

## **El Gobierno de Ricardo Lagos**

**Manuel Riesco\*** 10 de Marzo del 2006

El presidente Ricardo Lagos culmina su mandato con un nivel de aprobación sin precedentes (más del 60%). Los empresarios le sacaron lágrimas, a punta de aplausos y vítores. Los medios se exultan entonando sus loas. Llevan cuenta exacta de sus días gobernados (2,191), consejos de gabinete presididos (59), tratados internacionales firmados (174), giras internacionales (73), discursos pronunciados (1,939), entrevistas concedidas (683), municipios visitados (487), kilómetros de carreteras en doble vía construidas (1,500), decretos supremos firmados (10 mil, incluyendo el indulto al degollador de José Manuel Parada). Sus asesores del segundo piso, su fotógrafo y su sastre, se convierten en personajes. Para rematarlo, el suplemento de negocios de *El Mercurio* reúne un cogollito de empresarios, economistas, abogados, sociólogos y unos historiadores, quiénes lo designan ¡el mejor presidente de la historia de Chile! -el general Carlos Ibáñez aparece antepenúltimo y el presidente Allende penúltimo (el peor, según ellos, fue Dávila), en tan ecuánime listado. ¡Que bochorno!

Las calificaciones de Ricardo Lagos como gobernante son con justicia enaltecidas, siendo quizás la principal, el que ha restituido al ejercicio del cargo la autoridad culta, digna, honrada y por lo general bien sobria, que le imprimieron tradicionalmente los mejores presidentes republicanos. Sus talentos y virtudes personales merecen ser exaltadas. Todos estos méritos los comparte, sin embargo, bien a parejas, con el otro buen Presidente de la transición, Patricio Aylwin.

Las realizaciones de su gobierno son asimismo considerables. En la esfera de obras públicas son francamente espectaculares. En otro ámbito, será bien recordada su negativa a plegarse a la guerra de Bush en Irak, así como su actitud y la de sus escoltas durante la visita de aquel a Chile. Su iniciativa que culminó en el informe Valech, será asimismo considerada importante, a pesar de la mezquindad de las indemnizaciones otorgadas a presos y torturados por la dictadura. Es probable, asimismo, que su calificación de *El Mercurio* como "el diario de una tribu que desea sembrar el odio," pase a la historia. En este caso singular, quizás se lo compare con aquella del Presidente Allende, que alguna vez lo llamó "la yegua madrina de la reacción".

Más allá de eso, sin embargo, el reconocimiento actual a Lagos se asienta, probablemente, en medida no menor, en que le ha tocado presidir sobre la evolución de fenómenos de enorme trascendencia que, hacia el fin de su gobierno, felizmente han seguido un curso bien favorable. Lamentablemente, y más allá de sus buenas intenciones y convicciones personales, muchas veces su presidencia bien poco y nada tuvo que ver con este favorable desenlace. Quizás, al contrario, en ocasiones.

La economía es un buen ejemplo de ello. El fin del gobierno de Lagos coincide con la salida del ciclo recesivo que se inició en 1998, y se extendió en su fase depresiva hasta el 2003. Sin embargo, 2004 y 2005 han sido años de franca recuperación, de una economía que se adelanta ahora a todo vapor hacia la fase de auge del actual ciclo -sería de desear y esperar que la misma se extienda a buena parte, sino a todo

el gobierno de Bachelet. Sin embargo, bien poco hizo el gobierno de Lagos para evitar que la crisis se prolongase tanto, o para aliviar los sufrimientos de los más afectados por ella. Al contrario, su gobierno fue responsable principal de la gravedad de sus rasgos y efectos.

Hay consenso, en que la aguda caída de 1998 y 1999 se debió en parte importante a la política monetaria contractiva de Carlos Massad en el Banco Central –no se sabe que haya respondido por los inmensos costos de sus singulares chamonadas. Sin embargo, ello fue contrarrestado entonces, en parte, por la política fiscal de Aninat, quien no dudó en incrementar fuertemente el gasto público en esos años. El gasto social, por ejemplo, aumentó un 7.6% en 1998 y un 9.9% en 1999, años en que se generaron déficit fiscales de 3% a 4%, en plena recesión – como corresponde a las mejores prácticas en estas circunstancias. Eyzaguirre, en cambio, apenas llegó, procedió a restringir el gasto público brutalmente –el 2000 rebajó el déficit prácticamente a cero, contrayendo así el gasto en 3 a 4 puntos del PIB, lo que es letal en medio de una recesión. En estos días, Lagos se ha vanagloriado de no haberles permitido entonces a “sus asesores”, como declaró, vender ENAP y otras empresas públicas. Menos mal y bien por él. Sin embargo, no tuvo entonces la misma energía para impedir que su “asesor” repitiera la chamonada de contraer el gasto en medio de la recesión. Los resultados fueron desastrosos. En lugar de los 200 mil empleos que Eyzaguirre prometió, logró 100 mil desempleados adicionales en su primer año de gobierno. La política fiscal contractiva, se mantuvo durante los años siguientes. Bajo la figura del denominado “superávit estructural” – calificada de tontería por el profesor estadounidense de Eyzaguirre, Dornbusch – se permitió déficit mínimos durante los años recesivos. De acuerdo a la evaluación de su propio director de presupuesto, el efecto final de la política fiscal fue neutro, lo cual durante una recesión constituye un error de proporciones. Actualmente, dicha política se traduce en inmensos superávit fiscales, lo cual constituye asimismo una seria distorsión. Lagos prestó oídos sordos a las voces que clamaban por políticas alternativas, como la de Ricardo Ffrench-Davis. Estas, por lo demás, se avenían más con sus propias convicciones en estas materias – al menos así aparecen en sus libros. En cambio, mantuvo su apoyo a Eyzaguirre, y terminó aplaudiéndolo agradecido.

Los efectos de los errores anteriores fueron muy serios para la economía y la población. Debido a ellos, principalmente, la recesión se arrastró a lo largo de seis años completos, desde 1998 a 2003. El desempleo azotó en todo momento a más de medio millón de personas, según las cifras oficiales – y a más de un millón en realidad, puesto que las cifras de del INE subestiman seriamente el fenómeno. Las PYME fueron, asimismo, seriamente afectadas y muchas de ellas cayeron a la quiebra. Por el otro lado, claro, las políticas que perjudican a unos, benefician mucho a otros. Ninguno de los grandes deudores en dólares entró en falencia, por ejemplo, y los bancos extranjeros acreedores pudieron cobrar sus créditos sin problemas. Hoy día todos ellos aplauden a Lagos de pie. Una cosa por otra.

El término de la dictadura en 1989, logró modificar significativamente la política de reducción del Estado seguida hasta entonces. En efecto, los gobiernos elegidos democráticamente han llevado a cabo un significativo esfuerzo por recuperar el rol del Estado en general y en políticas sociales en particular. Ello se ha reflejado en una importante recuperación del gasto público total y social, los cuales se multiplicaron alrededor de 2.5 veces, entre 1990 y 2003. Expresado todo en pesos de diciembre 2003, el gasto público social se recuperó de los recortes de la dictadura y creció, de 2.7 billones de pesos en 1990 a 6.9 billones el 2003, mientras el gasto social anual per-cápita se recuperó y creció de 208 mil pesos en 1990 a 472 mil

pesos en 2003. En algunos sectores, como educación y salud, el gasto se multiplicó por 3.8 veces y 2.86 veces, respectivamente, durante el mismo período logrando recuperar significativamente el deterioro ocasionado por la dictadura.

Sin embargo, dicho crecimiento del gasto público total y social ha sido igual o poco mayor que el del PIB en el período. Así, entre 1989 y 2000 el gasto público total y el gasto público social crecieron rápidamente, a una tasa promedio de 6.3% y 7.1% anual, respectivamente. Dichas tasas fueron respectivamente igual y levemente mayor, que el aumento del PIB. Según la serie con base en 1986, éste creció a un promedio de 6.3% anual en el período. Así, durante los años 1990, la proporción del gasto público total sobre el PIB se mantuvo en el orden del 24%, mientras el gasto social subió levemente, de 15.4% a 16.6% en el mismo período, medidas según la antigua serie del PIB.

Durante el gobierno de Lagos, en cambio, la política restrictiva del Ministro Eyzaguirre se ha traducido en un retroceso del gasto público total, el que ha crecido a una tasa inferior al PIB. Entre 2000 y 2004 el gasto público total y social crecieron mucho más lento, a tasas promedio de 3.6% y 4.2%, respectivamente. En el mismo período, el PIB creció a un promedio anual de 3.9%, con lo cual el gasto público total bajó como proporción del PIB, mientras el gasto social creció muy levemente. Para el 2005 el último presupuesto de Lagos establece un crecimiento de 6% en el gasto social y de 5.5% en el gasto público total. Ambas cifras, sin embargo, probablemente caerán por debajo del crecimiento del PIB este año. Como proporción del PIB, según la nueva serie con base en 1996, la proporción del gasto público y el gasto social sobre el PIB se habrá reducido en definitiva a 20.5% y 14.2%, respectivamente. Esta última cifra es muy similar al promedio de América Latina.

En el caso de educación y, particularmente, en el caso de salud, el gobierno de Lagos ha mantenido la política de los gobiernos de la Concertación, en el sentido de incrementar los recursos asignados a estos efectos por encima del crecimiento económico. Sin embargo, dicho ritmo de incremento ha bajado sustancialmente en el caso de educación y menos en el caso de salud. Así, entre el 2000 y el 2004, los recursos asignados a educación y salud crecieron a una tasa promedio anual de 5.7% y 6.9%, respectivamente. Entre 1989 y 2000, en cambio, dichos incrementos habían alcanzado un promedio de 9.3% y 8.9% anual, respectivamente.

Es decir y, como conclusión, si bien el gasto público total y el social en particular se ha recuperado aceleradamente durante los gobiernos de la Concertación y este proceso ha continuado, aunque más lentamente, durante el gobierno de Lagos, ello ha corrido a parejas con el crecimiento del PIB en el período e incluso levemente por debajo, en el caso del gasto público total. En otras palabras, luego de casi 16 años de transición a la democracia, el país no destina a fines públicos una proporción mayor de las riquezas creadas anualmente. Durante el gobierno de Lagos en particular, la restrictiva política fiscal significó retroceder con relación a los tímidos avances logrados durante los años 1990. En el caso de la política social, los recursos han aumentado muy levemente en relación al PIB, pero todavía nos encontramos en un nivel similar al promedio de América Latina, al respecto. Donde sí se han experimentado una recuperación y luego avances reales, han sido en educación y salud, ítems en los cuales la recuperación del gasto público ha sido sustancialmente mayor que el PIB, durante los gobiernos de la Concertación en general, como se ha visto arriba.

Por otra parte, si se compara con la situación anterior al golpe militar, todavía se está muy lejos de recuperar los niveles de gasto público social de principios de los

años 1970, medido como porcentaje del Producto Interno Bruto. A excepción de previsión, donde el gasto público se disparó en 1981 luego de la privatización de las pensiones. En salud y educación, en cambio, con anterioridad al golpe de Estado de 1973, el gasto público alcanzó al 4.7% y 7.2% del PIB, respectivamente, cifras que al fin de la dictadura se habían reducido a 2.6% y 2.9% del PIB, respectivamente. Al 2000, dichas cifras se habían recuperado a 3.1% y 4.1% del PIB, respectivamente, situación que se ha mantenido con leves mejoras durante el gobierno de Lagos.

Los efectos sobre los salarios –y por lo tanto sobre la distribución del ingreso, la cual depende principalmente de éstos- fueron, asimismo, desastrosos. Si se considera el período de 1993 a 2004, por ejemplo, para el cual existen estadísticas de remuneraciones del INE consistentes, los salarios reales crecieron en un 36.1% - más bien, hay que decir que se recuperaron del deterioro ocasionado por la dictadura, puesto que solamente en diciembre de 1999 alcanzaron su nivel anterior al golpe de 1973. Por otra parte, durante el mismo período, la ocupación creció en un 31.4%. Si se multiplican ambos factores, resulta que los ingresos de la masa de los asalariados creció en un 78.8%. Sin embargo, durante el mismo período, el producto interno bruto (PIB) creció en un 90%, es decir, casi se duplicó. De lo anterior se concluye que los ingresos de los asalariados disminuyeron su participación en el PIB, entre 1993 y 2004. Si se precisa este análisis, resulta que casi toda esa pérdida ocurre durante el gobierno de Lagos. En efecto, entre 1993 y 2000, los ingresos del conjunto de los asalariados creció casi lo mismo que el PIB – 54.7% y 56% respectivamente. En cambio, entre el 2000 y 2004, el crecimiento de la masa de los salarios fue de 15.9%, mientras el PIB creció en 22%. Si se considera además el 2005, la situación es mucho peor. Un reciente trabajo de CEPAL ha mostrado que durante ese año, las remuneraciones reales cayeron, puesto que si bien las remuneraciones por hora aumentaron, disminuyó el número de horas trabajadas en promedio. Por su parte, el empleo creció, pero la multiplicación de ambos factores se mantiene más o menos constante, o crece muy poco ese año. En cambio, el PIB creció casi más de un 6.5% ese año. Es decir, durante el gobierno de Lagos, tanto en años de recesión como en otros de franca recuperación, los asalariados vieron disminuir drásticamente su participación en el producto total.

Por otra parte, algunas medidas importantes del gobierno de Lagos reflejan bastante bien una característica general de los gobiernos de transición: han efectuado avances “en la medida de lo posible,” los que han significado bien poco en verdad. Así lo demuestran dos de los principales logros de Lagos en materias sociales y económicas, el seguro de cesantía y el royalty a la minería. Como es sabido, en el primer caso, se aprobó durante su gobierno una ley que establece un seguro de cesantía, bajo un esquema de capitalización individual al cual contribuyen los empleadores –que pueden descontar luego las contribuciones de las indemnizaciones por años de servicios-, y los trabajadores. Parte de las contribuciones van a un fondo solidario, al cual aporta, en forma mínima, el Estado. El resultado del esquema es que durante la recesión sirvió de bien poco - aparte de aportar excelentes estadísticas acerca de lo precario que es el empleo en Chile. En efecto, exigía para retirar los magros fondos acumulados la permanencia de un año, y sus mismas estadísticas demostraron que más de la mitad de los nuevos contratos duran menos de cuatro meses y el 90% menos de un año.

En cuanto al llamado “royalty II”, que en verdad no es royalty sino una sobretasa de impuesto a la renta, el mismo significa en los hechos una leve rebaja en la tasa impositiva a las mineras que estaban acogidas a invariabilidad tributaria. Ellas estaban afectas al 42% de impuestos, tasa que bajó al 35% al acogerse a la ley de “royalty”, la cual les otorga además 12 años adicionales de invariabilidad. Por otra

parte, les significa un 5% de impuesto adicional, es decir, terminan en 40%. La ventaja para el fisco es que el 5% -en realidad es un poco más, porque se aplica sobre una base con menos descuentos- lo deben pagar de inmediato, con menos posibilidades de escabullirlo con depreciación acelerada u otros mecanismos de elusión. La única minera que no estaba acogida a invariabilidad tributaria -que era también la única que pagaba impuestos y no hacía trampas con la depreciación acelerada-, ahora no quiere pagar el royalty, puesto que descubrió que uno de sus asociados sí estaba acogido a invariabilidad y no quiere abandonarla -ello es voluntario según la ley. Los dos ejemplos anteriores muestran que muchas de las medidas económicas y sociales de Lagos deberán ser cambiadas a poco andar, por resultar ineficaces para los objetivos buscados. En otros aspectos económicos, la política de Lagos no ha avanzado un ápice en la dirección de cambiar el modelo vigente -el que se encuentra bien evidentemente en crisis. Al contrario, lo ha profundizado no poco, como lo demuestra, por ejemplo, la política educacional, o la referida a los tratados económicos internacionales, donde persiste el distanciamiento del Mercosur y América Latina.

En otro ámbito, no cabe duda que durante el gobierno de Lagos, el país ha avanzado extraordinariamente en la dirección de completar la transición hacia la democracia plena. Sobran los ejemplos al respecto y muchos se han dado en estos días. Los avances a este respecto son cada vez más rápidos, y se aprecian en todos los aspectos de la vida social. Se respira un mucho mejor aire que hace seis años atrás. Eso se nota y la agente lo aprecia con profunda satisfacción. Sin embargo, es bien discutible que estos avances se hayan producido gracias al gobierno de Lagos, aunque éste puede haber aportado su grano de arena en algunos casos. Por lo general, Lagos ha observado con benevolencia y simpatía, como estos cambios le han ido pasando por el lado. En otros casos, sin embargo, Lagos se ha mantenido fiel a los compromisos fundacionales de la transición -modelo económico, exclusión e impunidad. Estos serán considerados bien miserables, por la historia.

**Manuel Riesco** es economista del Centro de Estudios para el Desarrollo Alternativo (Cenda). [mriesco@cep.cl](mailto:mriesco@cep.cl)



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", CEME: <http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: [archivochileceme@yahoo.com](mailto:archivochileceme@yahoo.com)

**NOTA:** El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores.