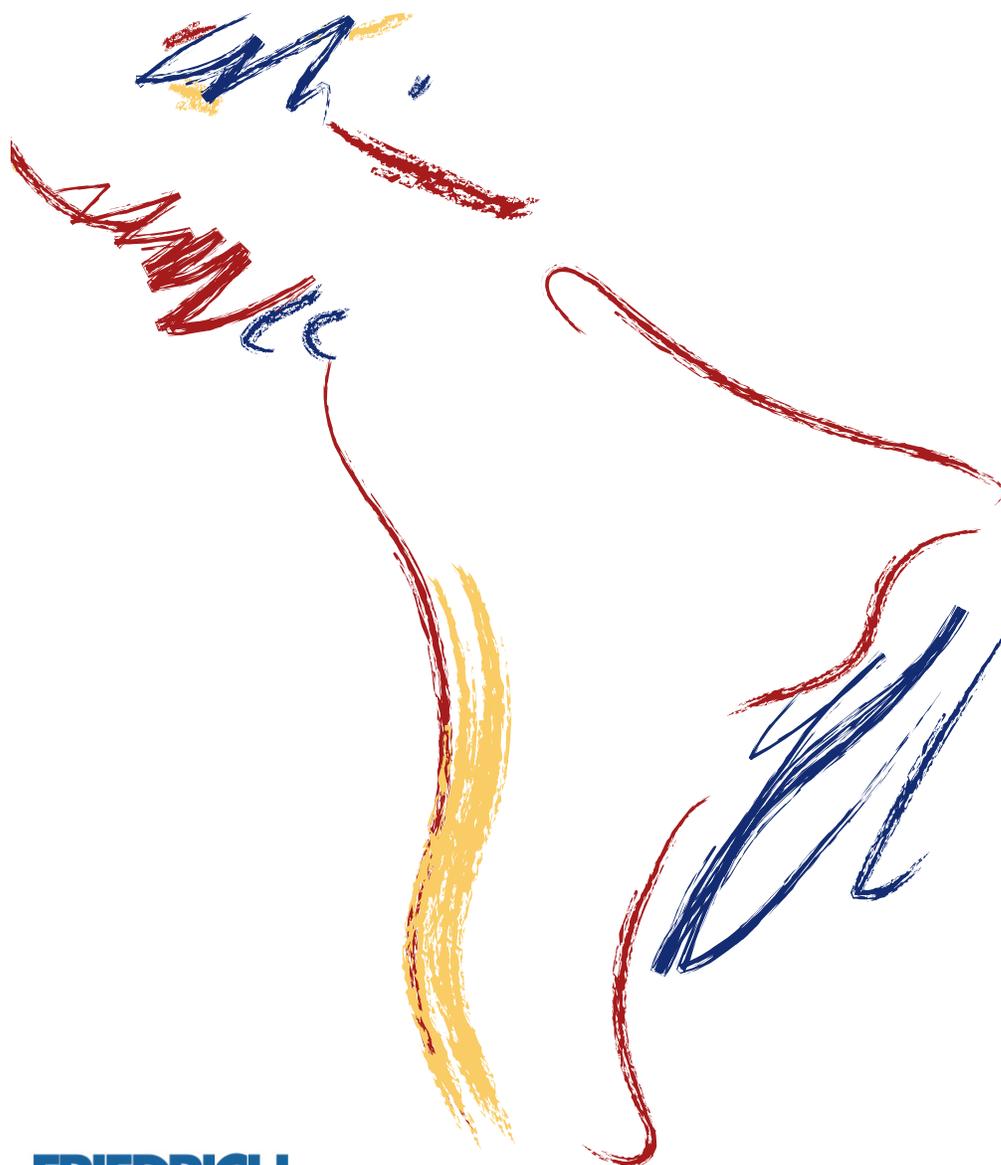


# Políticas Económicas en la Crisis

Gonzalo Martner F.\*



## El contexto internacional

Desde 2007 apareció la expresión “crisis *subprime*”. Pero fue el derrumbe financiero en Estados Unidos en septiembre de 2008 el que consagró el uso amplio de la nueva expresión. No es para menos: bancos hipotecarios y compañías de seguro nacionalizados en el paraíso del libremercado; colapso de la banca de inversión de Wall Street; rescate de grandes bancos de depósito y compra pública de “activos tóxicos” de difícil recuperación a razón de 6% del PIB, con el Congreso sometido al dilema de aprobar plenos poderes o asumir la paralización del crédito y la recesión generalizada de la mayor economía del mundo. Las economías europeas han enfrentado corridas bancarias y quiebras con rescate fiscales, incrementos de liquidez y fondos de garantía a los depósitos, en un contexto en que muchas de ellas entran en recesión.

Vuelve a aparecer una evidencia incómoda para el pensamiento dominante: el capitalismo y las crisis financieras (bursátiles, cambiarias, bancarias) van de la mano. El valor de un activo financiero depende de la evaluación de un flujo de ingresos futuros de gran variabilidad. Y tomar riesgos con recursos propios o de los demás es la esencia del capitalismo, que ha demostrado ser el sistema económico más dinámico pero a la vez el más inestable, depredador y concentrador de ingresos. Así lo confirma la historia desde la crisis de las bulbos de tulipas de 1634 en Holanda, la de la South Sea Company de 1720 en Inglaterra, las ocho creadas por las guerras europeas entre 1713 y 1820 y así sucesivamente, incluyendo la gran depresión de 1929. El capitalismo entró en crisis muchas veces, como predijo Marx, pero fue capaz de recuperarse. E incluso de tener épocas de oro, como la de la posguerra, gracias a las ideas de Keynes para superar el equilibrio de subempleo.

La crisis cambiaria en 1971 y el estancamiento con inflación de los años setenta fueron superados mediante la globalización acelerada, incluyendo el colapso de la Unión Soviética y los países del Este a partir de 1989. Las tecnologías de la información dieron luego gran vitalidad al capitalismo, con la innovación y la “destrucción creativa” de Schumpeter trasladando

recursos hacia usos más productivos. Pero siempre con una piedra en el zapato: desde 1970 hasta 2002 han ocurrido 117 crisis bancarias sistémicas en 93 países<sup>1</sup>. La liberalización interna aumenta la probabilidad de una crisis bancaria, la que aumenta todavía más con liberalización financiera externa.

Estados Unidos vivió hasta 2007 un período de prosperidad, acompañado de un ahorro mundial en expansión y energía barata. Pero se preparaba la crisis, con préstamos hipotecarios sin control a millones de hogares de ingresos inestables y una política monetaria laxa. La banca diluyó el riesgo en títulos que mezclan activos de distinto riesgo. Los fondos especulativos de cobertura se multiplicaron. Esta mezcla explosiva estalló al aumentar los impagos hipotecarios, caer el precio de las viviendas y emerger un déficit de capitalización bancaria. Los seguidores del neoliberalismo a ultranza harían bien en escuchar al presidente francés, Nicolas

Sarkozy, que ha llamado a “sacar las conclusiones de la crisis para que no se reproduzca”, sobre la base de la “ética del esfuerzo y del trabajo” y “regulando los sistemas de remuneración de los directivos y operadores financieros para acabar con los abusos”, pues, concluye, “el *laissez-faire* se ha terminado, el mercado todopoderoso que siempre tiene razón, se ha terminado”.

En este contexto, el Banco Central Europeo y la FED estadounidense han decidido el 8 de octubre bajar las tasas de interés. En la eurozona se trata de una baja de 0,50% hasta el 3,75%, en una acción sin precedentes

que se inscribe dentro de una acción coordinada con los principales bancos centrales para hacer frente a la crisis financiera mundial. La FED estadounidense ha bajado el precio del dinero del 2 al 1,5%. La rebaja conjunta, de la que también participan el Banco Central de Inglaterra, Canadá, Suecia y Suiza, persigue aliviar las restricciones de liquidez de los mercados interbancarios y reducir las presiones que están ahogando los sistemas financieros. La ralentización económica ha acelerado la decisión de los institutos emisores mientras en los mercados bursátiles se vive sucesivas jornadas de pánico,

*En este contexto, el Banco Central Europeo y la FED estadounidense han decidido el 8 de octubre bajar las tasas de interés. En la eurozona se trata de una baja de 0,50% hasta el 3,75%, en una acción sin precedentes que se inscribe dentro de una acción coordinada con los principales bancos centrales para hacer frente a la crisis financiera mundial.*

<sup>1</sup>. “Banking Crises Database”, Gerard Caprio, Daniela Klingebiel, Luc Laeven, and Guillermo Noguera, An update of the Caprio-Klingebiel Database (1996, 1999), Octubre 2003, en [http://www1.worldbank.org/finance/html/database\\_sfd.html](http://www1.worldbank.org/finance/html/database_sfd.html).

marcadas por una fuerte volatilidad y con importantes desplomes en todos los mercados. La intensificación de las turbulencias del mercado financiero probablemente causarán restricciones adicionales del gasto, en parte porque reducirán la capacidad de los hogares y empresas para obtener crédito. La medida, que **no tiene precedentes en la historia**, supone un giro en la política monetaria del Banco Central Europeo, que había mantenido las tasas en su nivel más alto de los últimos siete años con un 4,25% tras su último movimiento en julio, que fue precisamente al alza en un 0,25%, y a pesar de las serias dificultades por las que atraviesan las economías del Viejo Continente. La opción del organismo, hasta la fecha, era aportar liquidez mediante sucesivas inyecciones de capital en los mercados. Frente al inmovilismo que hasta ahora mantenía el BCE, y que la institución que preside Jean-Claude Trichet justificaba por la necesidad de atajar las presiones inflacionistas, la Fed ha optado por modificar hasta en siete ocasiones sus tasas desde el inicio de la crisis hipotecaria en agosto del pasado año.

### Efectos en la economía doméstica

¿Y cómo estamos por casa? Para empezar, con una política monetaria y fiscal que sigue centrada en la

*La inflación es regresiva –afecta más a los que viven de un salario o de ingresos esporádicos- y en el largo plazo disminuye la inversión al afectar el horizonte del cálculo económico.*

lucha contra la inflación, en circunstancias que se aproxima una recesión mundial de la que Chile no podrá sustraerse y que ya se expresa en la fuerte caída del precio del cobre y en fuertes pérdidas de los fondos de pensiones. Se avizora una incertidumbre generalizada sobre el valor de las pensiones futuras. Esto no se quiso corregir en la reforma

reciente, que introdujo en el peor momento mayores márgenes de inversión de los fondos fuera de Chile en vez de mayor seguridad mediante la vieja pero imperturbable receta bismarckiana de basar una parte de las pensiones en el reparto intergeneracional. Se supone que nuestra supervisión bancaria es suficiente: dependerá del desempeño global de la economía. .

Un funcionamiento económico satisfactorio incluye muchos aspectos. Para un país como Chile obtener un desempeño con “tres cincos” -un crecimiento de al menos un 5%, una inflación no superior a 5% y un

desempleo no superior a 5%- parece ser sin embargo una razonable triada de objetivos ancla para la política económica, como lo sugirió años atrás el entonces director del Fondo Monetario Internacional, Jacques de la Rosiere. Estos tres indicadores de síntesis están hoy “fuera de trayectoria”.

El crecimiento del PIB, que registró un 5,1% en 2007, volverá a estar este año 2008 y el próximo 2009 por debajo de esa cifra (entre 2 y 4%, dada la incertidumbre). La productividad viene creciendo poco y los choques de oferta en materia de energía y sequía han frenado el crecimiento. El tipo de cambio sufrió una severa apreciación que afectó la cantidad exportada en lo que va de año 2008 y complicó mucho a los que compiten con importaciones, para luego desvalorizarse fuertemente con el impacto de la crisis financiera. Ya la intervención del Banco Central comprando una suma fija de dólares todos los meses había servido para revertir el problema, lo que alivia a los exportadores y sustituidores de importaciones, aunque afecta negativamente el valor en moneda nacional de los bienes importados y por esa vía disminuye el nivel de vida de la población.

En este contexto, la inflación experimentó un salto que no veíamos desde hace mucho tiempo. Recordemos que en 1990 la democracia se inauguró con un ritmo anual de cerca de 30% y desde esa fecha se redujo sistemáticamente. La inflación es regresiva –afecta más a los que viven de un salario o de ingresos esporádicos- y en el largo plazo disminuye la inversión al afectar el horizonte del cálculo económico. Una inflación en ritmo anual de 9% en vez del 3%, que es la meta del Banco Central, es un problema serio, especialmente si alimenta una espiral ingresos-precios.

El desempleo es la variable que viene fuera de rango desde hace más tiempo, es decir desde que en 1998-99 se provocó en Chile -gracias a una política monetaria y fiscal en exceso contractiva- una recesión innecesaria que podría haberse evitado. Ha costado mucho desde entonces bajar el desempleo del rango de 8% a 10%, que no es socialmente aceptable. La trayectoria venía lenta pero bien encaminada hasta el año pasado. Se sigue aún creando muchos empleos en la economía, pero el ritmo viene de baja y las tasas de desempleo son mayores que las del año pasado (en parte porque más gente busca trabajo).

Para abordar estas turbulencias **existen diversas opciones**. Algunas de ellas son peligrosas. La primera es la de la pasividad, en línea con la tradición que tiene en

el presidente Barros Luco su mejor representante: “los problemas son de dos tipos, los que no tienen solución y los que se arreglan solos”. Es el enfoque liberal de los ajustes automáticos: es mejor que los desequilibrios se absorban solos y se deje a los mercados el máximo de flexibilidad sin intervenciones que solo agravarían los problemas. Desde al menos la crisis de 1929 se sabe que esta receta puede dañar a las economías, al no contener espirales recesivas autoimpulsadas y afectar la demanda efectiva. Otra opción peligrosa es la del activismo brusco que lleva a utilizar procedimientos sobredimensionados. Sus recomendaciones suelen ser: si hay inflación, súbase fuertemente la tasa de interés para que el Banco Central “sea creíble” y exijase al gobierno bajar el gasto. Aunque el origen de la inflación sea importado, se entiende en este enfoque que lo principal es el riesgo de difusión de la inflación, riesgo que debe atacarse con medios recesivos rápidos y masivos, con políticas de tasas de interés altas y contracciones del gasto público. Con gran frecuencia, estas políticas terminan deprimiendo la economía, provocando un incremento del desempleo. Este fue el caso de Chile al menos en 1975, 1982 y 1999.

### No equivocar el diagnóstico

Lo que cabe hacer es diagnosticar bien el problema:

- la inflación se explica hoy por aumentos de costos originados en fenómenos externos (petróleo y alimentos), no por exceso de demanda, y se debe actuar para contener sus efectos en el tiempo, aceptando que habrá un cambio de largo plazo en los precios relativos de la energía y la alimentación, a pesar de su reciente baja.
- El consumo interno viene creciendo menos desde fines de 2007 (ver el cuadro 1). No hay que contrarlo más, pues puede desplomarse. El propio efecto de la pérdida del poder adquisitivo ha moderado el consumo y ayudará a contener las presiones inflacionarias de costo.

Si este diagnóstico es el acertado, entonces no tiene sentido subir en exceso y prolongadamente las tasas de interés afectando a los consumidores y a los productores. La robusta expansión de la inversión actualmente en curso se vería resentida. Al mismo tiempo, se reevaluaría el peso al aumentar el diferencial de tasas internas y externas, induciendo el ingreso de más capitales de corto plazo desde el exterior. Tampoco tiene sentido disminuir el gasto público, pues este se encuentra programado de acuerdo a una regla estructural que ha costado mucho establecer, y

que tiene un adecuado carácter anticíclico. Bajar el gasto público bajaría la actividad innecesariamente. Lo prudente parece ser entonces establecer un horizonte de 24 meses para volver a la meta de inflación de 3% y mantener la política fiscal anticíclica, lo que no se logra con el crecimiento de 5,7% previsto para 2009.

Mientras, es pertinente que frente a la escalada del precio de petróleo se actúe conteniendo el alza de combustibles en lo que tiene de temporal, reforzando el efecto del Fondo de Estabilización del Petróleo.

En la coyuntura, la autoridad pública no debe abandonar sus metas de equidad y debe evitar en la medida de sus posibilidades el aumento de la pobreza que provoca inevitablemente el alza de combustibles y alimentos. Bonos trimestrales compensatorios a las familias de ingresos más débiles para mantener su poder adquisitivo pueden ser un mecanismo eficiente y directo en la materia, que mantengan de modo equitativo el consumo promedio que evite una recesión y un aumento del empleo. Lo propio puede decirse del reajuste del sector público y del resto de los salarios: no recuperar, e incluso aumentar moderadamente su valor real, el poder adquisitivo de sueldos y salarios no haría más que reforzar las tendencias recesivas.

*Por último, el país debe asumir que el precio del cobre será por un largo período más alto que lo previsto, aunque baje en el corto plazo, y que el inmenso caudal de recursos adicionales generados no va a sus dueños, todos los chilenos, sino a quienes tienen la concesión privada de la explotación obtenida en condiciones que a la postre han resultado injustificadamente ventajosas.*

Por último, el país debe asumir que el precio del cobre será por un largo período más alto que lo previsto, aunque baje en el corto plazo, y que el inmenso caudal de recursos adicionales generados no va a sus dueños, todos los chilenos, sino a quienes tienen la concesión privada de la explotación obtenida en condiciones que a la postre han resultado injustificadamente ventajosas. Establecer un nuevo trato tributario con las empresas mineras privadas, incrementando las muy bajas tasas de royalty aplicadas en la actualidad, parece necesario frente a ganancias extraordinarias persistentes –vinculadas a la alta demanda china e india de insumos básicos– que bien podrían emplearse en asegurar el salto al desarrollo que el país necesita con más gasto

en educación e investigación-desarrollo-innovación. La “estabilidad de las reglas del juego” es un principio que no debe despreciarse, pero que debe subordinarse al interés nacional, especialmente cuando la aplicación

destemplada de este principio puede privar a los chilenos de la posibilidad de acelerar su acceso a un mayor bienestar.

CUADRO I : LA MARCHA COYUNTURAL DE LA ECONOMÍA CHILENA

VARIABLES MACROECONOMICAS	2007				2008	
	ITRIM.	IITRIM.	IIITRIM.	IVTRIM.	ITRIM.	IIITRIM.
<b>(VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL, EN TÉRMINOS REALES)</b>						
<i>Producto interno bruto (PIB)</i>	6,2	6,2	3,9	4,0	3,3	4,3
<i>Demanda interna</i>	6,8	8,0	7,9	8,6	8,3	11,0
<i>Consumo total</i>	7,8	7,9	6,9	7,2	5,4	5,8
<i>Consumo privado</i>	8	8,3	7,2	7,4	5,4	5,9
<i>Consumo de Gobierno</i>	6,5	5,7	5,5	5,8	5,9	5,5
<i>Formación bruta de capital fijo</i>	9,1	13,2	8	16,9	16,6	22,9
<i>Construcción y otras obras</i>	10,3	9,1	7,3	9,2	11,6	13,0
<i>Maquinaria y equipos</i>	7,7	18,3	8,8	26,1	22,8	34,4
<i>Exportación de bienes y servicios</i>	9,1	10,6	4,2	7,3	2,0	-0,7
<i>Importación de bienes y servicios</i>	10,6	14,7	13,5	18,0	13,6	15,5

### Precisiones sobre la política fiscal

Una política fiscal apropiada es aquella que provee y financia eficientemente los bienes públicos y transferencias monetarias que la sociedad determina como necesarias para su buen funcionamiento y cohesión. Además, es la que en el ciclo económico actúa como estabilizador del desempeño económico.

Para ello, la política fiscal programa un déficit presupuestario (más gastos que ingresos) financiado con endeudamiento cuando la demanda efectiva (el gasto en consumo, inversión y exportaciones netas previsto por los agentes económicos) se encuentra

rezagada respecto al producto potencial, es decir las capacidades de producción de la economía dado un capital físico y humano disponible y una productividad dada. Cuando, en el caso inverso la demanda efectiva excede el producto potencial, la política fiscal debe actuar a través de superávit (con más ingresos que gastos), produciendo un desendeudamiento público. Se produce así un balance global en el ciclo económico. Una política de este tipo es la que recomienda la Unión Europea a sus países miembros, con un límite de déficit de 3% del PIB.

Puede tener sentido, a su vez, una política de superávit estructural si el ahorro así generado se emplea en sustentar tareas sociales futuras, como el pago garantizado de pensiones.

También es racional financiar la inversión pública ya no con impuestos sino con deuda, siempre que su costo no sea excesivo, que los mercados de capitales funcionen sin efectos desestabilizadores y que los retornos sociales de la inversión sean mayores que los que el endeudamiento impone a las futuras generaciones.

Lo que no es recomendable desde el punto de vista del interés general, en tanto solo atiende las

*En Chile, se optó desde 2001 por una política de superávit estructural anticíclica. Esta ha permitido mantener un crecimiento sistemático del gasto público y del gasto social en coyunturas desfavorables (no inferior al 5% anual, lo que es considerable).*

urgencias del corto plazo hipotecando el futuro, es desestabilizar la economía mediante déficit fiscales recurrentes. No es equitativo acumular deudas que las generaciones posteriores habrán de pagar sacrificando su nivel de vida. Esto ocurrirá si no se financió con deudas de capacidades de

producción adicionales, sino el consumo de las generaciones anteriores.

La política macroeconómica exitosa (que además de la política fiscal incluye la política monetaria, cambiaria y de ingresos) es la que alinea de manera razonablemente cercana el PIB efectivo con el PIB potencial, pero manteniendo los factores de estímulo –incremento del capital físico y humano y de la productividad– del crecimiento del PIB potencial, así como sus factores de restricción en el largo plazo, como la inflación y la inestabilidad. Es por ello que la política macroeconómica se ocupa de compatibilizar, ya que no siempre puede resolver, dilemas variados. Por ello es siempre controvertible y por tanto controversial. Nunca hay una sola política económica posible. El curso que esta tome dependerá de las prioridades de las autoridades y de la sociedad.

En Chile, se optó desde 2001 por una política de superávit estructural anticíclica. Esta ha permitido mantener un crecimiento sistemático del gasto público y del gasto social en coyunturas desfavorables (no inferior al 5% anual, lo que es considerable).

Hubiese sido deseable sin embargo una mayor flexibilidad para atacar el desempleo agudo provocado por la crisis de 1999 y la equivocada política de tasas de interés elevadas practicada por el Banco Central, mediante, por ejemplo, metas multianuales, para acentuar la capacidad de acción contracíclica, y establecer una trayectoria, a medida que la regla ganaba credibilidad, como lo ha hecho, de tránsito del superávit al balance estructural.

Esto no ocurrió durante el gobierno de Ricardo Lagos por temor a déficit fiscales nominales superiores a 1% del PIB que hubieran eventualmente sido mal recibidos por los mercados financieros globales, poco dados a diferenciaciones sutiles entre países en un mismo continente más bien sospechoso de proclividad al endeudamiento endémico y a episodios periódicos de crisis de deuda. No obstante, la técnica de la concesión de inversiones amplió la capacidad de financiar infraestructura más allá del presupuesto. Durante el gobierno de Michelle Bachelet disminuyó el superávit estructural a 0,5% del PIB, pero durante el primer año de aplicación de este nuevo parámetro de la norma (2008) el gobierno decidió bajar el incremento del gasto previsto desde 8,9% a 6,8% real, sin compensar el efecto inflacionario.

En esto cabe hacer una precisión: frente a un peligro de inflación estimulada por un exceso de demanda (respeto al producto potencial), importa poco si el gasto sube o baja mucho o poco. Lo relevante es el balance entre ingresos y gastos públicos, por una parte, y la evolución de los otros componentes de la demanda, por otro. Si el consumo, la inversión y las exportaciones se desaceleran, por ejemplo, no tiene ningún sentido aumentar el superávit fiscal, pues la política fiscal dejaría de jugar su rol contra-cíclico.

Esto es la que está ocurriendo hoy en Chile, con una desaceleración productiva en perspectiva en el marco de una economía que podría crecer más con una demanda interna evolucionando de manera sostenida.

### Niveles del gasto e ingresos públicos

Chile ha aumentado desde el 13,8% del PIB en 1990 al 18,9% en 2007 la carga tributaria. Aunque el grueso de la tributación es a las transacciones y de carácter indirecto, en su estructura ha crecido el peso del impuesto a la renta (la tasa marginal más alta al impuesto a la renta se disminuyó innecesariamente, pero se mantiene en un 40%, que está hoy entre las elevadas de América Latina y del mundo), en parte explicado por el establecimiento en 2005 de un royalty a la minería. No obstante, la sociedad chilena dedica a su gasto público, es decir la provisión de bienes públicos y a las transferencias sociales, una proporción del PIB un 1,7% menor en 2007 que en 1990.

Este indicador tiene un numerador (el gasto público) establecido en gran medida *ex ante*, pues es discrecional de la autoridad gubernamental y del parlamento y se fija con antelación a su aplicación, sustancialmente más previsible que el denominador (el PIB) que es una resultante *ex post* de múltiples factores de mayor variabilidad en el tiempo, especialmente en economías fluctuantes como la chilena. Es por tanto pertinente hacer la comparación de algún tipo de datos interanuales promedio, lo que se reseña en el cuadro 2 para los distintos gobiernos desde 1990.

### PASOS PARA LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL

1. Estimar el precio del cobre de largo plazo (2009-2018), luego de consulta al Comité de Expertos Externos (121 centavos lalibra en 2006, a 137 en 2007 y a 1,99 en 2008).
2. Estimar el precio del molibdeno de largo plazo.
3. Estimar el nivel de tendencia de los insumos de la función de producción agregada, luego de consulta a un Comité de Expertos Externos y estimar el PIB tendencial para cinco años (5,3% en 2006, 5% en 2007, 4,9% en 2008).
4. Ajustar los ingresos tributarios no mineros y previsionales de acuerdo a la brecha entre los niveles del PIB potencial y PIB efectivo proyectado, utilizando una elasticidad recaudación a PIB estimada hasta aquí en 1,05.
5. Ajustar los ingresos tributarios mineros, que comprende la tributación de la gran minería privada por impuesto a la renta y por impuesto específico.
6. Ajustar la proyección de ingresos de CODELCO provenientes del cobre, netos de costo de producción, ajustando las ventas físicas de la empresa por la diferencia entre el precio del cobre efectivo proyectado y el precio de largo plazo definido por el Comité de Expertos.
7. Ajustar la proyección de los ingresos de CODELCO provenientes del molibdeno, netos de costo de producción, ajustando las ventas físicas de la empresa por la diferencia entre el precio del molibdeno efectivo proyectado y el precio de largo plazo estimado.
8. Estimar los ingresos estructurales totales del Gobierno Central, determinados por la suma de los ingresos, debidamente ajustados por los efectos cíclicos.
9. Dados los ingresos estructurales, calcular el nivel de gasto compatible con la meta del 0,5% del PIB de superávit estructural.

Se constata una leve caída del gasto público promedio sobre el PIB si se considera el período completo del Presidente Eduardo Frei (con un gasto del gobierno central que representó un 21,3% del PIB) respecto al del Presidente Patricio Aylwin (un 22,3%) y luego un leve aumento en el período completo del Presidente Ricardo Lagos (un 21,8% del PIB). Por su parte, el gasto público presupuestado y el efectivo suele tener brechas importantes, lo que revela un grado de discrecionalidad gubernamental importante en la gestión fiscal de corto plazo. Los informes oficiales no contienen mayores explicaciones al Congreso Nacional o a la opinión pública sobre estas divergencias.

Los ingresos totales del gobierno central experimentaron del primer al tercer gobierno una caída de 1,5% del PIB (no obstante un aumento entre los años extremos de 4,7% del PIB entre 1990 y 2007). Esta evolución está influida por los ingresos brutos del cobre: los ingresos por este concepto en los años de inicio y fin del período considerado no son muy distintos (4,7% del PIB en 1990 y 5,7% y 4,8% del PIB en 2006 y 2007), PIB que eso sí más que se duplicó. Cabe subrayar la inmensa pérdida de recursos fiscales a partir de 2004, al repuntar el precio, ocasionada por la no aplicación de un royalty minero apropiado que permitiera captar para todos los chilenos la renta de un recurso que les pertenece desde 1971, pero que fue en la práctica privatizado con la Ley de Concesiones Mineras. Su modificación fue rechazada en 2004 por los altos quórum de aprobación en el Congreso. Por su parte, los ingresos tributarios han experimentado un incremento promedio de 0,7% del PIB del primer al tercer gobierno y de 4,7% del PIB entre 1990 y 2007

### Composición del gasto público

En el cuadro 6 se reseña los gastos públicos a partir de la clasificación funcional provista por la Dirección de Presupuestos desde 2004, la que indica que el gasto del gobierno central, si bien ha aumentado sustancialmente en términos absolutos, es en proporción del PIB un 1,7% más bajo en 2007 que en 1990 y un 7,6% menor que en 1987. La disminución del peso de las funciones tradicionales del Estado gendarme (de 3,9% del PIB en 1990 -último año en que el presupuesto fue fijado por la dictadura- a 3,3% en 2007, gracias a la disminución del peso relativo del gasto en defensa militar) fue absorbida por el incremento equivalente del peso de las funciones económicas (de 2% a 2,7% del PIB), es decir básicamente del gasto en infraestructura.

El gasto en funciones sociales en 1987 alcanzaba un 15,3% del PIB (año inicial de la serie actualmente disponible en la materia) y fueron disminuidas en la etapa final del régimen militar (12,3% en 1990) y luego incrementadas sucesivamente desde 1990 por las nuevas autoridades democráticas, llegando a 14,2% del PIB en el año 2000, para volver a caer en 2007 hasta 11,6% del PIB.

Esta caída se explica por la disminución de la carga fiscal derivada del fin del sistema previsional de reparto prevaleciente hasta 1981, sin que las holguras liberadas por el fallecimiento de cada vez más beneficiarios del antiguo sistema se hayan utilizado en incrementar de modo significativo las pensiones asistenciales y mínimas, como podría haber sido posible. El gasto en salud y en educación incrementó su peso en el orden de un 1% del PIB desde 1990 gracias a las reformas realizadas, que implicaron un incremento del esfuerzo fiscal en cada una de estas áreas. Por su parte, los gastos en subsidios familiares y en empleo, así como en medio ambiente, tienen un peso sorprendentemente bajo en relación a las capacidades de la economía y a la experiencia comparada. Como se observa en el cuadro 5, el gasto social chileno es, respecto a diversos países de América Latina, comparativamente bajo en relación a la magnitud del PIB (y en algunos casos también en dólares de 2000 por habitante), tiende a disminuir año a año proporcionalmente y por tanto conserva un potencial importante de expansión futura hasta niveles más parecidos al de países latinoamericanos comparables.

CUADRO 2 : INDICADORES FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL, EN PORCENTAJE DEL PIB

PERIODO	INGRESOS	INGRESOS TRIBUTARIOS	COBRE BRUTO	GASTOS	BALANCE FISCAL
1990	22,8	13,8	4,7	20,4	2,4
AYLWIN (1990-93)	22,3	15,6	2,4	20,4	1,9
FREI (1994-99)	21,3	16,1	1,6	20,1	1,2
LAGOS (2000-05)	21,8	16,3	1,6	21,2	0,6
2006	25,9	17,0	5,7	18,2	7,7
2007	27,5	18,9	4,8	18,7	8,8

Fuente: A partir de Dirección de Presupuestos, informe de las Finanzas públicas, 2007

CUADRO 3 : VARIACIÓN INTERANUA DEL PIB, EN PORCENTAJE

AÑO	PIB TENDENCIAL	BRECHA DEL PIB TENDENCIAL Y EFECTIVO PROYECTADO	PIB PROYECTADO	PIB EFECTIVO
2000	4,3	1,8	5,0	4,5
2001	4,1	2,5	6,2	3,4
2002	3,9	4,2	4,5	2,2
2003	4,0	4,2	4,0	3,9
2004	4,2	2,3	4,4	6,0
2005	4,9	1,2	5,2	5,6
2006	5,0	1,0	5,5	4,3
2007	5,3	1,1	5,7	5,1
2008	5,0	0,3	5,3	-

Fuentes: Dirección de Presupuestos, Informe de las Finanzas Públicas y Banco Central de Chile

CUADRO 4 : VARIACIÓN INTERANUAL DE GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS EN PORCENTAJE

AÑO	GASTO PRESUPUESTARIOS GOBIERNO CENTRAL LEY PRESUPUESTO	GASTO GOBIERNO CENTRAL EFECTIVOS	INGRESOS GOBIERNO CENTRAL EFECTIVOS	INGRESOS TRIBUTARIOS ESTIMADOS	INGRESOS TRIBUTARIOS GOBIERNO CENTRAL	BALANCE FISCAL EFECTIVO (%PIB)
2000	3,3	4,2	11,7	-	10,5	-0,4
2001	5,2	3,6	4,1	4,0	4,2	-0,1
2002	5,2	4,2	0,8	4,8	4,4	-0,6
2003	4,3	1,6	5,3	5,5	2,2	0,0
2004	4,3	6,1	20,0	6,4	11,0	2,4
2005	5,5	6,6	19,1	9,4	19,1	4,7
2006	6,0	6,9	23,2	7,2	14,3	7,7
2007	9,4	8,7	12,3	3,9	17,1	8,8
2008	9,5	-	-	-1,9	-	-

Fuentes: Dirección de Presupuestos, Informe de las Finanzas Públicas y Estadísticas de las Finanzas Públicas, www.dipres.cl Consulta septiembre 2008

CUADRO 5 : PAÍSES AMÉRICA LATINA. INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL, 1990/1991 - 2004/2005

PAÍS	GASTO PÚBLICO SOCIAL					
	PER CÁPITA (EN DÓLARES DEL 2000)			COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO		
ARGENTINA	1179	1640	1521	19,3	21,8	19,4
BRASIL	604	776	860	18,1	21,1	22,0
CHILE	403	746	729	12,7	15,1	13,1
COLOMBIA	123	266	291	6,6	13,2	13,4
COSTA RICA	486	728	772	15,6	18,0	17,5
CUBA	...	570	870	27,6	22,2	28,7
ECUADOR	94	65	96	7,4	4,9	6,3
GUATEMALA	44	93	100	3,3	6,1	6,3
MÉXICO	324	564	618	6,5	9,7	10,2
PARAGUAY	45	107	108	3,2	8,0	7,9
URUGUAY	820	1322	1087	16,8	22,2	17,7

Fuente: CEPAL

CUADRO 6 : DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN CHILE, EN PORCENTAJE DEL PIB

FUNCIONES DEL ESTADO	1987	1990	1994	2000	2005	2006	2007
FUNCIONES TRADICIONALES	5,3	3,9	3,2	3,6	3,4	3,2	3,3
Organos centrales	1	0,7	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8
Defensa Militar	3,3	2,3	1,5	1,7	1,3	1,2	1,2
Orden y Seguridad	1	0,9	1	1,2	1,3	1,2	1,3
FUNCIONES ECONÓMICAS	3,1	2	2,7	3	2,5	2,5	2,7
Transporte	1,3	0,8	1,4	1,5	1,6	1,5	1,6
Agricultura	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3
Investigación y Desarrollo	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros económicos	1,2	1	0,9	1	0,4	0,6	0,6
FUNCIONES SOCIALES	15,3	12,3	11,7	14,2	12,2	11,6	11,6
Edad Avanzada	8,1	6,7	5,4	6,1	4,8	4,4	4,1
Educación	3,0	2,3	2,5	3,7	3,2	3,1	3,2
Salud	2,0	1,9	2,4	2,8	2,8	2,8	3,0
Vivienda Social	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
Familia e hijos	0,9	0,7	0,5	0,7	0,5	0,5	0,5
Desempleo	0,5	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1
FUNCIONES AMBIENTALES	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4
Urbanización y servicios	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3
Protección del Medio ambiente	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
DEUDA PÚBLICA	2	1,9	1	0,4	0,4	0,3	0,3
Otros	0,4	0,4	1	0,7	0,3	0,3	0,4
Total	26,3	20,7	19,9	22,3	19,1	18,2	18,7

Fuente: En base a Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Estadísticas de las Finanzas Públicas, 1987-2003 y 1996-2007.

# ANÁLISIS Y PROPUESTAS - Políticas Económicas

## Políticas Económicas en la Crisis

**\*Gonzalo Martner F.**

Facultad de Administración y  
Economía, Universidad de Santiago  
de Chile

El contenido presentado en “Análisis y Propuestas” representa el punto de vista del autor y no necesariamente refleja la opinión de la Fundación Friedrich Ebert.

Esta publicación está disponible en internet: [www.fes.cl](http://www.fes.cl), en Publicaciones

---

## ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Octubre 2008



La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana. Se dedica a la labor de la asesoría y la capacitación política y ofrece espacios de debate en Alemania y en diversos países en todo el mundo. El objetivo de su labor es fortalecer la democracia y la justicia social. Para estos efectos, coopera con actores políticos y sociales de la más diversa índole en Alemania y en el mundo.

[www.fes.cl](http://www.fes.cl) / [feschile@fes.cl](mailto:feschile@fes.cl)