

# **Políticas de gasto público social en Chile durante la Crisis Asiática (1998–1999)**

Public social spending policies in Chile during the Asia financial crisis (1998–1999)

MG. ESTEBAN ENRIQUE VERGARA POBLETE. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile.  
[esteban.vergara.p@mail.pucv.cl](mailto:esteban.vergara.p@mail.pucv.cl)

Recibido el 10 de octubre de 2015  
Aceptado el 29 de diciembre de 2015

## RESUMEN

Esta investigación analizó el impacto de la Crisis Asiática sobre las políticas implementadas por la Concertación de Partidos por la Democracia dirigidas a disminuir la pobreza y desigualdad a que condujeron las políticas neoliberales impuestas por la dictadura militar entre 1973 y 1989. Para ello, se procedió al estudio de las políticas sociales, económicas y de financiamiento del gasto público social del período 1990–2000, los actores políticos involucrados en la formulación de las políticas sociales, las medidas políticas concretas adoptadas durante la crisis y el grado de impacto que generaron en indicadores tales como el PIB, la tasa de empleo y desempleo, el ingreso per cápita y el gasto público social como porcentaje del PIB. Los resultados obtenidos destacaron la importancia de mantener un gasto social contracíclico en un contexto de shock externo, con el fin de morigerar el impacto de la crisis sobre los sectores más vulnerables de la población. Sin embargo, la inexistencia de una política destinada a proteger el empleo, sumado al excesivo celo del Banco Central en el control de la inflación, provocó que la tasa de desempleo superase el 11%, lo que significó para el gobierno asumir un alto costo político en las elecciones presidenciales de 1999.

**Palabras clave:** Gasto público social, Crisis Asiática, políticas contracíclicas, inflación.

## ABSTRACT

This research analyzed the impact of the Asia crisis of 1998 in the policies implemented by the Concertación de Partidos por la Democracia in the way to reduce the poverty and inequality as result of the implementation of neoliberal economic policies during the dictatorship between 1973 and 1990. For this, it was studied the social, economic policies and the financing of public social spending between 1990–2000, the political actors involved in the formation of social policies, the concrete policies adopted during the crisis and its impact in the GDP, unemployment rates, per capita income and public social spending as percentage of GDP. The result of this research underlined the importance to maintain a contra-cyclical public social spending in an external shock context. A policy like that could reduce the crisis impact in the more vulnerable sectors of the population. Nevertheless, the absence of an employment protection policy, plus the excessive control of the Central Bank respect the inflation rate, caused that the unemployment rate rose 11%, which meant for the government to assume a great political cost in the 1999's presidential elections.

**Key Words:** Public social spending, Asia crisis, contra-cyclical policies, inflation.

## Introducción

Esta investigación tuvo por objeto medir el impacto de la Crisis Asiática de 1998 sobre las políticas implementadas por la Concertación de Partidos por la Democracia dirigidas a disminuir la pobreza y desigualdad heredada de la dictadura militar entre 1973 y 1990. Con ello se pretendió complementar las interpretaciones que han llevado a cabo expertos como Ricardo Ffrench-Davis, Patricio Meller, José Pablo Arellano, Crisóstomo Pizarro y Alejandro Foxley, entre otros. La mayor parte de estos trabajos han sido realizados desde la ciencia económica, observándose la necesidad de profundizar sobre la toma de decisiones que se generaron para conseguir implementar las políticas económicas, sociales y de gasto público social en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, particularmente durante la Crisis Asiática (1998).

Considerando estas ideas, se procedió a efectuar un análisis de las políticas sociales, económicas y de financiamiento del gasto público social formuladas durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y el grado de impacto de la Crisis Asiática de 1998 sobre éstas. Junto con ello, se estudió a los actores políticos involucrados en la formulación de las políticas sociales, destacando la Concertación de Partidos por la Democracia (centro-izquierda) y la Alianza por Chile (centro-derecha). Así mismo, se analizaron las medidas políticas adoptadas durante la crisis y su impacto en indicadores macroeconómicos como el PIB, la tasa de desempleo, el ingreso per cápita, los índices de desigualdad, y gasto social como porcentaje del gasto público total.

## La economía chilena en la mediana duración

Para comprender los efectos de la Crisis Asiática en la economía nacional, es necesario revisar brevemente los vaivenes económicos que debió enfrentar Chile durante el siglo XX. El impacto de los *shocks* externos ha tenido profundas repercusiones en el tipo de política económica que el Estado ha desarrollado durante el referido marco temporal. Esto ha influido en gran medida en la orientación de sus políticas económicas, ya fuese hacia la economía de mercado o hacia el intervencionismo estatal. Del “crecimiento hacia afuera”, propio del siglo XIX e inicios del siglo XX, el Estado se transformó en el motor del desarrollo industrial y tecnológico del país. Los inicios de este proceso deben situarse en la intervención política que realizó la baja oficialidad del Ejército, de origen mesocrática, en el llamado “ruido de sables” –demostración de fuerza derivó en la ampliación de la seguridad social–. Finalmente, la necesidad de encontrar una salida a la Gran Depresión de 1929–1932 llevó al Estado a apostar por la estrategia desarrollista con el fin de superar la crisis (Meller, 1998, pág. 48).

Este modelo de desarrollo económico sufrió un agotamiento debido a la incapacidad técnica para

superar la fase de industrialización liviana y así pasar a una fase de industrialización pesada. Además, no se había logrado mejorar sustancialmente la calidad de la producción. Muchas empresas eran ineficientes o se mantenían financieramente a flote por medio de incentivos estatales como subsidios y restricciones a la importación (Meller, 1998, pág. 55).

La ampliación sostenida del gasto público y del gasto público social, sumado a políticas económicas mal articuladas provocó que este modelo económico entrara en crisis, coincidiendo con la crisis política de 1973. El agotamiento del modelo desarrollista desde la década de 1950 en adelante fue empleado como excusa para justificar su desmantelamiento y reemplazo por el modelo económico neoliberal durante la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973–1990).

Con la excusa de poner fin a la crisis económica en que el país se hallaba sumido, la dictadura dio paso a la llamada “política de *shock*” que se tradujo en una súbita liberalización de la economía, la privatización de las empresas públicas chilenas, la brusca reducción del gasto público y la eliminación de beneficios sociales garantizados por el Estado, la privatización del sistema de pensiones y la flexibilización del mercado laboral en el marco del Plan Laboral (1979). Estas políticas generaron una enorme vulnerabilidad económica y social para Chile. Cuando el país se vio impactado por la Crisis de la Deuda Externa, la política económica adoptada por la dictadura para enfrentar este *shock* se tradujo en una caída del PIB del 17% entre 1982–1983. En América Latina esa cifra fue de un 3.2%. A ello debe agregarse un alza significativa de la tasa de desempleo, que alcanzó el 30%, y la caída de un 11% en los salarios reales (Ffrench–Davis & Labán, 1995).

El costo social de la Crisis de la Deuda Externa fue asumido por los sectores más vulnerables del país. La población viviendo en condiciones de pobreza alcanzó un 45% en 1987 (Ffrench–Davis, 2011). En términos macroeconómicos, entre 1974 y 1989, el PIB per cápita anual solo creció en un 1,3% (Ffrench–Davis, 2010). Los planes de emergencia de Pinochet, PEM y POJH, tampoco contribuyeron a generar condiciones de trabajo decente para los sectores más afectados por la crisis.

Los peores efectos de las políticas neoliberales impulsadas por la dictadura se vieron reflejados en el aumento de la desigualdad social. La relación entre el ingreso del quintil más rico y el quintil más pobre (Q5/Q1) era de alrededor de 15 veces en el período 1974–1981, y se deterioró a 20 veces en los ochenta. Debemos tener presente que esta relación alcanzaba un valor de 13 en la década de 1960 (Ffrench–Davis, 2010). En términos del coeficiente de Gini, se observa un deterioro entre 1974 y 1981. Durante todo el período de la dictadura militar, este indicador alcanzó un valor de 0,543 (Ffrench–Davis & Labán, 1995). Los datos anteriores evidencian que las políticas económicas de la dictadura militar generaron un importante retroceso en materia de igualdad.

La dictadura militar intentó regular –durante los últimos años de gobierno– la aplicación ortodoxa del modelo económico neoliberal. Esto se debió a los negativos efectos de la Crisis de la Deuda Externa sobre la economía y la calidad de vida de la población. Sin embargo, dichas políticas

no generaron una mejora perceptible en los indicadores de pobreza y desigualdad. Esta situación, sumada al rechazo de parte la población a las violaciones a los derechos humanos en que incurrió la dictadura militar, influyó en los resultados obtenidos por la dictadura militar en el plebiscito del 5 de octubre de 1988.

### **Avances en políticas de gasto público social durante la transición**

El rechazo de un significativo porcentaje de la población chilena a la continuidad de Augusto Pinochet como jefe de Estado se evidenció en los resultados del plebiscito del 5 de octubre de 1988. La derrota de Pinochet significó que, en el plazo de un año, se llevaran a cabo elecciones libres entre los partidos políticos, rearticulados a partir de la década de 1980. En las elecciones de 1989 resultó vencedor el demócratacristiano Patricio Aylwin con un 55,2% de los votos, representando a la Concertación de Partidos por la Democracia (Universidad de Georgetown, 1999).

El gobierno de transición democrática de Patricio Aylwin (1990 y 1994) se caracterizó por sus importantes avances en materia social, destacando la aprobación de una reforma tributaria y una reforma laboral, cuyo objeto respondía a la necesidad de saldar la “deuda social” heredada de la dictadura. La aplicación de políticas neoliberales con un mayor grado de regulación estatal y la ampliación sostenida del gasto social provocó que en 1993 la economía chilena creciera un 7%, y el porcentaje de población viviendo bajo la línea de pobreza disminuyera de un 45,1% en 1987 a un 27,5% en 1994 (Ffrench–Davis, 2010).

El gobierno de Eduardo Frei (1994–2000) mantuvo el crecimiento del gasto público social. El gasto social per cápita había ascendido de los US\$259,1 en 1990–91 a los US\$318,3 en 1994–95 (CEPAL, 2007), lo que supuso un alza del 20,5% para el período señalado. Además, el gasto social como porcentaje del PIB se había incrementado de un 13,1% en 1990–1991 a un 13,4% en 1994–1995; mientras que el gasto social como porcentaje del gasto público total se elevó de un 60,3% a un 63,3% entre esos mismos años (CEPAL, 2007).

### **El gobierno de Frei en términos macroeconómicos**

En términos macroeconómicos, el gobierno de Frei podría ser considerado exitoso. En seis años de gobierno el crecimiento económico alcanzó un promedio de 5,7%, considerando los efectos adversos de la Crisis Asiática de 1998. Por su parte la inflación descendió a un 6% el año 1997. Durante su último año de gobierno este indicador incluso se redujo a un 3% (Fort, 2000), mientras que la tasa de inversión correspondió a la más alta del siglo XX, promediando el 24% del PIB (Fort,

2000). Pero la tasa de desempleo, que había caído sostenidamente durante el gobierno de Aylwin, sufrió un alza sobre los dos dígitos durante la Crisis Asiática, promediando finalmente un 7,5% para el período del gobierno de Frei (Fort, 2000). Esta cifra evidenció un manejo inapropiado de la crisis, que obligó a la población más vulnerable a asumir los costos económicos de la crisis financiera. Aunque el gasto público social continuó siendo expansivo en el marco de la crisis, la política de empleo mostró un comportamiento procíclico, no adoptándose mecanismos de transferencias monetarias a los sectores más vulnerables de la población, protección del empleo o incentivos a la contratación de mano de obra. Recién durante el gobierno de Ricardo Lagos se desarrollaron políticas pro empleo con el fin de paliar la consecuencia más visible de la Crisis Asiática en la población chilena.

### **Evolución del gasto público social durante el gobierno de Frei**

El gobierno de Frei incrementó la tendencia al aumento del gasto público total y del gasto social, que había establecido anteriormente por el presidente Aylwin. Durante ambas administraciones el gasto público social creció en promedio un 13,2% del PIB (Rodríguez, 2010), y para el caso específico del gobierno de Frei, el gasto público social el año anterior a la crisis – 1997 – correspondió al 65% del gasto público total, equivalente al 14,3% del PIB de ese año (Dirección de Presupuestos, 1999). De acuerdo a CEPAL, estas cifras corresponderían a un gasto público social moderado, concordante con la postura del gobierno de mantener los equilibrios macroeconómicos (CEPAL, 2010).

Entre 1990 y 1999 el gasto social en educación como porcentaje del PIB aumentó desde un 2,6% a un 3,9%. En términos monetarios supuso que para 1998 el gasto alcanzara los CLP 1.252 millones, mientras que a principios de los noventa la inversión estatal en el sector no alcanzaba a representar la mitad de este valor (PNUD, 1999). Pese a ello, el presidente Frei reconoció que no se habían logrado avances significativos en la mejora del sistema educativo nacional. A su juicio, era necesario reformar el sistema educativo, especialmente en la enseñanza media. De hecho, su objetivo sería lograr adaptar la formación técnico-profesional a las nuevas necesidades productivas de un país que avanzaba hacia una más profunda inserción económica (Goicovic, 2002).

Para el caso del gasto social en salud, éste creció del 2,1% al 2,8%; el gasto social en seguridad social creció del 7% al 7,5%, y el gasto en vivienda, agua, saneamiento y otros creció del 1,4% al 1,8% entre 1990 y 1998. Sin embargo, debe considerarse que los servicios sanitarios fueron privatizados durante el gobierno de Frei. Esta medida se justificó aduciendo que el aumento de los costos de mantención de las empresas públicas amenazaba el equilibrio macroeconómico del país (Valenzuela & Jouvralev, 2007). Pese a ello, en febrero de 1998 se promulgó el Decreto Supremo

N°195 del Ministerio de Hacienda, que ampliaba las posibilidades para que los sectores más pobres del país accedieran a subsidios para el pago de consumo de servicios de agua potable y alcantarillado.

Los indicadores de bienestar de la población evolucionaron positivamente durante el período: la esperanza de vida al nacer se elevó de los 72,7 años en 1987 a los 75 años en 1998. Entre 1990 y 1998 también se elevó el porcentaje de alfabetismo en el país de un 94,1% a un 95,2% en 1997 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999). Para diciembre de 1997 el desempleo era de apenas un 5,1%, lo que correspondería técnicamente a una situación de pleno empleo (Covarrubias, 2002). Estos indicadores, sin embargo, no permiten establecer avances en términos de equidad:

“El nivel de gasto no da cuenta de la calidad del mismo, ni su efectividad. Tampoco indica la distribución de ese gasto, tanto programática como geográficamente. Por lo tanto, al comparar niveles de gasto en años y presupuestos distintos, se comparan agregados en productos y servicios distintos en una proporción desconocida. El gasto en salud presentado en las cuentas fiscales sólo se refiere a las acciones y programas de promoción de buena salud, prevención de enfermedades y atención en salud, sin abarcar los factores condicionantes de la salud ni otra inversión indirecta”. (Drago, 2006, pág. 23).

En este contexto, la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), partidos de centroderecha opositores al gobierno de Frei, insistieron en atribuir los positivos resultados macroeconómicos exhibidos en los primeros años de gobierno democrático a la dictadura militar. Por ello, criticaron la política de ampliación del gasto social, ya que contrariaba el objetivo del modelo económico, consistente en garantizar en primera instancia el crecimiento económico para así permitir el desarrollo social. La UDI y el diario *El Mercurio* incluso llegaron a señalar que se generarían distorsiones en el mercado que podrían derivar en una crisis institucional similar a 1973 (Pizarro, 2009).

Las presiones de la derecha respecto al manejo económico de Frei, y la autocomplacencia de los mismos políticos de la Concertación respecto a sus logros, generaron un creciente descontento de la población respecto a la política en general y al gobierno de Frei en particular, como se pudo apreciar en la elevada cantidad de votos nulos y blancos emitidos durante las elecciones parlamentarias de 1997. Para el caso de diputados, los votos nulos y blancos sumaron un 17,7%, mientras que para senadores correspondieron a un 16,94% (Universidad de Georgetown, 1999). El año 1993 dichos porcentajes correspondieron para el primer caso un 8,7% mientras que para el segundo un 8,4% (Álvarez-Rivera, 2015). En este contexto político se produjo la Crisis Asiática, que si bien se originó en 1997, sus efectos se dejaron caer con fuerza sobre la economía nacional al año siguiente.

## El impacto de la Crisis Asiática en la economía chilena

El rápido crecimiento económico del país generó una falsa creencia de que este proceso se sostendría en el tiempo. Este optimismo significó que el Estado no tomara salvaguardas frente a la posibilidad que la economía nacional fuese golpeada nuevamente por un *shock* económico externo. Durante la primera parte del gobierno de Frei (1994–1997), existió una fuerte entrada de capitales y el Estado no puso mayores trabas a esta situación, ya que resultaba conveniente para la mantención del superávit fiscal.

Otro aspecto a considerar era el déficit en la balanza de pagos del país. Si bien el déficit de la cuenta corriente alcanzó un 2,3% del PIB entre 1990 y 1995 –considerado como moderado–, en el bienio 1996–1997 esta cifra aumentó a más del doble, alcanzando el 4,8% del PIB (Ffrench–Davis, 2010). Esta variación es atribuible a la caída de los precios de las *commodities*. A ello debía sumarse el fuerte aumento del gasto privado y la sobreexpansión de la demanda interna –esencialmente de origen privado–, fundamentada básicamente en el endeudamiento a partir de créditos (Fort, 2000).

Una vez contagiado nuestro país por la crisis, el PIB pasó de haber crecido a una tasa promedio de 7,8% anual entre 1994–1997 a crecer apenas a un ritmo del 1,4% entre 1998–1999 (Covarrubias, 2002). Aún más marcada fue la caída del Gasto Interno, Consumo más Inversión. Este indicador, que había experimentado una tasa de crecimiento anual de casi 10% en 1994–1997, se redujo a un 3% en el bienio post–Crisis Asiática (Covarrubias, 2002).

El *shock* externo provocó una brusca caída de la demanda internacional de cobre y otras materias primas. En 1998 los términos de intercambio alcanzaban un nivel 9,8% menor al registrado en 1996. La tasa de expansión del PIB de los principales socios comerciales del país –las economías asiáticas–, se redujo un 3,9% alcanzado en 1996 a un 1,5% para 1998. Ello repercutió en la desaceleración en el crecimiento de las exportaciones: de una expansión de 13,4% del volumen de exportaciones en 1996 se pasó a un 7,3% en 1998. Sin embargo, el problema más grave y que evidenciaba los estragos que la crisis estaba provocando en los hogares chilenos, fue la caída de la demanda interna que se derivó del menor ingreso nacional corriente por el deterioro de los términos de intercambio (Covarrubias, 2002).

Lo más grave de la crisis fue el hecho que se hubiese ocasionado en Asia –principal destino de las exportaciones chilenas, con un 30,5% del total (Navarro, 1998)–. Los análisis de los economistas hechos a fines de 1997 reflejaban los efectos adversos que tendrían sobre el crecimiento del PIB las variaciones en el precio del cobre. Si éste llegaba a bajar, se estimaba que el crecimiento del PIB podía reducirse hasta en un 1,5% (CEPAL, 1998).

## Desempeño macroeconómico del gobierno de Frei ante la crisis

Pese a las positivas cifras de 1997 referentes a crecimiento económico y empleo, la situación macroeconómica del país comenzaba a complicarse a consecuencia del desarrollo de la Crisis Asiática. A fines de ese año se observó un creciente déficit en la balanza comercial, que se sumaba a la paulatina reducción en los mercados internacionales del valor de nuestros principales productos de exportación. Ello ocasionó un déficit también en la cuenta corriente, lo que incidió en que el Banco Central –luego de las elecciones de diciembre de 1997– decidiera elevar la tasa de interés para frenar el desequilibrio en la balanza de pagos. El Banco Central creyó erradamente que el problema era de consumo, cuando en realidad el punto era más grave: si los principales países de destino de las *commodities* entraban en recesión, la demanda sobre los productos chilenos caería, arrastrando al país a la crisis.

Además, el déficit de la cuenta corriente impactó negativamente sobre las reservas internacionales del Banco Central, que cayeron durante 1997–1998 en USD 4.000 millones (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998, pág. 18). El resultado de estas políticas se tradujo en una brusca desaceleración del crecimiento económico, hecho evidenciado en 1999 cuando la tasa de crecimiento del PIB cayó en un 1,5%. Más notorio aún fue el desempleo: de una situación de pleno empleo en 1997, éste alcanzó los dos dígitos –10% en 1999 – lo que significó que más de 600 mil chilenos perdieron su fuente laboral (Ffrench–Davis, *Economic Reforms in Chile, From Dictatorship to Democracy.*, 2010, pág. 244).

## Pobreza y desempleo

El principal rasgo de la Crisis Asiática en Chile fue el elevado desempleo que se provocó como resultado de la súbita desaceleración de la economía, debido a la contracción de la demanda de su principal mercado de exportación: Asia. La elevada cifra de desempleo fue el resultado del excesivo celo puesto por el Banco Central sobre el control inflacionario. Como medida de control macroeconómico sobre los efectos de la crisis en nuestra economía, aparentemente el Banco Central prefirió sacrificar a la población más vulnerable, socializando los costos de la crisis, con el fin de mantener los equilibrios macroeconómicos. En los países asiáticos, en cambio, este problema se enfrentó recurriendo a la devaluación monetaria con el fin de dinamizar el sector exportador. Contra los temores que podrían haberse generado, los países asiáticos fueron capaces de enfrentar la crisis de este modo, manteniendo la inflación controlada. La política del Banco Central de Chile consistente en mantener a toda costa un fuerte control inflacionario, en cambio provocó un costo social que fue asumido por los más pobres del país.

El problema del desempleo se hizo patente desde el año 1998 en adelante. Sin embargo, desde 1990 se venía reduciendo el ritmo de generación de empleo formal, mientras aumentaba el porcentaje de la población económicamente activa que trabajaba sin contrato (Infante, 2002). Parece ser que este hecho no fue considerado por los especialistas del Banco Central a la hora de enfrentar la Crisis Asiática, quizás debido al excesivo optimismo como resultado del buen desempeño macroeconómico del país. Como el desempleo había caído a niveles mínimos para 1997, no existía preocupación por la necesidad de seguir creando nuevos puestos de trabajo, y tampoco por la necesidad de proteger los empleos ya existentes, aun cuando la tasa de generación de empleo se estuviese reduciendo frente a la tasa de crecimiento de la población económicamente activa.

Ello permite sostener que el gobierno creyó equivocadamente que el crecimiento económico bastaría para absorber el desempleo. Los datos indican lo contrario, ya que en el momento de la crisis el sector privado –principalmente la gran empresa– no dudó en recurrir al despido masivo de trabajadores antes que postergar inversiones o recurrir al endeudamiento para paliar los costos de la recesión económica:

“Realizada mientras el país estaba en recesión, en 1999, la Encuesta Laboral (ENCLA) de la Dirección del Trabajo de Chile, refleja la heterogeneidad del comportamiento empresarial ante la crisis. La muestra abarcó a 1247 empresas de diferentes tamaños y de diez sectores productivos, distribuidas en ocho regiones de Chile. Ante la caída del crecimiento, los comportamientos fueron disímiles: el 45.5% de las empresas resolvió postergar inversiones, el 31.1% despedir trabajadores, el 29.2% endeudarse y el 28.6% adquirir nuevas deudas.

Al desagregar los resultados según tamaño de la unidad productiva, se obtiene que las pequeñas (30%) y microempresas (31%) privilegiaron el camino de endeudarse, mientras que sólo el 26% de las grandes escogió esa vía. En cambio, el 39% de las empresas mayores despidió trabajadores, en contraste con el 32% de la pequeña empresa y el 26% de la microempresa. Los despidos se concentraron en empresas de la construcción (52%), minería (42%) e industria (39%).

La crisis también afectó el aumento de los salarios, pues el número de empresas que otorgó reajuste disminuyó desde el 47% en 1998 al 33% en 1999 y en la mayoría de los casos este fue menor que la inflación.” (Infante, 2002, pág. 8).

### **Políticas contracíclicas del gobierno de Frei: Crisis Asiática y expansión del gasto público social**

Pese a los efectos adversos del *shock* externo originado por la Crisis Asiática durante 1998 en adelante, se evidenció un alza sostenida del gasto público social. Durante el gobierno de Frei se decidió no revertir la tendencia iniciada desde el gobierno de Patricio Aylwin respecto al manejo de

los equilibrios macroeconómicos durante la crisis de la Guerra del Golfo Pérsico de 1990–1991.

Uno de los mayores logros en políticas sociales del gobierno de Frei tuvo su origen en el mismo año del estallido de la Crisis Asiática: la creación del programa Chile Barrio en el año 1998, cuya finalidad apuntaba a erradicar los campamentos urbanos. De este modo, el gobierno se centró en dar una solución habitacional a las familias más vulnerables del país con el fin que éstas abandonaran su precaria situación de vivienda.

El Programa Chile Barrio correspondió a un clásico ejemplo de política social focalizada: el gobierno consideraba que por la naturaleza misma de los campamentos, en su interior se concentraba una parte importante de la población chilena que vivía bajo la línea de la pobreza, y a la cual evidentemente no estaban llegando los beneficios propios de la inserción de Chile en el sistema económico mundial. Acabar con los campamentos por lo tanto era una forma de hacer caer las cifras de pobreza e indigencia.

Pese a los negativos efectos de la Crisis Asiática en el país, el gobierno de Frei decidió no detener el esfuerzo por dar soluciones habitacionales a los sectores más vulnerables del país. Si a inicios de 1990 eran aproximadamente 900 mil las familias viviendo en situación de allegadas, el esfuerzo conjunto de los gobiernos de Aylwin y Frei habían dado como resultado que a fines de 1990 fueran construidas con financiamiento fiscal 765 mil viviendas (Larrañaga, 2010, pág. 14). En términos de cobertura la cifra es importante; sin embargo, la realidad fue muy diferente ya que muchas de estas viviendas no cumplieron con un estándar mínimo de calidad, sufriendo graves problemas de humedad y deterioro durante los fuertes temporales del año 1997. Este hecho refleja la existencia de una disociación entre los términos de cobertura y calidad.

En términos de educación, para el año 1998 el gasto público en dicha área correspondió al 3,7% del PIB, aumentando al año siguiente en un 0,4% (Dirección de Presupuestos, 2000, pág. 50). El gasto en educación como porcentaje del gasto fiscal aumentó de un 16,1% en 1998 a un 17% en 1999 (UNESCO, 2015), lo que puso de manifiesto la preocupación del gobierno por evitar que la Crisis Asiática frenara la agenda social. Basta con citar como ejemplo los avances en inversión en textos escolares: el año 1997 el Estado distribuyó más de 7 millones de textos que beneficiaron a más de dos millones de estudiantes, lo cual permitió otorgar cobertura al 100% de la Enseñanza Básica y al 25% de la Enseñanza Media, con un gasto de USD7,93 millones. El año de la crisis –1998– el Estado distribuyó una cifra mayor a 9 millones de libros, beneficiando a más de 2,5 millones de estudiantes, lo que supuso duplicar la cobertura para la Enseñanza Media. Para 1990, la cobertura apenas superaba al 50% de los estudiantes de Enseñanza Básica (Oficina Internacional de Educación, UNESCO, 2004). Lamentablemente, los resultados obtenidos en las pruebas PISA a partir de la década del 2000 indican que el aumento del gasto público social en educación no ha ido acompañado de una mejora en este ámbito, lo que ha afectado específicamente a los sectores más vulnerables de la

población (Unidad de Currículum y Evaluación, 2004).

El gasto total en salud para los últimos años del gobierno de Frei mantuvo un alza sustantiva: el año 1998 correspondió al 7,4% del PIB, mientras que para 1999 aumentó al 7,6%. Lo significativo de estas alzas es que para 1998 el 40,3% de ese gasto era de carácter público, aumentando el año siguiente a un 41,9% (Organización Mundial de la Salud, 2015). Otros indicadores se estancaron, como por ejemplo el acceso a alcantarillado en zonas urbanas. La cifra se mantuvo para el bienio 1998-1999 en el 95%, no observándose cambios sustantivos hasta el año 2000, en el que el indicador sube un punto pero vuelve a estancarse hasta el año 2003 (World Health Organization and United Nations Children's Fund, Joint Measurement Programme (JMP), 2015).

### **El costo político de la Crisis Asiática**

Desde un punto de vista político, el manejo de la Crisis Asiática por parte del gobierno de Frei impactó en el nivel de apoyo que había obtenido la Concertación de Partidos por la Democracia durante la década de 1990. Ésta sería la razón que la elección presidencial de 1999 fuese extremadamente reñida entre Ricardo Lagos, candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia, y Joaquín Lavín, abanderado de la Alianza Por Chile -UDI y RN-. Como ninguno de los candidatos alcanzó la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, se debió recurrir a una segunda vuelta para dirimir la elección, triunfando Lagos con el 51,31% de los votos frente al 48,69% obtenido por Lavín (Universidad de Georgetown, 1999). Los mismos lemas de campaña de Lagos, “Crecer con Igualdad”, y “Chile mucho mejor” dejan entrever cierto descontento con el manejo de la Crisis Asiática durante el gobierno de Frei, incluso dentro de su propia coalición, y el paulatino abandono por parte de la Concertación de Partidos por la Democracia de la idea que el crecimiento económico bastaba para mejorar la calidad de vida de los sectores menos aventajados del país.

### **Conclusión**

En términos macroeconómicos, el gobierno de Frei hizo frente a la Crisis Asiática ciñéndose estrictamente a las directrices del Banco Central, entidad preocupada exclusivamente en mantener un equilibrio inflacionario. El temor de dicha institución ante la posibilidad de repetir la espiral inflacionaria que había caracterizado a la economía chilena hasta antes del golpe de Estado de 1973 resulta entendible. Sin embargo, el problema que agudizó los negativos efectos de la Crisis Asiática fue que el gobierno decidiera hacer propio el discurso del Banco Central, aun cuando se continuara

ampliando el volumen del gasto social.

Algunos economistas han tildado esta relación como negativa; sin embargo, en términos sociales el problema de fondo fue el elevado desempleo generado. Si bien la política de gasto social se había tornado contracíclica y se aumentaba el porcentaje del presupuesto nacional destinado al gasto social, el gobierno no tomó las medidas apropiadas para controlar el desempleo. Éste, que había aumentado rápidamente al 11% desde una situación de pleno empleo, no experimentó un descenso significativo hasta el gobierno de Ricardo Lagos.

Finalmente, es indiscutible que existió un esfuerzo por parte del gobierno de Frei para continuar incrementando sostenidamente el gasto público social. Pero como se evidenció, no bastaba con aumentar el volumen de gasto público social. Era necesario garantizar soluciones de calidad frente a las demandas de la población. De ello depende el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad en el país.

## Referencias

- Álvarez–Rivera, M. (28 de Abril de 2015). *Election Resources on the Internet*. Obtenido de Recursos Electorales en la Internet: <http://www.electionresources.org/cl/senadores.php?election=1993>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1998). *Impacto de la Crisis Asiática en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Covarrubias, Á. (2002). El manejo de la economía chilena frente a la crisis asiática, 1997–2001. *Panorama Socioeconómico n°24*, 24–35.
- Dirección de Presupuestos. (1999). *Estadísticas de las Finanzas Públicas, 1990–1998*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- Dirección de Presupuestos. (2000). *Estadísticas de las Finanzas Públicas*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- Drago, M. (2006). *La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos*. Santiago: CEPAL.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2007). *Social Panorama of Latin America 2006*. Santiago: CEPAL.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2010). *Social Panorama of Latin America 2009*. Santiago: United Nations.
- Ffrench–Davis, R. (2010). *Economic Reforms in Chile, From Dictatorship to Democracy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ffrench–Davis, R. (2011). ¿Cuán próximo al desarrollo económico está Chile? Las dos caras de un país que necesita avanzar más rápido. *Revista de Occidente n°408*.
- Ffrench–Davis, R., & Labán, R. (1995). Desempeño y logros macroeconómicos en Chile. En C. Pizarro, D. Raczynski, & J. Vial, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago: CIEPLAN–Unicef.
- Fort, G. L. (Octubre de 2000). Los resultados macroeconómicos del gobierno de Eduardo Frei RT. *Documento de Trabajo N°81, Banco Central de Chile*, 3.

- Goicovic, I. (2002). Educación, deserción escolar e integración laboral juvenil. *Última Década* n°16, 11–52.
- Infante, R. (2002). Modelo de Desarrollo y Evolución del Empleo en Chile en los años Noventa. En L. Abramo, R. Infante, A. Marinakis, M. E. Valenzuela, & J. Velasco, *Políticas de Empleo, Salarios y Género en Chile* (págs. 1–16). Santiago: Organización Internacional del Trabajo.
- Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2015). *Banco Mundial*. Obtenido de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GB.ZS/countries?page=2>
- Larrañaga, O. (2010). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Chile. Área de reducción de la pobreza y desigualdad.
- Meller, P. (1998). *Un siglo de economía política chilena*. Santiago: Andrés Bello.
- Navarro, C. (1998). La crisis financiera asiática y su impacto en el comercio silvoagropecuario. *Temporada Agrícola* n°11, ODEPA, 1–24.
- Oficina Internacional de Educación, UNESCO. (2004). *La educación chilena en el cambio de siglo: políticas, resultados y desafíos*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Organización Mundial de la Salud. (2015). *Banco Mundial*. Obtenido de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.XPD.PUBL/countries?page=2>
- Pizarro, C. (2009). Capítulo III: El discurso neoconservador en una de sus manifestaciones más lúcidas: La opinión d El Mercurio. En C. Pizarro, *Sinrazón capitalista y razón de la democracia. Contra la subasta de la conciencia política* (págs. 38–92). Santiago: Catalonia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1999). *Desarrollo Humano y Globalización*. Santiago: Naciones Unidas.
- Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. (1999). *Índice de Desarrollo Humano en Chile, 1990–1998*. Santiago: Naciones Unidas.
- Rodríguez, J. (Abril de 2010). Política fiscal y Protección del Gasto Público Social; Lecciones del Caso de Chile. Santiago, Chile: Dirección de Presupuestos.
- Unidad de Currículum y Evaluación. (2004). *Competencias para la vida. Resultados de los estudiantes*

*chilenos en el estudio PISA 2000*. Santiago: LOM. Obtenido de <http://www.agenciaeducacion.cl/wp-content/uploads/2013/04/PISA-Programa-Internacional-de-Evaluaci%C3%B3n-de-Estudiantes.pdf>

Universidad de Georgetown. (14 de Enero de 1999). *Base de Datos Políticos de las Américas*. Obtenido de <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Chile/971211.html>

Valenzuela, S., & Jouvralev, A. (2007). *Servicios urbanos de agua potable y alcantarillado en Chile: factores determinantes del desempeño*. Santiago: Naciones Unidas.

World Health Organization and United Nations Children's Fund, Joint Measurement Programme (JMP). (2015). *Banco Mundial*. Obtenido de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.STA.ACSN.UR/countries?page=2>