malo y, por lo tanto, se hace necesario comparar con los niveles de 1998 o de años anteriores, los que son percibidos como lejanos en su alcance. Otra respuesta es baja en la inversión, especialmente la inversión privada, dado el impacto en la economía por el porcentaje que ella representa. Este debe ser uno de los factores más importantes a considerar para aquellos que ven lejana la posibilidad de consolidar otra década de crecimiento económico.

En tercer lugar, si bien las exportaciones siguieron impulsando -como puede leerse en un informe de la CEPAL- el crecimiento, «apoyadas en la mejora de los precios de los productos que el país coloca en los mercados mundiales», como contrapeso hay que anotar la escalada del precio del petróleo «que erosionó en alrededor de US\$800 millones el ingreso nacional y deprimió el gasto de las personas»¹⁹, lo que sumado a una merma en la inversión extranjera y una política monetaria contractiva, frenaron el ímpetu inicial de la reactivación de la economía.

19 Ibidem

En cuarto lugar, el consumo privado ha tendido a desacelerarse mostrando síntomas de menor dinamismo, lo que unido al aumento del desempleo y al sobreendeudamiento que ha afectado tanto a familias como a empresas, ha hecho que exista un mayor temor e inseguridad a la hora de gastar. El gobierno y el Banco Central adoptaron medidas para revertir esta situación aun cuando no lo logran en esta oportunidad. El Banco Central comienza a rebajar las tasas de interés y el gobierno aumenta el circulante a través de dos medidas: un subsidio de una sola vez de \$10 mil a los titulares del subsidio único familiar (sectores de menores ingresos) y autoriza una devolución anticipada de impuestos lo que alcanza a casi un millón de personas naturales. Adicionalmente realiza una repactación de las deudas tributarias. El propósito es que al aumentar el dinero en poder de las personas se incrementaría el consumo, lo que no ocurre en los términos esperados.

La baja de medio punto porcentual de la tasa de instancia monetaria 5,5% a 5,0%, que aplica el Banco Central, sorprendió a muchos, porque la discusión reciente giraba en torno a si era prudente continuar con este nivel o aumentarlo. Recordemos que en el transcurso del año ya se había subido dos veces la tasa de interés por parte del instituto emisor.

La crítica al respecto surge al constatar que estas medidas tienen un efecto de tan corto plazo que no permiten visualizar una salida más permanente al problema del desempleo, como sería por ejemplo, un subsidio directo a la contratación de nuevos trabajadores o una rebaja escalonada del salario mínimo, teniendo como referente la división por edad, donde el segmento de jóvenes entre 15 y 24 bordean el 30% de desocupados y su aporte a la producción es muy baja, debido a no contar con experiencia laboral o no estar suficientemente capacitados para empleos más productivos. Como también pudiera ser la ejecución de proyectos de alta contratación de mano de obra por parte del gobierno con esos recursos.

De manera global, es claro que los fundamentos de la economía chilena se encontraban sólidamente asentados, las cifras macroeconómicas muestran un país en orden y con autoridades políticas dispuestas a mejorar la situación fiscal y comprometidas con la austeridad y la eficiencia del Estado. Pero parece conveniente finalizar con las propias

palabras del Ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, quien en más de una ocasión ha dicho que la recuperación de la economía chilena está resultando más un «acto de fe» que de práctica económica. La inflación seguía controlada a la baja y la balanza comercial permanecía equilibrada, donde si bien las importaciones acusan un fuerte repunte del orden del 20%, el buen desempeño de las exportaciones posibilitó que la balanza comercial arrojara un superávit de US\$500 millones.

En otras palabras, Chile seguía presentando el perfil de un país económicamente estable. Los indicadores macroeconómicos básicos entregaban cifras positivas, existiendo una inflación controlada y el gasto fiscal se vuelve a encauzar a niveles razonables, después del excesivo gasto producido en los dos últimos años del gobierno del presidente Eduardo Frei.

En tanto medidas como el aumento del límite de la Administradoras de Fondos de Pensiones para invertir en el exterior se posicionan en el lado positivo del cuadro, aun cuando esto deba todavía ser reglamentado, pero sin duda, y así ha sucedido en estos días, impacta en un mayor valor del dólar, fomentando los retornos de las exportaciones, lo que hace más atractivo dicho sector.

Sin embargo, junto con adoptarse medidas coyunturales positivas, hubo también señales que se estiman negativas para la promoción de la reactivación en cuanto generan incertidumbre en el mercado, como son la reforma laboral, los alcances medioambientales y la reciente reforma tributaria o ley de evasión tributaria. También han contribuido a dar señales contradictorias las continuas disputas al interior de la coalición gobernante en torno a temas económicos, como son por ejemplo las privatizaciones.

Con todo, el año 2000 el país creció en un 5%, lo cual es positivo, pero junto con ello debió constatarse que las políticas públicas tendientes a neutralizar una sostenida cesantía fracasaron. No solo no se han creado nuevos puestos de trabajo, sino que la tasa de desempleo que bordea el 10% se ha incrementado. Se llegaba así al primer año de un gobierno que generó muchas expectativas modernizadoras, y que de manera paulatina comenzaba a verse entrampado por los efectos de la coyuntura.

El año 2001 fue económicamente peor que el anterior. Sin tener crecimiento negativo, Chile se situó en un 3%, cifra inferior al porcentaje logrado el año precedente. Las causas de esto se atribuyen a la desaceleración de la economía mundial; la baja en el precio del cobre que implicó una merma del 3,5% de los ingresos fiscales, dando origen a un déficit público equivalente a un 0,5% del PIB; el incremento del precio del petróleo; la persistencia en la baja de los capitales extranjeros que ingresan al país y un decaimiento de nuestras exportaciones.

También en este año se hizo notar en Chile el efecto contagio de la crisis argentina. Aquí repercutió en el tipo de cambio, el que aumentó en un 25%, significando ello una depreciación de nuestra moneda en un 12%. Esta alza y el afán de evitar que se tradujera en presión inflacionaria hizo que el Banco Central vendiera dólares en el mercado, con lo cual las reservas internacionales bajaron en US\$2.000 millones. Ante el aumento del déficit el gobierno colocó un bono soberano por US\$650 millones con un spread de 256 puntos base, lo cual evidentemente significó una buena operación financiera.

El año 2001 el gobierno adoptó una serie de medidas: promulgó la Ley que establece el seguro de cesantía «que contempla la creación de fondos individuales para las contrataciones nuevas, de modo que, tras un año de cotización, quien quede cesante pueda acceder por cinco meses a un seguro de desempleo de monto declinante»²⁰; adoptó una reforma tributaria por la cual aumentó la fiscalización en función de disminuir la evasión, etc. Medidas éstas tendientes a compensar la persistente desocupación y a fortalecer la recaudación fiscal.

El año 2002 -cuyo balance se hizo en los primeros meses del presente año 2003- mostró un leve crecimiento, pero menor aún que el logrado en año anterior: sólo un 1,8%. La inflación que se situó en torno al 3% se mantuvo en los rangos esperados por la autoridad. La persistencia del bajo crecimiento dio pie para que actores políticos y agentes económicos hablaran de un estancamiento de la economía.

Las razones del bajo crecimiento del 2002 hay que encontrarlas en la desaceleración de la economía mundial, en la marcada crisis económica regional que afectó a Argentina y Brasil principalmente y en el aumento

20 CEPAL. “Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Año 2000”, pag. 37.

del riesgo de inversión global que se tradujo en una fuerte reducción de los flujos de capital externo hacia las economías regionales. También disminuyó el comercio exterior, mostrando un deterioro en los términos de intercambio: -9% en el bienio 2001-2002. Hay que hacer notar que las exportaciones hacia Argentina y Brasil cayeron en un 60,7% y 23,2% respectivamente.

La política fiscal mantuvo vigente la regla del superávit estructural del 1% del PIB. El deterioro de las condiciones macroeconómicas que han sido señaladas se tradujo en una menor recaudación fiscal, y dicho déficit nuevamente debió financiarse colocando bonos soberanos en los mercados internacionales.

Hacia el tercer trimestre del 2002 era evidente que la demanda interna seguía «deprimida, con un escaso consumo y tasas de desempleo relativamente altas». Con todo, en el cuarto trimestre comenzaban a advertirse señales positivas tales como el aumento de las ventas de casas y departamentos, el aumento en los créditos de consumo y la reestructuración de los pasivos de las grandes empresas beneficiándose de las menores tasas de interés.

En el año 2002 hubo, sin embargo, señales ampliamente positivas: la firma del Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea y con Corea del Sur y el logro del consenso para suscribir el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica, lo que será en el primer semestre del 2003. Además está -en el orden interno- el consenso entre gobierno y el sector empresarial en torno a la denominada Agenda Procrecimiento.

Esta percepción de estancamiento económico tiene alguna incidencia en las clasificaciones de riesgo de Chile, como quedó demostrado cuando la Clasificadora de Riesgo Fitch Ratings rebajó la clasificación de riesgo de la deuda en pesos de Chile desde AA- a A+. La clasificación de riesgo de la deuda en moneda extranjera permaneció en el rango de A-.

Desde luego no es una rebaja brusca, pues el país queda siempre dentro del selecto grupo que tiene la calificación A en sus diversos rangos, pero sí indica el surgimiento de algunas señales de deterioro de

su perfil económico, hasta ahora una de sus principales fortalezas. Según la Fitch Ratings este nuevo rango se debe a que se evidencia que hay fallas de tipo estructural que afectan a la economía nacional que inciden en el bajo crecimiento que se ha tenido en los últimos años. Específicamente a un persistente aunque bajo déficit fiscal, el que ha sido neutralizado por la autoridad con aumento de la deuda pública y no con los efectos de un mayor crecimiento económico. Se añaden como debilidades el bajo ingreso per cápita y una deficiente distribución del ingreso en comparación con países de similar clasificación de riesgo.

2. Los Acuerdos de Libre Comercio

La suscripción de Acuerdos de Libre Comercio con diversos bloques comerciales o países, forma parte de un proceso que se da en un entorno de universalización de la economía de mercado, lo que otorga a nuestro mundo características homogéneas, tales como la internacionalización de las finanzas, la apertura del comercio marcado por un intercambio más libre de capitales, tecnología y estilos de producción, lo que va aparejado con un creciente proceso de integración económica mundial. Todo esto configura un contexto externo que difícilmente se pudo haber advertido en procesos económicos anteriores que enfatizaban el proteccionismo estatal.

Es así que al abrirse a la globalización en materia comercial, Chile está expresando una vocación de futuro que dista mucho de aquellas estrechas concepciones nacionalistas que por fortalecer el Estado-Nación terminaban en escenarios de estancamiento, cuando no de atraso económico, con grados cada vez mayores de insatisfacción interna.

El haber logrado tales Acuerdos de Libre Comercio representa para la economía chilena un explícito reconocimiento de sus fortalezas de parte de un actor relevante del proceso globalizador. Tal reconocimiento comprende tanto la valoración positiva del manejo de las políticas macroeconómicas como un implícito elogio para la persistencia de una estrategia de desarrollo que no supedita su vigencia a los cambios de gobierno.

En efecto, la economía chilena ofrece solvencia derivada de la persistente mantención de los equilibrios macroeconómicos a lo largo de diferentes gobiernos y frente incluso a coyunturas adversas. Se evidencia, además, un claro consenso entre los principales actores políticos acerca de la afirmación y proyección de una estrategia de desarrollo sustentada en libre mercado, a pesar de que -de tanto en tanto- algún parlamentario se muestre en desacuerdo con ello y escriba un documento. Las diferencias existentes son relativas a los énfasis, donde para unos el rol regulador del Estado debiera ser mayor, en tanto que para otros ello es un desincentivo al crecimiento de las inversiones. Nadie, empero, está -seriamente- por cuestionar la validez del modelo económico.

Es una notoria fortaleza -tanto más si se mira a la región- el manejo responsable de la economía por largo tiempo, con equipos económicos técnicos que no sucumben a las tentaciones populistas en tiempos de crisis, y con una efectiva autonomía del Banco Central. A su vez, la oposición política actúa correlativamente, lo que ha posibilitado afrontar las turbulencias de las crisis económicas internacionales con una visión de país.

Estos Acuerdos se dan en un contexto delicado para las economías latinoamericanas. La crisis argentina es el punto más alto de una conflictualidad que cruza la región y por lo tanto el consenso alcanzado es un claro indicador que no nos compromete el efecto «contagio», cuando en nuestro barrio hay malos síntomas. Chile es percibido en singular y no como parte de un todo regional donde lo que prevalecen son los desequilibrios macroeconómicos.

Es una categórica señal de respaldo a un país que por largo tiempo ha mantenido, con seriedad y consistencia, los rasgos centrales de un modelo de economía abierta y de un Estado que en términos comparativos es de menor densidad que sus vecinos; donde además hay un extendido y sólido consenso entre los actores políticos más relevantes acerca de la estrategia de desarrollo, lo cual ciertamente no solo da tranquilidad a los actuales inversionistas sino que incentiva a otros a traer sus capitales. En lo específico, el acuerdo con la Unión Europea abre al país grandes oportunidades para desarrollar nuevos negocios, para potenciar nuestro crecimiento económico y por esa vía para

expandir el desarrollo empresarial y la creación de nuevos empleos, algo que debe valorarse justo en momentos en que los índices de desocupación han mostrado un incremento. Los productos chilenos tendrán un mercado de 370 millones de consumidores de países industrializados al cual podrán ingresar, en la gran mayoría de los casos, con arancel cero.

Decir que se abren oportunidades no es algo genérico o que se plantea como objetivo a alcanzar. Por el contrario, es algo concreto y perfectamente identificable: en el sector vitivinícola hay un reconocimiento explícito a la mención de calidad de algunos vinos, lo que permitirá acceder a comercializarlos en zonas hoy prohibidas para la producción nacional. También se posibilita el desarrollo de empresas de servicio chilenas en el mercado europeo, cosa que hoy no pueden hacer por las restricciones establecidas por la Unión Europea a terceros capitales. En fin, la agricultura -que ha sido un sector productivo tradicionalmente deprimido- se verá beneficiada con la rebaja arancelaria, pudiendo ingresar a menor costo sus productos de exportación. A su vez los consumidores europeos podrán optar por productos chilenos de calidad, pero a menores precios.

Vivimos tiempos en que prima más el realismo político que el ideologismo rígido de antaño y a ello han debido adecuarse prácticamente todos los actores políticos. Alguien que no hubiese seguido de cerca el desarrollo de las posiciones políticas de las últimas décadas se sorprendería notoriamente al contrastar las posturas que frente a los Estados Unidos de Norteamérica tenían en Chile algunos actores en los años setenta y las que expresan en estos días. Desde luego, el contexto nacional e internacional es muy distinto. El socialismo clásico como vía de superación del capitalismo ha sido «superado» por sus propios seguidores. Hoy no es la revolución la que define los cambios sino el método democrático, con votaciones y negociaciones. En los setenta hubiese sido inimaginable que el Presidente Allende negociara con Estados Unidos, del mismo modo que hoy no sería posible concebir que el Presidente Lagos colocara al «imperialismo norteamericano» como foco permanente de ataque en sus discursos. Es señal de que los tiempos políticos han cambiado.

En materia económica, a lo largo de los años noventa, América Latina rápidamente avanzó hacia la adopción de una nueva estrategia de desarro-

llo, donde el mercado y no el Estado pasó a jugar un rol crucial en la asignación de recursos. Oscar Muñoz apunta de manera muy certera a esta evolución cuando escribe que en un contexto de «posiciones ideológicas demasiado intransigentes», era impensado en América Latina antes de los años ochenta que las extensas reformas comerciales que se han aplicado fueran toleradas por los principales actores sociales, especialmente en la izquierda. A fines de esa década, empero, en esos sectores comenzó a aceptarse la necesidad de aperturas comerciales. «En Chile (indica) el Partido Socialista, militantemente antiimperialista y antinorteamericano en los años de la guerra fría, incorporó a su programa tanto la economía de mercado como la necesidad de aceptar algunos costos sociales por efecto de los ajustes económicos»²¹.

Específicamente en lo concerniente con el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, la manera en que se logró un acuerdo con Estados Unidos se inscribe en una estrategia denominada de concertación, donde lo fundamental es alcanzar una base de reciprocidad con nuestra contraparte, eje elemental de este proceso de negociación. En la práctica, lo que se pretende con un acuerdo comercial es mejorar los términos de intercambio, mediante el acceso de las exportaciones a dicho mercado en condiciones más favorables, sea en el nivel de aranceles (rebaja o eliminación de ellos) o mediante la certeza de la no aplicación de barreras paraarancelarias (acusaciones de dumping o cuotas de importación). En concreto, se disminuye la incertidumbre que genera el comercio entre ambas naciones.

Respecto de los beneficios concretos que un Acuerdo de Libre Comercio con EE.UU. traerá para Chile, podemos mencionar las mejores condiciones con que se encontrarán exportaciones relacionadas a la agroindustria, la pesca, la minería y ciertos sectores industriales.

21 CEPAL. “Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Año 2001-02”, pag. 49.

Importaciones de Chile desde Estados Unidos (1998-2002)
(cifras en millones de dólares CIF de cada año)

	1998	1999	2000	2001	2002
Bienes de Capital	1.747	1.100	1.318	1.087	891
Bienes Intermedios	1.924	1.619	1.710	1.568	1.463
Bienes de Consumo	350	279	299	234	214
TOTAL	4.021	2.998	3.327	2.889	2.568

Fuente: Banco Central de Chile.

En términos concretos es de esperar, según Eiras y Flores, “un aumento de un 18% en el volumen de las exportaciones chilenas hacia Estados Unidos. Este incremento tendría un efecto positivo en los salarios de los trabajadores así como en el empleo”²². Ante tal posibilidad, se deberían redoblar los esfuerzos para concretar rápidamente un acuerdo.

Por último, en lo relativo al Acuerdo con Corea del Sur hay que decir que se trata -al decir de la CEPAL- de «un acuerdo inédito entre una economía asiática y una occidental», siendo el primero para Corea a través del cual inaugura los convenios comerciales transpacíficos. Corea del Sur representa para Chile entre el cuarto y el sexto destino de las exportaciones chilenas, compitiendo con México y Brasil. Las rebajas arancelarias serán aplicadas a productos pesqueros, mineros, forestales, agrícolas, industriales y agroindustriales.

V. LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: TENSIONES EN LA COALICIÓN DE GOBIERNO

1. Tensiones a nivel de enfoques sobre la estrategia de desarrollo y las políticas económicas.

Si bien el gobierno del Presidente Lagos ha mostrado una clara adhesión a la estrategia de desarrollo sustentada en el libre mercado, es cierto también que al interior de la coalición de gobierno se han producido -en lo que va corrido de su administración- tensiones en torno a la aplicación misma del modelo económico o respecto de la visión que se tiene de quienes son actores significativos del mismo: los empresarios.

²² Muñoz, Oscar: «Estrategias de Desarrollo en economías emergentes», 2001, pag. 142.

En efecto, las políticas y medidas económicas del gobierno del Presidente Lagos han motivado reacciones en todos los actores políticos. Desde luego en la oposición, pero también en su propia coalición de apoyo, la Concertación por la Democracia. En este caso, contrario a lo que se pudiera estimar varias veces tal reacción ha sido de cuestionamiento.

No interesa a esta Memoria detenerse en el coyunturalismo de este tipo de cuestionamiento, sino analizar algo que ya ha sido mencionado en esta Memoria: la existencia al interior del bloque de gobierno de dos grandes tendencias: la estatista, partidaria de una mayor intervención del Estado en la economía, y la liberal, proclive -en cambio- a aceptar una presencia más decidida del mercado como asignador de recursos eficientes. No se trata de una división vertical que separe aguas entre los partidos políticos aliados, sino que de una línea horizontal que traza esa separación al interior de cada partido.

Lo que ocurre en la Concertación en este sentido es importante, por cuanto -a diferencia de la acción opositora- estas tensiones pueden incidir en su relación con el gobierno del cual sirven de base de apoyo. Es más, lo ideal es que una relación de ese tipo, y cualquiera sea el gobierno, sea de consistencia, lo cual supone la existencia de altos grados de coherencia entre las formulaciones del gobierno y las posiciones de su coalición de apoyo. A menor coherencia, la relación se hace más inconsistente, más desordenada, más conflictiva y menos sustentable en el tiempo.

Las primeras señales de su existencia se dieron en la administración Frei Ruiz-Tagle, en el despacho legislativo del proyecto que autorizaba la privatización parcial de las sanitarias, las negociaciones del gobierno debieron centrarse en los partidos de la Concertación y no con la oposición, dado que las trabas más importantes provenían de su propia coalición. La diferencia de criterios económicos en la Concertación no era tan visible antes, dada la primacía de los temas políticos derivados del proceso transicional.

El economista Carlos Massad, ex presidente del Banco Central, tiene su visión sobre este quiebre. A su juicio la cohesión interna de la Concertación se fue debilitando a partir de 1997, cuando surgen las

visiones «autocomplacientes» y «autoflagelantes» (partidarias y críticas de las políticas económicas de los gobiernos concertacionistas), cuya expresión en el terreno económico y social es la discrepancia respecto no solo a la evaluación de los éxitos de los gobiernos de la coalición, sino sobre las rectificaciones que es necesario hacer a la estrategia de desarrollo que se ha llevado a cabo.

En relación al gobierno de Chile debe señalarse que con la inauguración del mandato de Ricardo Lagos se apreciaron altos niveles de consistencia, dado el claro liderazgo del Presidente y su singular estilo de los primeros meses, de poner objetivos precisos con cumplimiento a plazo fijo a sus propios Ministros. El sector empresarial valoraba en aquellos meses que se hubiera puesto término a un largo período de ausencia de liderazgo en el gobierno.

Sin embargo, con el correr del año 2000, lo que parecía una clara relación de consistencia comenzó a desdibujarse. En el debate que se produce a partir de ahí van quedando establecidos rasgos de un conflicto de fondo, de tipo estructural, que proviene de la existencia de visiones disímiles al interior de la coalición sobre aspectos sustantivos en lo político y en lo económico.

En lo político hay visiones contrapuestas sobre el rol que debe jugar hoy la Concertación. Algunos sectores plantean la necesidad de refundarla, de darle mayor protagonismo e incluso mayor autonomía respecto del gobierno, aun cuando ello implique un mayor riesgo en la mantención de las relaciones de consistencia. Otros, en tanto, piensan que no se debe abandonar lo que ha sido un proyecto transicional y de gestión exitoso y tan solo deben hacerse ajustes para incorporar nuevas temáticas.

En lo económico, y esta es la tensión de mayor envergadura, se plantean dos visiones. Una es partidaria de acentuar el rol del Estado en la economía enfatizando las regulaciones, retomando criterios proteccionistas y recurriendo, como antaño, al expediente de la reforma tributaria para apuntar a objetivos redistributivos. Otra, asume que el mercado es el principal asignador de recursos, que el Estado debe jugar un rol subsidiario aunque activo en lo que le compete y que la mejor manera

de apuntar al desarrollo y, por esa vía, a la superación de la pobreza, es mediante un crecimiento económico sostenido, la mantención de los equilibrios macroeconómicos y el impulso de medidas de equidad social que aseguren la igualdad de oportunidades.

Desde un sector del Partido Socialista, específicamente desde la Comisión Económica de esta colectividad, se plantearon fuertes críticas a la conducción económica del gobierno, como puede evidenciarse en el documento «Política Económica y Reactivación» del citado organismo partidario, donde claramente se dice que «el actual diseño de la política económica ha fracasado» en su propósito de lograr la reactivación. En el documento se acusa a las autoridades económicas de aplicar «políticas económicas de texto sin considerar las particularidades de la economía nacional». Se señala que las medidas gubernativas «no han generado el dinamismo necesario para revertir las tendencias a un lento crecimiento económico», manteniendo los «inaceptables niveles de desempleo»²³.

Se plantea además que el diagnóstico realizado por la autoridad económica ha sido errado, carente de realismo y con un gran sesgo ideológico en materia económica, lo que queda reflejado en las acciones emprendidas, las cuales, según el documento, son reflejo de una política económica de texto y claramente de corte ortodoxo.

Por otra parte, al definir la orientación estratégica de la economía, el eje central reside en evitar la apertura total de la economía, por cuanto dicha apertura implica «una pérdida de autonomía» en instrumentos esenciales del manejo económico, como son tasas de interés, tipo de cambio y política fiscal. Al ofrecer alternativas, sus autores se muestran claramente partidarios de un mayor estatismo, propiciando «evitar una apertura total de la economía», una política fiscal más flexible asumiendo que la preocupación de la autoridad debiera ser «cómo financiar un déficit moderado». Se termina, por último, con la antigua recurrencia de los años sesenta a los «procesos de concentración económica».

A fines del año 2000 se conoció también un documento del senador socialista Carlos Ominami, titulado «Notas para refundar la coalición:

23 Eiras, Ana y Flores Tomas: *“Los beneficios específicos de un tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos”*; www.heritage.com

la hora de la verdad», en que se reitera la visión crítica de la conducción económica de parte del gobierno.

El núcleo central del documento es sostener que la Concertación vive una situación paradójica, donde junto con haber logrado elegir un tercer Presidente de Chile, está viviendo el fin de un largo ciclo, donde el tema ya no es el eje democracia-autoritarismo, sino que se «trata de identificar los caminos que nos permitan desplazarnos de la transición al desarrollo»²⁴.

En materia económica se plantea que la coalición no puede reducirse a un diseño macroeconómico más o menos innovador, puesto que la necesidad de equilibrios sólidos está fuera de dudas. Entonces, el senador señala que «hay que complementar el rigor macroeconómico con una estrategia de desarrollo y con la adecuada protección a los más débiles, incluyendo la perseverancia en el esfuerzo, siempre difícil, a favor de la redistribución de los ingresos». En consonancia con lo anterior, se necesita de un Estado vigoroso, competente y dotado de las capacidades financieras necesarias. Agrega que «precisamente, porque requerimos de un Estado fuerte, es necesario también establecer un nuevo trato con el mundo empresarial. Un actor tan poderoso como éste requiere de reglas y límites perfectamente bien establecidos que contengan su tendencia a imponer sus particulares puntos de vista». El sesgo antiempresarial que de manera intermitente cruzará al gobierno del Presidente Lagos, aquí se expresa nítidamente.

A comienzos del año 2002, se conoce otro documento inserto en esta línea. Es «Chile entre dos derechas», del diputado socialista Sergio Aguiló. Luego de examinar lo que ha sido la política económica del gobierno de Lagos, el parlamentario afirma que los programas y agendas de la Concertación y de la Alianza por Chile son muy similares. «Son de derecha y sin más», y de allí que el principal problema político de la sociedad chilena -a su juicio- sea «tener que optar entre dos derechas». Acusa al gobierno de «haber administrado con gran sensibilidad social el modelo neoliberal heredado», al tolerar e insistir en el retiro del Estado de varias de sus funciones que tradicionalmente cumplía en el país, enumerando: educación, salud, vivienda social, etc. Su propuesta es clara y concordante con el diagnóstico: hacer de Chile «un país más igualitario»²⁵.

24 Comisión Económica del Partido Socialista: «Política Económica y Reactivación», 2000.

25 Ominami, Carlos y Joignant, Alfredo: «Notas para refundar la coalición: la hora de la verdad», Ediciones del Partido Socialista, diciembre del 2000.

El documento del diputado Aguiló mereció la respuesta del economista Oscar Muñoz Gomá, para quien a partir del año 2000, una política económica disciplinada y realista ha dado señales claras del camino a seguir, eliminando las inconsistencias entre la política monetaria y cambiaria, y restablece como objetivo básico el recuperar una tasa de crecimiento alta, «condición esencial para mejorar los niveles de empleo y condiciones sociales de los más pobres»²⁶. En otras palabras, recomienda perseverar en la estrategia de desarrollo y no abandonarla.

En octubre del mismo año, se da a la luz pública otro documento, esta vez firmado por 15 parlamentarios provenientes de todos los partidos de la Concertación (Democracia Cristiana, Socialista, Radical y Partido por la Democracia), siendo el común denominador el reclamo de una mayor injerencia del Estado. El documento se denomina «La Concertación de Chile por un Desarrollo con Justicia».

En el diagnóstico económico se plantea que Chile se encuentra en crisis desde 1998, reconociendo que en sus inicios se pensaba que los factores detonantes de ella eran fundamentalmente externos. En la medida en que la crisis se prolongó por varios años, llegando sus efectos incluso hasta el 2003, los autores sostienen que concurren a ella factores internos, lo cual les hace concluir que se está en presencia «de una crisis de la estrategia de desarrollo», que en el caso de Chile se basa en una clara presencia del mercado. A partir de tal hipótesis las denuncias son fuertes. Se señala que en las dos últimas décadas el modelo exportador chileno ha estado sustentado en la apropiación «de parte de los privados, de la renta económica de los recursos naturales», entregando a los «grupos económicos» la administración del excedente económico, a través de las modificaciones de las regulaciones sectoriales o de su ausencia, además del proceso privatizador.

Respecto del crecimiento que el país tuvo efectivamente en el pasado reciente también se muestran críticos, en cuanto «la apropiación privada de los recursos naturales y de la privatización de empresas públicas, más que reinvertirse en fortalecer la capacidad productiva, generó un espiral de crecimiento en el consumo suntuario»²⁷.

Las críticas alcanzan, obviamente, a la política económica del Presidente Lagos cuando señala que ella no ha cumplido con los objetivos sociales

26 Aguiló, Sergio: «Chile entre dos derechas», Partido Socialista, enero del 2002.

27 Muñoz Gomá, Oscar: «La falsa pugna entre crecimiento y equidad», columna publicada en «El Metropolitano», Santiago 9 de abril del 2002.

que el propio gobierno se ha propuesto, siendo del todo inapropiado «plantear que una flexibilización responsable y controlada de la política fiscal, ante una situación de crisis y pobreza, produzca un descalabro en la credibilidad fiscal del país». Su gran receta para salir de la crisis económica, en lo coyuntural, es avanzar en un acuerdo social para realizar un mayor gasto público orientado a la inversión y a un mayor gasto social; y en lo estructural, volver a fortalecer el Estado en sus funciones reguladoras e interventoras en la economía.

A nuestro juicio, el problema estructural que comienza a expresarse con mayor claridad desde el año 2000 es que la Concertación es una coalición política que expresó un claro consenso de término al fundarse: el término y sustitución del autoritarismo, y que se ha prolongando en un consenso transicional acerca de las tareas de democratización. Este planteamiento evidentemente se va debilitando en el tiempo, tanto más cuando nuevos temas y problemas pasan a ocupar lugares prioritarios en la agenda pública y las referencias al período autoritario se van historizando de manera inevitable.

Enfrente de esta posición dentro de la Concertación se encuentra la Corporación Expansiva, formada por profesionales miembros de los partidos de la coalición de gobierno e independientes que estiman que el mercado debe ser reconocido y valorado como un importante asignador de recursos. Varios de sus miembros han ocupado cargos públicos relevantes en los gobiernos de la Concertación.

Presidida por el economista Andrés Velasco, es una entidad que pone énfasis en la necesidad de crecer. Trazando un diagnóstico de crecimientos pasados, no tiene mayores problemas en reconocer el legado que en tal sentido recibieron los gobiernos de la Concertación del gobierno militar. Velasco lo señala explícitamente. Valora el conjunto de políticas micro y macroeconómicas adecuadas, que se pusieron en marcha en la segunda mitad de los 80 y se consolidaron en los 90. «Sin duda la estabilidad macroeconómica contribuyó de modo importante al crecimiento, la apertura comercial, y la reforma del sistema financiero. Todas aquellas parecen haber ayudado en este salto que dio Chile en los 90».

Para retornar a la senda del crecimiento, en vez de volver al reforzamiento del Estado propone seguir cinco orientaciones: Primero, disminuir la

volatilidad importada. Dejar de ser «esclavos de lo que pasa en el resto del mundo». Hay una alta dependencia de las fluctuaciones del precio del cobre y de lo que pasa en los mercados de capitales. Sostiene que es imprescindible dejar de ser prisioneros de las fluctuaciones internacionales. Eso se corrige mediante una mejor integración financiera al mundo.

Segundo, mejorar la calidad de la educación. Plantea que no es la cantidad o acceso, sino la calidad de la educación lo que afecta negativamente a Chile. «Dado nuestro ingreso per cápita podríamos tener un rendimiento de casi la mitad del que tienen los países ricos en pruebas estandarizadas de ciencias y de matemáticas». Sin embargo, eso no ocurre. Claramente el nuestro «no es un sistema educativo acorde con las necesidades del siglo XXI».

Tercero, mejorar la eficiencia con que usamos los factores productivos. Reconoce que hubo un incremento fuerte de eficiencia en las décadas de los 80 y los 90, pero hoy ello es insuficiente. Las tareas en este sentido son: reformar el Estado, aumentar la competencia, eliminar subsidios innecesarios e regresivos, privatizar y evitar rigideces innecesarias en los mercados, incluido el laboral. «Claramente, una mayor eficiencia microeconómica va a ser esencial si queremos un salto adicional de crecimiento».

Cuarto, tomar en serio la globalización. Para ello hay que mejorar las condiciones en las cuales se pueden adoptar nuevas tecnologías en Chile. Además, el acceso a los mercados de capitales para crear nuevas empresas, sean o no sean tecnológicas, es insuficiente en Chile. Hay que crear las condiciones para crear empresas y aplicar las nuevas tecnologías, de modo que la vieja economía sea un poquito más eficiente.

Quinto, profundizar la integración al mundo. Aquí caben los Acuerdos de Libre Comercio, pero también se requiere estar dispuestos a importar reglas e instituciones. Hay que aceptar la vigencia de reglas internacionales, sin lo cual es imposible que estos acuerdos realmente vayan a redundar en un mayor crecimiento.

Otro miembro de la Corporación Expansiva es el ex Ministro de Economía del gobierno de Frei Ruiz-Tagle y Consejero del Banco

Central, Jorge Marshall, para quien lo fundamental de la crisis económica que comienza en 1998 es el deterioro del escenario externo y la caída de la productividad en lo interno. Es más, cree que la vigencia de la estrategia de desarrollo, unida a la buena conducción económica, permitieron que la economía nacional asimilara las turbulencias a través de «una buena combinación de política fiscal, monetaria y cambiaria»²⁸.

De tendencia económicas liberales, no vacila en recomendar para superar la crisis avanzar en la flexibilización en los mercados laboral y de capitales. En disonancia con lo inicialmente sostenido por la administración Lagos, en materia laboral es partidario de una flexibilización que contemple establecer sistemas de salarios en función de utilidades, ventas o producción; flexibilizar jornadas de trabajo, y flexibilizar los contratos colectivos.

Carlos Massad, ex presidente del Banco Central, es otro economista que sustenta criterios liberalizadores. En un análisis que hiciera en el 2001 sobre los aspectos de fondo de la situación económica señalaba que habían tres factores básicos en el orden interno que retrasaban la reactivación de la economía: la lentitud en el proceso de reforma del Estado, donde ante la apertura de Chile hacia una economía globalizada, «la administración pública no se ha adaptado con rapidez a las nuevas exigencias de un rápido crecimiento económico». El no revisar las regulaciones que enmarcan a varios sectores económicos, con lo cual se han retrasado inversiones. En este plano se requieren normas permanentes para hacerse efectivas. Como ejemplo da el caso de los sectores de la actividad eléctrica, telecomunicaciones, pesca y salud privada. El que el aumento de gasto social no se haya traducido «en contribuciones equivalentes al crecimiento económico inmediato», y por último, la pérdida de la disciplina social en la postrimerías del gobierno de Frei Ruiz-Tagle, circunstancia que, parcialmente, heredó el gobierno de Lagos, lo que se traduce en que las presiones sociales terminan siendo acogidas, a veces con riesgo para la austeridad fiscal.

28 Varios parlamentarios de la Concertación: denomina «La Concertación de Chile por un Desarrollo con Justicia», Santiago, Concertación por la Democracia, octubre 2002.

CONCLUSIONES

La economía chilena en los años que se han analizado evidencia una fase de estancamiento, pero sin que haya estado en crisis como ocurrió con las economías de los países vecinos, especialmente Argentina. Acá si bien hubo una desaceleración del crecimiento, nunca se perdió el control sobre su conducción. Ya en el promedio del año 2003, comienzan a darse señales de una recuperación.

Desde una perspectiva más de fondo, una conclusión importante es que tanto en el periodo analizado como en los gobiernos de los años noventa existe la vigencia de un sólido y duradero consenso en torno a la estrategia de desarrollo sustentada en el libre mercado. Las variaciones que hay entre los gobiernos que se han sucedido han sido más bien de énfasis. Concretamente en el periodo analizado en esta Memoria, la permanencia y proyección del consenso resulta evidente.

De allí que es posible afirmar que el manejo de la economía chilena en los últimos años ha sido un factor clave para que tanto el riesgo país como el riesgo político de inversión sean bajos. En efecto, la conducción eficiente por parte del gobierno de los equilibrios macroeconómicos es algo de enorme gravitación en las calificaciones. Un país con baja inflación, con disciplina fiscal, con un déficit pequeño, etc. Además hay que añadir al perfil-país el cumplimiento estricto de los compromisos internacionales.

Como se ha dicho, lo anterior revela un firme compromiso de la autoridad política con una estrategia de desarrollo que se aplica en el país por largos años. Pese a que dentro de las esferas de gobierno o en su coalición de apoyo se hacen notar –de tanto en tanto– posiciones que reclaman un mayor protagonismo del Estado, ha existido una clara voluntad de perseverar en un modelo que, en lo sustantivo, descansa en el libre mercado y en el rol dinamizador del sector privado en la economía. Respecto de esta estrategia de desarrollo hay, además, un amplio consenso político dándose diferencias en los instrumentos a aplicar o en el sentido de las regulaciones a adoptar.

Hay una marcada vocación hacia la apertura económica. La misma que comenzó hace ya más de veinte años, en los últimos años se ha ido concretando en la suscripción de diversos acuerdos bilaterales de libre comercio, y particularmente en el último año en la firma de los mismos con la Unión Europea, Corea del Sur y Estados Unidos de Norteamérica. Es claro que esta tendencia tiene dos significaciones inmediatas: en lo interno, marcar la lejanía de Chile con los tradicionales criterios proteccionistas de América Latina; y en lo externo, un evidente reconocimiento de bloques y países que son actores importantes del comercio internacional a las fortalezas económicas y políticas de nuestro país que se traducen en su bajo riesgo.

Ciertamente, Chile al ser un país con vocación exportadora -dada además su condición de mercado pequeño- es vulnerable a los efectos contagios de crisis financieras internacionales y a los procesos de desaceleración de la economía mundial. En un mundo globalizado prácticamente ningún país escapa a esta condición. El punto a considerar, empero, es cómo se responde a las vulnerabilidades. Y en nuestro caso, pese a que los efectos negativos de la crisis asiática se hicieron sentir con fuerza en nuestro medio al generar un ambiente recesivo, el comportamiento de la autoridad fue satisfactorio, en tanto se estuvo lejos de optar por las tentaciones populistas de corto plazo. Se actuó con responsabilidad y ello explica que solo hayamos tenido un muy leve decrecimiento circunscrito a un solo año.

En el orden de la coyuntura económica, hay que señalar que mientras la economía chilena fue afectada por la desaceleración del crecimiento en la economía mundial y por la drástica reducción de los flujos de capital hacia las economías emergentes, pese a ello atravesó el período crítico en mejores condiciones que otros países. Ello, básicamente, porque el gobierno mantuvo la disciplina fiscal, que respetó la regla del superávit estructural del 1% del PIB durante 2002, a pesar de la disminución de los ingresos fiscales producto del decaimiento de las condiciones macroeconómicas. El déficit real presupuestario, del 0,9%, fue financiado por la colocación de bonos soberanos en mercados internacionales por un monto total de US\$900 millones. La inflación, por su parte, se ha mantenido dentro de los objetivos fijados por el Banco Central.

Más allá de las medidas paliativas, un dato importante es el consenso que se formó entre gobierno y empresarios en torno a la llamada Agenda Pro Crecimiento, elaborada por el sector empresarial, y que en lo sustantivo plantea en función del crecimiento el convertir al país en una plataforma para la actividad económica en la región.

En lo político hay varios factores que contribuyen a fortalecer y potenciar el sano perfil de nuestra economía. En primer lugar la estabilidad institucional que es propia de un sistema democrático consolidado. Ningún actor político significativo está por una opción extrasistema, y las relaciones entre gobierno y oposición son fluidas, jugando cada cual su rol, pero dando paso en determinados momentos conflictuales a la búsqueda –y en no pocas veces al logro– de consensos que permiten avanzar.

Los problemas de gobernabilidad que tiene el país son sectoriales y no logran comprometer al conjunto del país. Por cierto que ellos deben anotarse como debilidades que se contraponen a las fortalezas pero sin llegar a opacarlas. En tal sentido hay que mencionar el conflicto con agrupaciones mapuches radicalizadas o cierta debilidad gubernamental ante algunas presiones sociales.

En el país hay un claro funcionamiento de las instituciones y, dentro de ellas, de los mecanismos de resolución de conflictos. A modo de ejemplo puede mencionarse que los fuertes escándalos de corrupción que estallaron a fines del 2002 y prosiguen en el nuevo año, no impactaron negativamente en las estimaciones del riesgo país en tanto el Poder Judicial actuó de manera oportuna y diligente. El mismo gobierno, pese a que se vieron involucradas personas próximas a él, optó por un comportamiento de respeto y acatamiento a las resoluciones judiciales.

Las inquietudes que pueden sentir los inversionistas, en tal sentido las amenazas que pueden identificarse en nuestro escenario dicen relación más bien con otro factor. Con la propensión redistributivista y regulacionista que se expresa en sectores de la Concertación y dentro del propio gobierno. La inclinación redistributivista se hace sentir cuando ante dificultades presupuestarias se plantea como solución un alza de impuestos, en vez de buscar otros mecanismos tales como una mayor eficiencia en el gasto público, retomar las privatizaciones o generar

incentivos tributarios para generar mayor riqueza. La discusión acerca de si se impone o no un royalty a las empresas mineras es una clara evidencia de lo que se ha afirmado. La inclinación regulacionista, por su parte, dice relación con el establecimiento de regulaciones innecesarias o engorrosas al desarrollo de ciertas actividades económicas y que contradicen los anuncios de la autoridad de desburocratización. La reciente tensión dentro del gobierno acerca de los contenidos de la futura Ley Eléctrica dicen relación con esto.

En más de una oportunidad a este respecto el gobierno no ha evidenciado la coherencia deseable para garantizar una amplia confianza en la mantención de sus criterios. Discrepancias a nivel ministerial, divergencias entre el gobierno y su base política de apoyo, la Concertación, suelen generar focos de incertidumbre. La valoración positiva explícita que hizo en Londres el Presidente Lagos del Consenso de Washington (donde se plantea la observación estricta de los equilibrios macroeconómicos) y la crítica paralela al Fondo Monetario Internacional por la rigidez en su exigencia de reducción del gasto público para preservar esos equilibrios, representa un ejemplo reciente de las inconsistencias discursivas.

Sin embargo, a la hora del balance, en función de la evaluación del riesgo país y del riesgo político de inversión, las fortalezas gravitan más que las debilidades. Y eso hace que Chile sea un país atractivo para los inversores, a pesar de ser un mercado pequeño.

BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, Felipe y Urzúa, Raúl, compiladores: «Fracturas en la gobernabilidad democrática», Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1998.
- Arriagada, Genaro: «De la vía chilena a la vía insurreccional», Santiago, Editorial del Pacífico, 1974.
- Benavente, Andrés: «La revalorización de la democracia en América Latina», en Riquelme, Jorge, editor: «Desafíos y oportunidades para la Consolidación de Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas en el Mercosur», Asunción, Paraguay, editado por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, 2000.
- Benavente, Andrés y Jaraquemada, Jorge: «Conexiones Políticas de las agrupaciones mapuches», en Guzmán, Eugenio: «La Cuestión Mapuche. Aportes para un debate», Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo, 2003.
- Benavente, Andrés y Jaraquemada, Jorge: «Escenarios de Inversión en América Latina. Análisis del Riesgo Político», Santiago, ediciones de la Universidad Diego Portales, 2002.
- Buchi Buc, Hernán: «La transformación económica de Chile. Del estatismo a la libertad económica», Bogotá, Grupo Editorial Norma, pag. 29.
- Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo: «Dependencia y Desarrollo en América Latina», México, Ediciones Siglo XXI, 1969.
- CEPAL. Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Año 2000.
- Centro de Estudios Públicos: «El Ladrillo. Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno», Santiago, CEP; 1992.
- Fanelli, José María y otros: «Estabilización y crecimiento según el enfoque del Consenso de Washington», en Vial, Joaquín, compilador: «¿A dónde va América Latina? Balance de las Reformas Económicas», Santiago, CIEPLAN, 1992.
- Garretón, Manuel Antonio y otros: «Economía Política en la Unidad Popular», Barcelona, Editorial Fontanella, 1974.

- Guzmán, Eugenio, compilador: «La Cuestión Mapuche. Aportes para un debate», Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo, 2003.
- Montero, Cecilia: «La Revolución Empresarial Chilena», Santiago, Dolmen-Cieplan, 1997.
- Muñoz Gomá, Oscar: «Estrategias de desarrollo en economías emergentes. Lecciones de la experiencia latinoamericana», Santiago, Flacso, 2001.
- Pampillón, Rafael: «Análisis Económico de Países», Madrid, Mac Graw-Hill, 1993.
- Riquelme, Jorge, editor: «Desafíos y oportunidades para la Consolidación de Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas en el Mercosur», Asunción, Paraguay, editado por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, 2000.
- San Martino de Dromi, María Laura: «Historia Política Argentina», Buenos Aires, editorial Astrea, 1996.
- Tenzer, Nicolás: «La sociedad despolitizada», Buenos Aires, editorial Paidós, 1992.
- Tomassini, Luciano: «Gobernabilidad y Políticas Públicas», en Raúl Urzúa y Felipe Agüero, compiladores: «Fracturas en la gobernabilidad democrática», Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1998.
- Vial, Joaquín, «¿A dónde va América Latina? Balance de las Reformas Económicas», Santiago, CIEPLAN, 1992.

Documentos de Trabajo.

- Aguiló, Sergio: «Chile entre dos derechas», Santiago, Partido Socialista, enero del 2002.
- Benavente, Andrés y Jaraquemada, Jorge: «Interpretación del comportamiento abstencionista en las elecciones parlamentarias de 1997», Santiago, Fundación Política, enero de 1998.
- Benavente, Andrés, Jaraquemada, Jorge y Althaus, Karl: «Análisis de Riesgo Político de Inversión», primer trimestre de 2003, Programa Observatorio del Entorno Empresarial, Facultad de Economía y Empresa de la Universidad Diego Portales.
- Marshall, Jorge: «Para avanzar no basta conocer el camino, además hay que saber caminar», Santiago, Documentos de Corporación Expansiva, marzo del 2002.

- Comisión Económica del Partido Socialista: «Política Económica y Reactivación», Santiago, 2000.
- Ominami, Carlos y Joignant, Alfredo: «Notas para refundar la coalición: la hora de la verdad», Santiago, Ediciones del Partido Socialista, diciembre del 2000.
- Varios parlamentarios de la Concertación: denomina «La Concertación de Chile por un Desarrollo con Justicia», Santiago, Concertación por la Democracia, octubre 2002.