



asuntos  
públicos  
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced\_cl

## Novedades

**03/04/2017**

**Economía**

**Crisis y estancamiento. Para salir de la mediocridad**

**29/03/2017**

**Política Sectorial**

**Legislación Nacional Sobre Seguridad Privada en Países de América del Sur. Parte III**

**24/03/2017**

**Política Sectorial**

**Legislación Nacional Sobre Seguridad Privada en Países de América del Sur. Parte II**

**17/03/2017**

**Política Sectorial**

**Legislación Nacional Sobre Seguridad Privada en Países de América del Sur. Parte I**

**10/03/2017**

**Economía**

**Situación financiera de los inmigrantes**

**03/03/2017**

**Política**

**Los Problemas del Refichaje Partidario**

## Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe 1285

## Economía

03/04/2017

### Crisis y estancamiento. Para salir de la mediocridad

Andrés Sanfuentes V.

#### No es una crisis

Los partidos políticos de derecha y los medios de comunicación que les son afines hablan continuamente que el país está en "crisis", mencionando varios factores, pero se concentran en el crecimiento económico que el país ha experimentado en el período 2014-2017, es decir, en la administración de la Presidenta Bachelet.

El término "crisis" tiene muchas acepciones, entre ellas su significado económico; según Olivier Blanchard, no existe una definición unánime y "la mayoría de los economistas utiliza el término crisis para referirse a un largo período de crecimiento bajo o nulo, más largo que una recesión representativa, pero menos profundo que una depresión". En el caso actual, el Producto Interno Bruto ha estado creciendo en torno al 2,0% anual, levemente superior al incremento de la población, mientras la distribución del ingreso ha tenido una leve mejoría; por lo tanto, estamos en una situación de una estable mediocridad, con pequeños empeoramientos en algunos segmentos poblacionales y actividades, y progresos en otros. En ese sentido, más que crisis, corresponde el término estancamiento económico, con la importante salvedad que está acompañado de una ciudadanía masivamente insatisfecha a causa de esta "estabilidad".

Algunos autores, por ejemplo J.Schumpeter, asocian el término crisis a la aparición de desequilibrios estructurales en la economía y la sociedad. Ante su surgimiento, se produce la reacción para corregir la perturbación, lo cual permite el progreso a un nivel más alto de bienestar, es la llamada "destrucción creativa". Por lo tanto, el desarrollo económico y social puede ser concebido como la aparición de sucesivos procesos de desequilibrios que, al ser superados a través de los cambios posibilitan la prosperidad. Por el contrario, aquellos países que no logran corregir sus desajustes caen en el estancamiento y, lo más grave, surgen nuevas distorsiones difíciles de superar.

En el caso chileno se han ido agregando varios factores que hacen muy complejo, tanto un diagnóstico acertado, como superar el estancamiento después de una fase prolongada y exitosa de su evolución económica.

Del conjunto de factores que han influido cabe señalar el problema de las materias primas, entre ellas la caída significativa del precio del cobre después de varios años anormalmente alto y que se empezó a apreciar a fines del gobierno del Presidente Piñera, a lo cual se unieron los problemas de los países de alto ingreso y algunos limítrofes. Ambos factores tuvieron repercusiones desfavorables sobre las finanzas públicas y el tipo de cambio.

### Los factores estructurales

Sin embargo, el crecimiento del PIB venía cayendo desde antes que comenzara el Bachelet II. En el período 1990-1998 creció un 7,1% como promedio anual, para caer a 3,9% en los años 1999-2013, a pesar del alto precio del cobre en la última fase. Esta reducción está estrechamente relacionada con la Productividad Total de Factores (PTF).

Según la Universidad Adolfo Ibáñez, en el período 1993-1998 el PIB anual creció al 6,5% a lo cual contribuyeron el stock de capital con el 3,3% y la PTF con el 2,2%. Por el contrario, en los años 2010-2015 el PIB aumentó el 4,2% anual, descenso que se explica básicamente por la PTF que se incrementó el 0,0%.

El aporte del factor trabajo al PIB también se ha debilitado a causa de factores demográficos, ya que se empiezan a apreciar los efectos de la caída en la tasa de natalidad ocurrida con anterioridad, que no alcanza a ser compensada con la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. Por otra parte, la mejoría en la calidad del trabajo, posibilitada por los progresos en el sistema educacional, ocurre con lentitud e importantes rezagos.

El capital físico tampoco ha tenido aportes sustanciales al crecimiento, en especial en el último decenio, a causa de caídas en la inversión en el sector minero, factor que acompañó al "boom" del cobre, tanto en su fase de alto precio como en su posterior caída.

Sin embargo, el factor más importante es la productividad total de los factores productivos, que dejó de crecer como había ocurrido en la etapa anterior. Esta variable es definida por algunos como el factor residual, es decir, el aumento del PIB que no puede ser asignado a incrementos en la cantidad y calidad de los factores productivos trabajo y capital. Sin embargo, una descripción alternativa es señalar que corresponde a incrementos en el producto obtenidos con los mismos factores productivos, o sea, que se logra utilizarlos con más eficiencia o son destinados a otras tareas donde se obtiene un mejor rendimiento.

Un ejemplo de lo anterior ocurre en los procesos de desarrollo, con el traslado de factores productivos desde el sector agropecuario hacia actividades manufactureras y, en general, de naturaleza urbana donde se generan nuevos segmentos productivos. Otro ejemplo es lo que ocurrió en Chile con la apertura al comercio exterior, en que los factores productivos dedicados a la sustitución de importaciones fueron destinados a nuevas exportaciones. Esta reutilización de los factores productivos existentes o los nuevos que se generan, es la fuente primordial del progreso, sin embargo tienden a agotarse en el tiempo, a menos que el propio desarrollo genere una dinámica que introduzca procesos de continuas innovaciones. Existen algunos elementos que permiten afirmar que Chile, a partir del bienio 1998-2000, no logró superar los escollos que se fueron acumulando y posibilitar nuevas energías renovadoras, con lo cual la productividad se estancó.

Un factor que ha influido en la detención del rápido crecimiento del pasado es que el progreso también genera desequilibrios, cambios estructurales, que muchas veces la sociedad no está en condiciones de asimilar y readecuarse a la nueva situación, como puede ser el tránsito desde una colectividad con una presencia históricamente importante del Estado a otra donde imperan las reglas del mercado en una expresión cercana al “capitalismo salvaje”, cuyo símbolo más nítido sería “el lucro”.

Por el contrario, la aparición de trabas no superadas, “cuellos de botella”, impiden el aprovechamiento propio del desarrollo, en que la mejoría de un elemento robustece al progreso de otros.

Otro elemento decisivo en el proceso, también observado alrededor de 1997-8, es la insatisfacción de amplios sectores de la población, el malestar provocado por la excesiva mercantilización e individualismo de la población, que según el PNUD generan “satisfacción consigo mismo pero críticos de la sociedad; esa parece ser la realidad de la subjetividad en Chile, mirada en el largo plazo”. Lo más decidor es que el “malestar” de la sociedad se ha mantenido desde entonces y las encuestas de opinión reflejan que la mayoría de la población se expresa satisfecha con su situación personal, pero disconforme con la realidad nacional. Entre los factores de esta dualidad se señalan la desigualdad a todo nivel, los abusos generalizados y la discriminación, lo cual genera el clima de desconfianza tan difundido, lo que también afecta el crecimiento.

### Las trabas al crecimiento

Sin entrar al análisis los factores políticos que impulsan y afectan al crecimiento y posibilitan un desarrollo económico y social de largo plazo, se debe señalar que es un prerrequisito contar con un Gobierno que tenga la unidad y el poder suficiente para realizar transformaciones profundas. Los cambios necesarios contarán con fuertes resistencias, que son las que explican que no se hayan llevado a cabo.

1.- **Modernización del Estado.** A pesar de algunos avances en áreas específicas en que se han realizado progresos significativos, la estructura general del Poder Ejecutivo mantiene una organización heredada de más de un siglo, con algunas innovaciones, pero se mantienen ministerios obsoletos como el caso de Bienes Nacionales, junto a otros que requieren de cambios profundos para readecuarlos a la realidad actual, como los de Relaciones Exteriores, Economía o Agricultura. La estructura existente no da respuesta a los nuevos temas que han ido apareciendo en el mundo actual, como son la desigualdad, la preservación del medio ambiente, la inmigración, la ancianidad y el problema mapuche. Resulta significativo que en las propuestas de una nueva Constitución no haya surgido este tema, que es primordial.

Aparte del Poder Ejecutivo, también se requieren revisiones de fondo en otras entidades estatales, como son el Parlamento, el Poder Judicial, la Contraloría y el Tribunal Constitucional. Es importante que la visión de estos cambios sea de largo plazo, sin esperar que sean logrados necesariamente en un período presidencial.

El crecimiento del país ha ido de la mano con una fuerte expansión del Estado en todas sus esferas, con una débil evaluación sobre la eficacia de los bienes y servicios que entregan a la comunidad las diferentes actividades. Dicho en otros términos, se mantienen instituciones, programas e iniciativas que pueden tener baja productividad y siguen por inercia. En el futuro el Estado tendrá que enfrentar importantes demandas de recursos humanos y financieros que no estarán disponibles en la magnitud requerida y, por lo tanto, se precisa una evaluación estricta del presupuesto nacional en la búsqueda de recursos que puedan ser

reasignados. Entre esos cambios se necesita evitar que las instituciones estatales gasten al término del ejercicio presupuestario aquellos desembolsos autorizados, con el mero propósito de cumplir con lo solicitado, pero con dudoso efecto positivo.

Están pendientes algunas reformas administrativas relativas a las Fuerzas Armadas y de Orden, entre ellas su régimen previsional, una herencia del pasado que no se condice con las realidad actual, en que se han incorporado a la modernidad. Obviamente, también es necesario modificar la ley que destina recursos de CODELCO (no una parte de los excedentes sino un porcentaje de las ventas) a gastos reservados de las instituciones armadas.

La situación penitenciaria constituye otro aspecto pendiente que es prioritario.

Existe consenso que si bien la reforma tributaria está cumpliendo con el propósito de lograr una mayor recaudación, debe tener una revisión profunda a causa de las contradicciones, vacíos y lagunas con que fue aprobada. Lo más complejo es que probablemente la actual legislación dará origen a nuevas formas de evasión y elusión. Su simplificación es urgente.

2.- **La regionalización** del país es un tema recurrente, en que las medidas adoptadas se han limitado a aspectos de descentralización administrativa, como la designación de intendentes-gobernadores, pero sin entrar a materias sustantivas como la concentración del poder y las decisiones en Santiago. La reforma de la educación municipal es otro asunto impostergable.

3.- **Concentración productiva.** La concentración que caracteriza al país es una fuente de desigualdad y abusos en la medida que, a pesar de algunos avances, no se dispone de normas eficaces que permitan detectar su presencia, evitarla y sancionar a los que la posibilitan. La formación de carteles en varios mercados, como ha sido denunciada, refleja la importancia de la concentración, que está en el origen de la desigualdad existente en Chile. A su vez, robustecer la defensa de los consumidores es indispensable.

4.- **Fomento productivo.** El crecimiento requiere de la presencia activa del Estado en el fomento de las iniciativas innovadoras y su desarrollo. En el primer Gobierno de la Presidenta Bachelet se desarrollaron algunas medidas incipientes de examen y estímulos en las cadenas productivas o "clusters", sin embargo en la Administración del Presidente Piñera fueron suspendidas, reiniciándose cautamente en la actualidad; deberían ser estimuladas en el futuro.

Una de las carencias más importantes es el estancamiento de las exportaciones, ya que debiera ser el principal elemento de dinamismo. Tal como lo ha planteado Ricardo Ffrench-Davis, el aporte de las exportaciones al PIB fue decisivo en el período de mayor crecimiento y ha decrecido en forma similar en la fase de reducción.

Uno de los factores que explican el debilitamiento de las ventas al exterior son las equivocadas políticas macroeconómicas llevadas a cabo por el Banco Central, en especial cuando permitió la libre entrada de capitales financieros, sumada a las posibilidades de las AFP de invertir en el exterior, que han actuado como

elementos contra cíclicos, contribuyendo además a las violentas oscilaciones del tipo de cambio observadas en los últimos dos decenios, agravadas por las alteraciones ocurridas en la cotización del cobre<sup>1</sup>.

Otra debilidad importante es el fomento a las pequeñas empresas, un terreno eriazo en los últimos gobiernos, pero de la mayor importancia en la expansión de nuevas actividades productivas y en la promoción de mayor competencia interna, a la par de evitar la concentración del poder en gremios empresariales representativos de la gran empresa y de aquellos ejecutivos que privilegian las “pasadas” en vez de representar a los innovadores.

Entre los elementos descuidados en el fomento productivo aparece el sector Turismo, en que la ausencia de políticas y prioridades es notoria.

5.- A pesar de algún avance logrado en los últimos años, **la desigualdad** existente en el país es una de sus principales lacras. Para atenuarla, en el futuro será necesario perseverar en algunas iniciativas en curso y agregar otros aspectos en que se observan retrasos, como:

- a) Considerar que la situación de pobreza se caracteriza por la vulnerabilidad de quienes la sufren, tal como lo ha mostrado la CASEN, en el sentido que puede entrar o salir de esa condición en diferentes momentos del tiempo, lo cual puede llevar a modificaciones en algunas políticas, en especial las de carácter laboral.
- b) Concentrar esfuerzos en la situación de mujeres jefas de hogar con hijos no adultos y con familiares que requieren de cuidadores.
- c) Proponer políticas destinadas a enfrentar la situación de los “nini” (ni estudian ni trabajan), compuestos principalmente por mujeres.
- d) Llevar a cabo iniciativas destinadas a los minusválidos, especialmente a aquellos carentes de capacidades de origen mental, segmento que en la actualidad está descuidado.

6.- Las **políticas sociales** que requieren revisiones de fondo y propuestas innovadoras son varias:

a) Educación. Los avances ocurridos en el actual Gobierno son insatisfactorios, ya que se centraron en aspectos laterales y no los de fondo, en que “el lucro” no es el problema fundamental del área y la “gratuidad universal” en la Educación Superior es regresiva y un logro posible en futuras décadas. Los esfuerzos deberían concentrarse en otras prioridades:

- 1) la educación pre escolar y básica, que determinan en gran medida el futuro de las personas.
- 2) Proponer un nuevo esquema para la educación municipal.
- 3) Concentrar esfuerzos en la calidad de la educación media y básica estatal.
- 4) Reordenar la situación caótica por la cual atraviesa la Educación Superior, agravada por la confusión del intento actual de reforma.
- 5) Priorizar la discusión del proyecto de ley sobre Ciencia y Tecnología, recién enviado al Parlamento y que constituye un factor decisivo para elevar la productividad e introducir innovaciones.

---

<sup>1</sup> Ver: “Bajo crecimiento: causas estructurales, desconfianza o ambas”. Columna de Opinión. Cooperativa.cl. 21 de marzo de 2017.

b) Salud. Según las encuestas de opinión pública los temas en que se concentran las críticas ciudadanas son la seguridad pública y la salud. En este último caso reflejan las limitaciones de las políticas del Gobierno, expresadas en el atraso en la puesta en marcha de nuevos hospitales y centros de atención, a causa de las orientaciones estatistas del Ministerio; las carencias de personal de atención; las inequidades en el acceso a la salud de la ciudadanía; los abusos en los servicios de las isapres, entre ellos.

Se pueden precisar algunas prioridades hacia el futuro:

1) Acelerar la construcción de hospitales y centros de atención, incluso en los primeros mediante concesiones en la construcción, ya que se evita concentrar en ellos los escasos fondos disponibles.  
2) El sistema de isapres atraviesa por una situación crítica por varios motivos, partiendo por los altos costos para los usuarios y por tener algunos problemas de arrastre que no se han solucionado oportunamente, como las preexistencias y las denuncias judiciales ante el alza de las tarifas. Este último es un caso insólito de inepticia gubernamental, que tiene costos para la sociedad, excepto para un grupo de abogados que aprovechan la anomalía.

c) Pensiones. También el sistema de pensiones pasa por una situación lamentable. Por una parte, el Pilar Solidario y otros programas de apoyo a los ancianos carece de los recursos suficientes para asegurar pensiones dignas a los más pobres y enfrenta la limitación de los recursos fiscales, que es su fuente de financiamiento.

Por otra parte, las AFP están fuertemente cuestionadas porque un grupo de sus pensionados reciben jubilaciones insuficientes y alejadas de sus perspectivas originales y ocasionadas por sus aportes insuficientes. Soluciones para los actuales pensionados solo son posibles con recursos públicos. Para el futuro, los diagnósticos son coincidentes en que se requiere aumentar la tasa de cotizaciones y aumentar la edad de retiro de los imponentes, especialmente de las mujeres. Ambas propuestas son impopulares y, por lo tanto, han sido diferidas, pues los parlamentarios no desean que "los saquen al pizarrón" en esta materia.

Como una forma de "lavarse las manos" con el problema, el Gobierno propuso elevar la cotización previsional obligatoria un 5% adicional, y destinar esos recursos a mejorar las pensiones de los más vulnerables. Las objeciones fueron variadas, partiendo por el efecto negativo sobre el Ahorro Nacional; los empresarios porque se incrementaban los costos de la mano de obra; los trabajadores porque esos recursos serían de su propiedad y no recibirían beneficios con esta innovación al antiguo sistema de reparto, ya fracasado en Chile pre 1981. El Gobierno tuvo que retroceder para desviar esta "papa caliente", en especial por el riesgo de inconstitucionalidad de la propuesta que, en la actualidad, está en tierra de nadie a la espera alguien que raye la cancha en forma razonable.

d) Vivienda y urbanismo. En general, las políticas han estado bien orientadas y el énfasis principal debiera estar en reforzar la vida vecinal, tratando de recrear la antigua convivencia en el barrio, fortaleciendo el espíritu comunitario mediante iniciativas tales como clubes deportivos, salas de encuentro, juntas de vecino y propuestas similares.

e) Inmigrantes. Es un tema nuevo en la sociedad chilena, provocado por varios factores que se pueden sintetizar en que Chile es un país atractivo para vivir por su estabilidad política, paz social, alto nivel relativo de ingreso y posibilidades de progreso. La corriente inmigratoria es cada vez más intensa y continuará por

varios años. Sin embargo, la legislación chilena está completamente obsoleta (es de 1975) y tiene normas pro alejamiento de los extranjeros y que no favorecen su integración a la sociedad chilena. El resultado ha sido que se estima que los extranjeros residentes en Chile alcanzarían a 800.000 a 1.000.000 de personas, de las cuales solamente 450.000 tendría regularizada su situación y el resto estarían indocumentados. Esta situación requiere cambios profundos en la normativa, antes que se transforme en un cuadro de descontrol que impida que Chile aproveche los claros beneficios de la integración de los inmigrantes a la sociedad nacional.

## Conclusión

En síntesis, el lento crecimiento del cuatrienio 2014-2017 se debe a varios factores:

- 1.- La situación financiera internacional y la caída en el precio de algunas materias primas, entre ellas el cobre.
- 2.- Los efectos desfavorables sobre la inversión nacional de las reformas del Gobierno actual, en especial la tributaria, educacional y laboral, las cuales no cuentan con el respaldo masivo de la población, a lo cual se agrega la indefinición de los contenidos del cambio constitucional.
- 3.- El elemento principal son las causas estructurales, de largo plazo, sintetizadas en el estancamiento de la productividad del país, que se fueron acumulando desde 1997-98 y que no han sido enfrentadas ni solucionadas integralmente.

Incluso, superados los impedimentos de corto plazo, los especialistas proyectan un PIB potencial para el futuro del orden del 3 a 4% anual.