



**ADCE N° 52:
"Crisis Económica en Chile, Reflejo de
Profundos Problemas"**

Sebastián Ainzúa¹

Julio 2009

**PUBLICACIONES FUNDACIÓN TERRAM
www.terram.cl**

Introducción

La crisis que vive el mundo actualmente, iniciada en Estados Unidos el año pasado, es similar –en origen- a otras que hemos experimentado en los últimos 30 años: la de deuda externa del 82 o la del 98, surgida en Asia. Todas ellas se han originado en "excesos", falta de regulación y malos manejos en los sectores financieros.

La crisis de 1982 fue producto de la excesiva acumulación de deuda externa por parte de los países de América Latina, basada, entre otras cosas, en un sesgo hacia un endeudamiento externo de corte monetarista neoliberal. Esa fue la base para los posteriores Programas de Ajuste Estructural que se constituyeron en el origen de la implementación de modelos liberales en el Cono Sur.

La crisis de 1998 en Asia se origina en la excesiva liberalización de los sistemas financieros, cuestión que aumentó la vulnerabilidad de las economías ante comportamientos especulativos, lo que a su vez facilitó la aparición de burbujas.

La crisis actual también proviene del sector financiero, donde la excesiva desregulación del mercado permitió exacerbar la "creatividad" de los especuladores financieros en la creación de instrumentos de origen dudosos, pero de alta rentabilidad. Eso, hasta que ocurrió lo que ya es conocido por todos: esos "instrumentos financieros" no eran otra cosa que papeles con muy poco valor real.

Además de su origen financiero, las tres crisis poseen ciertos resultados comunes: en primer término, luego del derrumbe financiero inicial, éstas se transformaron en crisis de confianza, las que son más difíciles de manejar que la propia debacle financiera; en segundo lugar, las tres han puesto en evidencia las fallas de los sistemas económicos liberales a ultranzas, cambiando la percepción respecto de los "exitosos" modelos económicos liberales –América Latina en los 80; los Tigres Asiáticos en los 90, y el modelo norteamericano hoy en día. El tercer factor común es que estas crisis terminan afectando fuertemente a los países más pequeños y subdesarrollados, que poco tienen que ver con las causas del problema.

¹Economista, Depto. de Estudios Fundación Terram

Las Crisis en Chile

Aunque suene a frase repetida, es cierto que esta vez Chile está mejor preparado para enfrentar la crisis económica mundial de lo que estaba en crisis anteriores. Sin embargo, poco se ha señalado respecto a qué parte de la recesión en la que entrará Chile este año se debe a los malos manejos económicos previos a la crisis americana.

Chile fue pionero en este tipo de crisis financieras. En el año 82, nuestro sistema financiero quebró producto de la fuerte desregulación de la banca comercial. Luego de ser privatizada, después del golpe militar, se liberalizaron las tasas de interés y se desregularon todos los aspectos comerciales y de riesgo. La diferencia con la crisis norteamericana es que en Chile el desequilibrio del sistema bancario llegó hasta la médula del sector: la banca comercial, mientras que en Estados Unidos, afecta principalmente a los banco de inversión y entidades dedicadas a la colocación de créditos hipotecarios.

Producto de la crisis de 1982, el PIB chileno disminuyó en un 14,3%, el desempleo alcanzó al 23,7% y el gobierno decidió devaluar el peso en un 18%.

En el caso de la crisis asiática, las principales dificultades venían dadas por la alta dependencia de nuestra economía respecto de los mercados internacionales y la baja diversificación de nuestros destinos de exportación. Hasta ese momento, Chile tenía una economía muy abierta pero poco diversificada, lo que dio origen al concepto de los tres tercios que hacían referencia a que nuestros envíos se dividían en: un tercio hacia Estados Unidos, otro para Japón y otro para Europa. En ese contexto, la caída de Asia se tradujo en reducciones de las exportaciones, en la caída del PIB a -0,9% y en un aumento del desempleo a tasas del 10%. La crisis se vio agudizada por el sobre-ajuste monetario aplicado por el Banco Central que casi duplicó la tasa de interés (pasando desde 8,5% hasta 14%) en respuesta al fuerte endeudamiento de las familias y a la especulación financiera.

La crisis actual encuentra al país en mejor pie, porque parte de las dificultades del pasado que gatillaron --o profundizaron- las crisis, hoy están resueltas. El sistema financiero está mejor regulado, las exportaciones más diversificadas y el endeudamiento está acotado. Además, el Banco Central posee reservas de dólares por unos 25 mil millones y el Gobierno central acumula en las arcas fiscales casi 20 mil millones de dólares, producto de los ahorros generados por los sucesivos superávits fiscales de los últimos cinco años. Pero, lamentablemente, no basta con la solidez macroeconómica y financiera para enfrentar la crisis, porque la contracción de Chile se verá profundizada por problemas ligados a condiciones estructurales de la economía, que se hacen más evidentes en los periodos de dificultades.

Problemas estructurales

La rapidez con la que un país puede enfrentar las crisis económicas depende, en parte importante, de la capacidad que tenga para modificar estructuras y comportamientos económicos y sociales. En este sentido, se aprecia que sociedades más desiguales económicamente (y por ende, más concentradas en sectores específicos) tienen dificultades en la búsqueda de soluciones que permitan establecer una amplia base de modificaciones y beneficios para los sectores más afectados.

En particular, Chile es una sociedad con grandes desigualdades sociales y una profunda concentración económica, que hacen más difícil la implementación de soluciones globales.

- Desigualdades sociales

La desigualdad de ingresos es el reflejo de un sistema de relaciones sociales surgido en los inicios de la República y que se ha extendido hasta hoy, traspasando la esfera productiva y desencadenando un cúmulo de consecuencias. Chile tiene uno de los niveles de desigualdad más altos del mundo. La medición del Gini nos sitúa como el duodécimo país más desigual en el mundo en relación con los ingresos, siendo sólo superado por algunos países de África y otros de Latinoamérica con altos niveles de pobreza.

Durante los últimos 16 años el país ha logrado reducir su nivel de pobreza la pobreza a menos de la mitad, a pesar de lo cual la desigualdad se mantiene inalterada. En efecto, en el año 1990 la pobreza llegaba al 38,3% de la población, cifra que se redujo a 13,7% en el 2006. Paralelamente, la desigualdad medida a través del indicador 10/10, muestra en el año 1990 una diferencia entre el ingreso del 10% más rico y el 10% más pobre de 30,1 veces. Dicha cifra aumenta a 31,4 veces en el año 2006. Otros indicadores muestran mejoras en la distribución, pero son leves cambios que no alteran la conclusión final: la sociedad chilena padece de desigualdad crónica.

Las 15 peores distribuciones del ingreso en el mundo

País	Coefficiente de Gini
Namibia	70,7
Botswana	63,0
Sierra Leona	62,9
Rep. Centroafricana	61,3
Swazilandia	60,9
Brasil	60,7
Nicaragua	60,3
Sudáfrica	59,3
Honduras	59,0
Paraguay	57,7
Chile	57,5
Etiopía	57,2
Colombia	57,1
Zimbabwe	56,8
Lesotho	56,0

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2003

Evolución de los indicadores de Desigualdad

Series: Calculados a partir del ingreso autónomo

	Año							
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
Índice 10/10	30,1	27,9	29,9	32,2	34,5	32,8	34,6	31,3
Índice 20/20	14,0	13,2	14,0	14,8	15,6	14,4	14,5	13,1
Índice 10/40	3,5	3,3	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4	3,0
Coefficiente de Gini*	0,57	0,56	0,57	0,57	0,58	0,58	0,57	0,54

Fuente: Mideplan en base a Encuesta CASEN, años respectivos.

(*) Calculado a partir de personas.

Por cierto, esa desigualdad se expresa en otras medidas, por ejemplo, en la participación femenina en el mercado del trabajo, junto con las desigualdades salariales que de ella surgen, ya que las mujeres ganan, en promedio, un 70% del salario en comparación a los hombres del mismo nivel de educación. Esta desigualdad también se aprecia en la cobertura y la inversión por alumno en la educación.

Con niveles tan altos de inequidad, es difícil pensar que existan reales oportunidades para que los ciudadanos y ciudadanas logren mejorar sustancialmente su nivel de bienestar. Al observar las perspectivas de desarrollo humano en el largo plazo, el concepto de movilidad se torna fundamental para entender las enfermedades de la economía chilena. Durante los años 90, Chile ha mejorado sustancialmente sus indicadores de movilidad social, aunque sigue siendo uno de los países con mayor rigidez en relación al nivel de ingreso per-cápita.

- Desigualdades Económica

La desigualdad social es la cara en el espejo de las desigualdades económicas que surgen de la creciente concentración que opera en determinados ámbitos de la economía. La concentración, mirada en perspectiva, es más preocupante que la propia crisis económica actual, no sólo porque en periodos de crisis el nivel de concentración aumenta, sino también porque ésta detiene el desarrollo productivo y el bienestar. La concentración puede reducir la presión de la competencia, pero también reduce el número de actores que son capaces de resistir las exigencias en cuanto a productividad, capacidad creativa e innovación. En ese sentido, es preocupante la caída de la inversión en capacidad productiva de Chile, ya que de esta manera se está comprometiendo la posibilidad futura del país de generar mayor ingreso y empleo.

Esto se hace patente en las cifras de crecimiento de la economía chilena después de la crisis asiática: Chile es considerado como una "economía emergente" y, sin embargo, ostenta tasas de crecimiento potencial (5%) mucho más bajas que las de otras economías clasificadas en dicha categoría. Parte de esos problemas son provocados por la concentración del poder económico que está presente en diversos sectores, dentro de los cuales destacan dos.

El primero está asociado a la distribución minorista (retail), es decir, supermercados, tiendas por departamento y mercado ferretero, que está en manos de tres grupos que dominan cadenas de tiendas y supermercados, con claras señales de colusión y prácticas poco transparentes y competitivas con sus proveedores.

El segundo se relaciona con el sector financiero: tres bancos concentran el 70% o más de las colocaciones, y la tasa de interés que aplican tiene un tope ejercido por la regulación que es extremadamente elevado.

A estos sectores se suma la concentración existente en las farmacias -origen del conocido escándalo reciente por colusión-, en las aerolíneas, en la salud privada, Administradoras de Fondos de Pensiones, televisión privada, telefonía (fija y celular) y elaboración de lácteos, por nombrar sólo algunos.

En tanto, si se analiza a los grandes grupos económicos, se aprecia que estos tienen una presencia transversal en diversos sectores de la economía chilena, tales como el forestal, minería, pesca, agro exportación, energía, comercio minorista y bancario, lo que aumenta la concentración.

El problema de la concentración no sólo se remite aspectos económicos, sino que es la demostración de problemas políticos asociados, tales como el aumento del poder político de las

grandes empresas, que deriva en el traspaso de poder desde el Estado a las empresas; la dificultad para revertir los altos grados de concentración; y, en último término, la debilidad del Estado para regular la actividad económica. Así, el Estado queda atado de manos esperando, ingenuamente, que la autorregulación, provenientes de los movimientos de la “mano invisible”, permitan corregir las irregularidades y las fallas de mercado.

En resumen, Chile cuenta con una institucionalidad de regulación muy débil que dispone de muy limitadas herramientas para intentar contrarrestar el poder del mercado, en manos de unos pocos agentes privados.

- Problemas específicos

A los problemas estructurales debe añadirse dos problemas registrados durante el último año. El primero es la inflación, pues si bien parte importante del alza de precios experimentada durante 2008 era importada, proveniente del alza del petróleo y de los alimentos, los incrementos en mercados regulados -servicios básicos- potenciaron dichas alzas. Esto derivó en problemas de costos y asignación de recursos en el mercado interno.

El segundo problema fue la caída del tipo de cambio, que se incrementó por problemas de asignación de recursos. En efecto, el fortalecimiento del peso chileno provocó el incremento de las importaciones, el desplazamiento del consumo en el mercado interno sustituido por productos extranjeros, y debilitó la posición de los productores chilenos que colocan sus productos en mercados extranjeros.

En el fondo, la caída del tipo de cambio -y la tardía utilización de la política cambiaria por parte del Banco Central- fue la primera causa de debilitamiento de la inversión que afectó a los sectores exportadores no tradicionales, y que hoy se ve potenciada por la caída en la demanda mundial.

Con estos elementos –estructurales y de coyuntura- se configuró un mal escenario para enfrentar la crisis mundial: el país se enfrentó a ella con una economía concentrada, desigual, que creció durante 2008 gracias a las importaciones baratas, con alta inflación interna y con sectores productivos debilitados por la mala combinación de tipo de cambio bajo y altos costos de los insumos energético.

¿Algo más? Sí: una política económica que seguía confiando mucho en los fundamentos macroeconómicos, pero que actuó tardíamente con medidas para enfrentar la crisis.

La política económica

Las políticas públicas, tanto la fiscal como la monetaria, están gestionadas por equipos que han tomado medidas con bastante rezago, especialmente por parte del Banco Central; aún se sigue pensando que Chile tendrá un crecimiento bajo, pero que no habría recesión.

El Central cometió dos errores que hoy se ven reflejados en las magras cifras económicas de crecimiento. Por un lado, permitió la caída del tipo de cambio a niveles que están desalineados con el precio del dólar de largo plazo, generando incertidumbre en los sectores productivos. En segundo

término, sobreactuó ante las alzas de la inflación, aumentando la tasa de interés en 2 puntos porcentuales durante 2008 (desde 6,5% a 8,5%), desalineándose completamente de lo que ocurría a nivel internacional donde los países, reconociendo que la inflación era un fenómeno global no asociado a demanda interna, decidieron bajar los tipos de interés. Por cierto, esta diferencia de tasas potenció –aun más- la caída del tipo de cambio.

El Central se cobijó en la incierta situación internacional para justificar una posición conservadora en materia económica, lo que se ha reflejado en una acción tardía por parte de las autoridades monetarias para bajar la tasa de interés. Recién en la reunión de enero 2009 se inició la baja de tasas de interés, pero ya es demasiado tarde.

El gobierno reaccionó más rápido ante la crisis que el Banco Central, pero las políticas siguen siendo limitadas, considerando los problemas mencionados anteriormente. El Parlamento aprobó un plan de 4 mil millones de dólares para reactivar la economía, pero es dudosa la capacidad del plan para generar empleo y actividades productivas. Esto, porque la eliminación del impuesto de timbres y estampillas, la reducción de los pagos provisionales y la devolución anticipada de impuestos pueden ser una forma de generar más liquidez en las empresas, pero no fomentan la demanda agregada. Tampoco aseguran la retención de trabajadores o la generación de nuevos empleos.

En tanto, el bono –entregado en marzo - de 40 mil pesos (unos 65 dólares) por carga familiar que benefició a más de un millón 700 mil familias, permitió mitigar en parte los impactos de la crisis. A éste se agrega el bono extraordinario de invierno, anunciado por la presidenta el 21 de mayo, que será del mismo monto, pero con una cobertura más amplia, ya que llegará a más de 4 millones de personas. Ambos bonos son un gran alivio, pero lamentablemente no revierten la precaria situación laboral de los sectores menos capacitados.

También se espera que los US\$700 millones que serán destinados a inversión pública, tengan un impacto limitado, sobre todo considerando que la incidencia del Estado en la economía se ha reducido en ámbitos como la inversión. La participación del gasto público no representa más allá del 15% y en materia de gasto corriente, bordea el 12% del gasto de consumo total.

Los mecanismos de protección social son también muy restrictivos, y no están pensados más que para proteger al trabajador cesante por seis meses como máximo. Es decir, es un sistema de protección que apoya a los trabajadores inmersos en el mercado laboral formal y no a los sectores informales, que son los más necesitados.

La restricción del empleo se transferirá a los modelos financieros de casas comerciales y también al sistema bancario, y veremos entonces problemas en la cadena de pagos que serán adicionales a los que provienen de empresas con problemas de liquidez y de solvencia.

Impactos Económicos

En síntesis, 2009 se presenta con una alta probabilidad de ser un año recesivo, en el que el PIB tendrá una caída en torno al 2-3%, con un desempleo que podría llegar a superar el 12-13%, y con problemas asociados a la cadena de pagos, producto de procesos restrictivos del consumo, de aplazamientos de más de un año de proyectos de inversión y de la caída del valor y del volumen de

las exportaciones por la recesión mundial. Sólo a partir del segundo trimestre de 2010 podría comenzar a revertirse esta situación.

Si tomamos un referente reciente, el de la crisis asiática, que llevó a la economía chilena a una mini recesión en 1999, cuando el PIB cayó 0,9%, y en la que el mundo tuvo una turbulencia que desaceleró a las economías más grandes, hoy la crisis es más seria, y abarca al mercado financiero y a la economía real. Se espera que Estados Unidos tenga una caída del orden de 3 a 4%, y Europa pronostica una baja de su PIB de entre 2 y 3%, por lo cual en Chile es altamente probable que también tengamos recesión.

Los pronósticos más optimistas de analistas de Chile esperan un crecimiento nulo, pero la cruda realidad nos llevará a una caída que puede ser de 3% o incluso más. El gasto de consumo se resentirá por las alertas reales de desempleo, por la restricción de mercados externos, y porque la inversión tendrá una fuerte caída. No hay que olvidar que los proyectos que se han postergado eran de empresas mineras y energéticas, que considerando la recesión mundial, en Chile no se retomarán sino hasta fines de 2010.

Sin duda, la dimensión social de la crisis emergerá con mucha fuerza en el tercer trimestre de este año, ad portas de la elección presidencial. Pero el contexto de una contienda política no aporta mucho para la solución de los problemas derivados de la crisis. Por un lado, el gobierno hará uso político de las medidas reactivadoras de corto plazo y de impacto limitado; mientras que, por otro, la oposición cuestionará las políticas y presionará al gobierno para avanzar en políticas pro empresas, como la mayor flexibilidad laboral o la búsqueda de tramitaciones rápidas para proyectos emblemáticos con fuerte resistencia ciudadana, como el proyecto Hidroaysén. Asimismo, se observa que los grupos económicos presionan por beneficios tributarios, bonificaciones pro empleo o aprobación de proyectos para mantener sus empresas funcionando y así no aumentar la tasa de desempleo.

Lamentablemente, durante los periodos de crisis económica uno de los grandes perdedores son los movimientos sociales, que se ven desplazados por la coyuntura. Es peligroso que en estos contextos la bandera de la protección del empleo o la inversión pasen por encima de otras consideraciones, pero la experiencia muestra que en épocas de incertidumbre, los movimientos sociales reducen sus demandas y se muestran más proclives a aceptar una mantención (o reducción) de los beneficios sociales o laborales.

En este contexto, la crisis actual no difiere de las anteriores en cuanto a las formas de enfrentar los desafíos que de ella surgen. Es más, las propuestas que se han planteado para hacerle frente van justamente en la línea de dicha experiencia: utilizar el pretexto de la crisis para que los ciudadanos toleremos cambios en las condiciones del juego, o para que las empresas aprovechen esta coyuntura para exigir relajamiento de condiciones ambientales y laborales. Así, durante los primeros meses de esta crisis se ha propuesto, por ejemplo, más flexibilidad laboral, reducción de impuestos, fast track a la aprobación ambiental de proyectos energéticos y cambio en las negociaciones colectivas.

Nadie duda de los impactos que la crisis financiera mundial tendrá sobre nuestro país y, por lo mismo, es necesario plantear mecanismos eficientes para enfrentarla. Pero no deben ser los

trabajadores o el medio ambiente los que paguen los costos de la mala gestión financiera internacional.

La mirada debe estar puesta en resolver los problemas estructurales que atorran el desarrollo, junto con medidas audaces que permitan generar empleos estables e inversiones sustentables. La solución de las primeras depende de la combinación de voluntad política, por lo tanto, son difíciles de revertir en el contexto de un sistema político poco participativo como el chileno. Las segundas, en cambio, sólo requieren la audacia del gobierno, que debe dejar de lado el complejo de país del tercer mundo, porque en materia económica hemos actuado con restricciones autoimpuestas que se basan en enseñanzas aprendidas de países que, hoy por hoy las han dejado guardadas en el baúl.