

# Economía política y política económica del gobierno de Bachelet

Eugenio Rivera Urrutia<sup>1</sup>

El presente artículo tiene como objetivo analizar la política económica desarrollada por la actual administración, los principales resultados de su gestión y los elementos de economía política que contribuyen a explicarlos. Con tal objeto, se revisa brevemente el programa económico de la presidenta Michelle Bachelet (MB), para luego analizar la economía política de la reforma tributaria, principal medida económica implementada por este Gobierno. Posteriormente se examinan las dos fases de la política macroeconómica implementada en este periodo, y a continuación se centra la atención en la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento aprobada por la Presidenta de la República el 15 de mayo de 2014.

La baja tasa de crecimiento del periodo presidencial ha puesto en el tapete este tema, frente al cual las distintas candidaturas se empiezan a diferenciar entre aquellas que consideran que basta con revertir las reformas de Bachelet

---

<sup>1</sup> Eugenio Rivera Urrutia. Consultor independiente, colabora con la Fundación Chile 21 y el Barómetro de Política y Equidad; es docente de la Universidad de Talca, subsección Santiago. Es columnista habitual de *El Mostrador* y *La Tercera*.

para recuperar la tendencia positiva que tuvo la economía en el pasado reciente, y quienes tienen la convicción de que sin introducir reformas al modelo de producción ello no será posible. En este marco, el presente trabajo concluye con una revisión comparativa de los aspectos programáticos que hasta el momento han dado a conocer las principales candidaturas.

## **1 El programa económico de Michelle Bachelet**

En el diagnóstico que sustentaba el programa económico (Bachelet, 2013), se llamó la atención sobre el estancamiento de la productividad y la competitividad que venía afectando a la economía nacional; también sobre el déficit de energía y el incremento de sus precios, que afectaban la competitividad de varios sectores económicos. También se destacaba las demoras en la aprobación de los grandes proyectos de inversión, como consecuencia tanto de los retrasos en su autorización como de los conflictos sociales en torno a ellos. MB subrayaba el bajo gasto en innovación comparado con el de los países con los que se aspiraba a competir, subrayando que la brecha era incluso más amplia en el sector privado que en el público, y la excesiva dependencia de los recursos naturales. En el campo de las propuestas, se ofreció responsabilidad fiscal, la creación de 600.000 empleos en cuatro años, alta prioridad a la agenda energética, un programa de obras públicas y esfuerzos para modernizar el Estado.

Para MB, el principal objetivo era enfrentar la desigualdad, de manera que los beneficios del desarrollo fueran percibidos por todos. No resultaba sostenible, se señalaba, que las oportunidades se concentraran en los grupos más ricos. En tal sentido, se requería un crecimiento económico construido sobre la base de una economía moderna, que debía ser inclusiva; más aún, se debía crecer para incluir, e incluir para crecer. Tras esta formulación aparecía la convicción de que las reformas necesarias para asegurar un crecimiento dinámico y sostenible en el tiempo eran las mismas que se requerían para hacer el país más inclusivo. En tal sentido, la reforma educacional enfocada en la calidad y la inclusión era prioritaria tanto desde la perspectiva de la productividad, como de las oportunidades de desarrollo en el mundo laboral.

Para llevar adelante esta iniciativa, financiar otras políticas sociales y hacer frente al déficit fiscal heredado de la administración de Piñera, se proponía una reforma tributaria que recaudara tres puntos del PIB. Junto a lo anterior, para dar el salto productivo que se necesitaba y construir una economía que no dependiera solo del cobre, se promovería de manera decidida la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación.

## 2 Economía política de la reforma tributaria

El 26 de septiembre de 2014, la presidenta Bachelet promulgó la ley que reformó el sistema tributario. Culminaban así seis meses de polémicas, una fuerte campaña empresarial y mediática en contra del proyecto y un proceso político que dejó heridas importantes al interior de la Nueva Mayoría. La aprobación de la más importante reforma impositiva de los últimos treinta años se lograba por el compromiso presidencial con la reforma.

Tomando el análisis de Bourdieu (2014), la estructura del espacio de los agentes que producen la resistencia y el cambio en el Estado o en las políticas públicas, la reforma tributaria aparecía como afectando de manera sustantiva a quienes habían sido beneficiarios durante treinta años de un sistema regresivo (estructurado sobre la base de impuestos indirectos como columna vertebral). Mientras los afectados por la reforma constituían un grupo claramente identificado, sus beneficiarios aparecían dispersos, sin mucho conocimiento sobre el fondo del proyecto, cuyos beneficios recibirían a lo largo de mucho tiempo y a través de múltiples vías. Asimismo, la construcción del sistema tributario había involucrado a un numeroso grupo de técnicos que habían colaborado durante décadas e incluía personeros de un espectro político muy amplio, tanto vinculados a la dictadura militar como a la Concertación. La crítica al sistema tributario vigente era, en consecuencia, una crítica a quienes lo habían perfeccionado.

La reforma tributaria tenía un carácter estratégico: para el Gobierno, pues buena parte de su programa sería financiada con los recursos que ella pudiera generar. Además, la reforma tendría importantes efectos redistributivos, que representaban un primer paso en el combate a la desigualdad. También para los opositores: los tres puntos del PIB que se traspasarían al Estado provenían en lo fundamental de un grupo bastante pequeño de la población (Banco Mundial (s/f)). El cuestionamiento de la reforma era relevante, además, para debilitar las fuerzas tras las reformas educacional, laboral y la construcción de una nueva Constitución. Por consiguiente, era esperable que varios sectores tendrían grandes incentivos para instrumentalizar los recursos necesarios para obstaculizar la reforma.

En este contexto, el Gobierno —el gestor político de la reforma— enfrentaba serias dificultades. Si bien en el Congreso existía una mayoría progubernamental formalmente suficiente para lograr su aprobación, rápidamente quedó en evidencia que esa mayoría presentaba divisiones internas significativas. Por otra parte, la oposición y el empresariado desarrollaron una estrategia destinada a crear la sensación de que la reforma tributaria afectaría fuertemente a los sectores medios, e incluso a los grupos populares, como efecto del aumento de impuestos específicos (al tabaco y al alcohol). Las dificultades

se acentuaron cuando individuos de la propia coalición de gobierno, entre los cuales habían contribuido a perfeccionar el sistema tributario regresivo del país, señalaron que si bien estaban de acuerdo con los fines del proyecto, no lo estaban con los instrumentos usados. Más aún, sostuvieron con fuerza que las medidas incluidas afectarían el ahorro y la inversión, con graves consecuencias para el desempeño económico futuro. Se constituía así un frente antirreforma de gran fortaleza.

Desde el punto de vista del Gobierno, resultaba indispensable construir una alianza que apoyara la reforma, lo que implicaba un fuerte trabajo hacia la propia coalición. Resultaba clave una campaña que precisara el grupo de personas que serían afectadas y destacara la importancia de los bienes públicos que se financiarían. Nada de esto ocurrió.

La propuesta de reforma tributaria nació del cuestionamiento de la visión tradicional respecto de las condiciones para que la política fiscal tuviera un efecto redistributivo. En efecto, en la visión tradicional, la función redistributiva del Estado no requería necesariamente que el sistema tributario fuera progresivo; lo importante era que el gasto público lo fuera. Sin embargo, la persistencia de un alto índice de Gini, y luego los estudios de Jorrat y otros (Rivera, 2013, p. 336 y ss.), dejaron en evidencia que la progresividad del sistema tributario era condición necesaria para que el sistema fiscal de ingresos y gastos públicos tuviera un efecto progresivo. Este planteamiento ganó una rápida aceptación.

No era ese el único dominio de política pública en que el sistema tributario era objeto de debate. En el ámbito de la política económica, el sistema tributario se evaluaba a partir del impacto sobre el ahorro y la inversión que tenía cada uno de sus componentes y el *mix* global de la estructura tributaria. La argumentación gubernamental era en este campo débil. Débil, en primer lugar, por la inexistencia de estudios que pusieran en discusión si efectivamente el sistema impositivo chileno tenía un impacto positivo sobre el ahorro y la inversión y si, por el contrario, esos efectos potenciales al menos se reducían significativamente como resultado de que el sistema permitía, e incluso incentivaba, la elusión tributaria y el desvío de esos recursos hacia inversiones no relacionadas con el giro de las empresa y utilizadas por sociedades financieras constituidas para eludir las obligaciones tributarias. Tampoco se estructuró una argumentación que mostrara que el sistema tributario no había desempeñado un rol en incentivar esfuerzos tendientes a diversificar la estructura productiva del país de manera de superar la excesiva dependencia en la actividad minera, ni se demostró que la estructura tributaria no promovía la inversión en ciencia y tecnología, clave para el desarrollo de la productividad. Nunca se pusieron en cuestión los fundamentos de teoría económica que sustentaban

la idea de que la carga tributaria debía ser la mínima posible y que el Estado debía restringirse a un rol subsidiario. En este contexto, resultó fácil para la oposición mostrar que la reforma era improvisada y que no cumplía con los estándares técnicos mínimos.

La aprobación de la reforma se hizo posible solo tras un acuerdo con la oposición, que tuvo de dulce y agraz. En lo fundamental, se mantuvo la propuesta incluida en el proyecto de elevar a 25% el impuesto de Primera Categoría, aplicarlo sobre la base devengada y con ello eliminar el Fondo de Utilidades Tributables (FUT). No obstante, la incorporación de una segunda modalidad abrió la posibilidad de mantener el FUT. Este segundo mecanismo elevó el impuesto de Primera Categoría a 27% y permitió que las personas pudieran descontar el 65% al pagar el Global Complementario. Al ser transferido a una segunda empresa, el descuento se reduce en otros 35 puntos, con lo que el mecanismo elusivo pierde en buena parte su efectividad. Por otra parte, aun cuando está por verse su magnitud precisa, la reforma aumenta sustancialmente la recaudación del impuesto a la renta, haciendo al sistema tributario significativamente más progresivo. Las disposiciones relativas a las pymes constituyeron uno de los cambios fundamentales que introduce el acuerdo respecto del proyecto de ley. El proyecto inicial no aumentaba la carga tributaria de este sector que, además, aparecía como uno de los principales beneficiarios del eventual mayor gasto público. Pero el acuerdo introdujo diversas modificaciones que iban en beneficio de tales empresas y que debieran coadyuvar al indispensable proceso de su modernización y, con ello, a la mejora de la productividad de la economía nacional, que completa casi quince años de estancamiento crónico. En tal contexto, los beneficios acordados a las pymes son muy positivos.

No obstante —y ello devela la complejidad del asunto—, estos mismos mecanismos pueden constituir una de las principales debilidades del acuerdo, porque abren espacios inéditos a la evasión y elusión tributaria, que serán un desafío para el Servicio de Impuestos Internos (SII). La ampliación de los límites para operar bajo las normas de renta presunta puede ayudar a las pyme, pero también abrir muchos espacios de elusión y evasión, de los cuales las grandes empresas podrán sacar partido. El principal retroceso del acuerdo tributario respecto del proyecto original fue el desdibujamiento parcial de la Norma General Antielusión, que habría permitido al SII rechazar las ventajas tributarias obtenidas mediante planificaciones elusivas, y sancionar a los contribuyentes y asesores tributarios que hubiesen participado en su diseño, lo cual en todo caso podía ser cuestionado frente a las autoridades jurisdiccionales. También se observa un debilitamiento de la facultad que el proyecto original otorgaba al SII para acceder a la información necesaria en aras de su misión fiscalizadora.

Conforme al acuerdo, estas facultades propias, y esenciales para que los organismos fiscalizadores cumplan su misión, son entregadas a los tribunales tributarios conforme al requerimiento del director del SII: se diluye así el rol y el dinamismo propio de la entidad administrativa-fiscalizadora y de los tribunales, que pasan a ser juez y parte. Esta modificación probablemente condujo a la Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN) y al gran empresariado a apoyar el acuerdo. Pero, en todo caso, se trata de un avance respecto de lo vigente.

Desde el punto de vista político, la reforma tributaria no generó los réditos políticos que se hubiesen esperado, habida cuenta de la focalización en los más ricos de sus principales reformas y de los beneficios que financiará para una mayoría de la población. La polémica reveló también dificultades del comité político del Gobierno para conducir la coalición y la débil conducción política de los partidos de la Nueva Mayoría.

### **3 Las dos fases de la política macroeconómica de la administración Bachelet**

#### **3.1 La política macroeconómica de Alberto Arenas**

Desde un inicio, la nueva administración relevó dos problemas principales: la desaceleración económica, que se venía manifestando desde finales de 2012 (más allá de un repunte puntual en septiembre de 2013), con un crecimiento anual de 2,9% en el primer trimestre de 2014; y el desequilibrio heredado de las finanzas públicas, que se expresaba en un déficit de 0,7% del PIB y un déficit estructural de 0,6% del PIB en el año 2013. En este contexto, la nueva administración actualizó las proyecciones de crecimiento de la economía, reduciendo la cifra prevista en el Presupuesto de 4,9% (septiembre 2013) a un 3,4% (Arenas, 2014a). La situación, sin embargo, empeoraría a lo largo del año 2014. El precio del cobre cayó de 332,1 centavos de dólar la libra promedio en 2013, a 311,3 centavos en 2014 (Comisión Chilena del Cobre [Cochilco], varios años). En el segundo trimestre, la actividad y la demanda interna mostraron una debilidad sustancialmente mayor a la esperada. A la caída de la inversión se sumó la desaceleración del consumo privado, que indujo al Banco Central a reducir la proyección de crecimiento para el año a entre 1,75% y 2,5%. Principales causas de esta situación fueron el efecto negativo del fin del ciclo de elevados precios de las materias primas y el deterioro de las condiciones financieras externas. En el ámbito interno, el Banco Central destacó la presión sobre la capacidad instalada acumulada durante los años de alto crecimiento de la economía chilena, que hacía esperar un ajuste en el ritmo de la actividad. Completaba este panorama la maduración del ciclo de inversión minera y del

impulso fiscal asociado a la reconstrucción del terremoto y tsunami de 2010, comportamiento que tenía lugar en el contexto de una política monetaria más expansiva (Banco Central, 2014, septiembre, pp. 7–8).

De esta forma, pese a la reforma tributaria, los ingresos tributarios cayeron de 16,7% del PIB en 2013 a 16,6% en 2014. Los ingresos totales, por su parte, como proporción del PIB, cayeron a 20,7% (21% del PIB en 2013). Los gastos totales, de 21,6% del PIB en 2013 a 22,4%, con lo cual el déficit pasó de -0,6% del PIB en 2013 a -1,6%. Al discutirse el presupuesto, las expectativas de crecimiento para el año 2014 se habían derrumbado a una cifra de 2% a 2,1%. Finalmente, el crecimiento alcanzaría solo un 1,9% en el año indicado.

Para el año 2015, el equipo económico tenía expectativas sustancialmente más positivas. Se esperaba un crecimiento importante de los países desarrollados (3% EE.UU. y 1,1% la Unión Europea); China debería superar el 7% y la economía global debería alcanzar un crecimiento de 4%, bastante por encima del proyectado para el 2014 (2,4%). Sobre esta base, se proyectó una tasa de crecimiento del PIB en Chile de 3,6% a partir de las mejores expectativas de la economía internacional; la depreciación que había experimentado el tipo de cambio, que restablecería —se aseguraba— la competitividad internacional de varios sectores exportadores; y la reducción de las tasas de interés, debería hacer más rentable los proyectos de inversión. Todo ello contribuiría a un mayor dinamismo de la demanda interna y con ello a la recuperación del consumo privado. A esta se sumaba “el claro sello reactivador” que tendría la política fiscal. En efecto, el proyecto de presupuesto para 2015 preveía un crecimiento del gasto de 9,8%, comparado con la Ley de Presupuestos de 2014, llevando el déficit estructural a 1,1% del PIB, que consideraba una recaudación de recursos estructurales adicionales de US\$ 2300 millones, producto de la reforma tributaria. Todo esto implicaba retrasar la convergencia del Balance Estructural al año 2018. El fuerte incremento esperado de la inversión pública, de 27,5% (comparado con la Ley de Presupuestos de 2014), la llevaría a representar un 4,5% del PIB (Arenas, 2014b, pp. 23 y ss.).

Si bien a finales de 2014 y en el primer trimestre de 2015 se observaron señales de mayor actividad, en el segundo trimestre los indicadores de marzo y abril —ventas del comercio, importaciones de bienes de consumo, expectativas de empresas y consumidores, entre otros— y el bajo dinamismo de otras partidas del gasto —como la inversión en maquinaria y equipos y el consumo de bienes durables— llevaron a concluir que la recuperación del crecimiento sería más lenta de la esperada. De hecho, el Informe de Política Monetaria (IPoM) de junio redujo las expectativas de crecimiento para 2015 al rango de 2,25–3,25 (Banco Central, 2015a, junio, p. 8).

### 3.2 *La entrada de Valdés al Ministerio de Hacienda y el giro en la política económica*

Lo que parecía imposible, sucedió. Michelle Bachelet le solicitó la renuncia a su cargo al ministro de Hacienda. En la remoción de Arenas confluyeron tanto las críticas generales al comité político como la mala evaluación de la gestión política de su cargo, tanto respecto de la reforma tributaria como de la incapacidad para mantener un diálogo constructivo con el empresariado.

Desde que Valdés asumió su cargo en mayo de 2015, dejó claro que su prioridad era recuperar, paulatinamente, el equilibrio de las finanzas públicas. Dos eran los principales fundamentos. En primer lugar, si bien a julio de 2015 el valor de los fondos soberanos alcanzaba una cifra de US\$ 22.260 millones, los retiros realizados desde el año 2009 habían llegado a US\$ 10.391 millones, lo que abría la posibilidad de que, en caso de que se siguiera recurriendo a esos recursos a tal ritmo, ellos se podían agotar rápidamente, dejando en una situación precaria las finanzas públicas (Valdés, 2015, pp. 38-39). El segundo fundamento de la política se organizó a partir del cambio en el cálculo del Balance Estructural.<sup>2</sup> El problema fundamental que se quería resolver derivaba de que, hasta ese entonces, el Balance Estructural se estimaba con los parámetros estructurales definidos el año previo, y no se revisaba su valor en función de cambios en el Precio de Referencia del Cobre o de la brecha del Producto como resultado de nuevas estimaciones de los Comités de Expertos. Solo se reconocía el impacto de estos cambios al momento de proyectar los ingresos estructurales para el año siguiente. Esto implicaba postergar en el tiempo el reconocimiento de los efectos de cambios en los parámetros estructurales, lo que distorsionaba la interpretación del esfuerzo de ajuste o del grado de expansividad de la política fiscal de un año para otro. Esta modificación fue aprobada por el Consejo Fiscal Asesor a sugerencia de la Dirección de Presupuestos (Dipres) en septiembre de 2015.

El efecto político inmediato de esta modificación fue que las estimaciones del déficit estructural para el año 2015 pasaron de 0,9% del PIB según los parámetros antiguos, a -1,6% del PIB según la nueva metodología (Valdés, 2015, pp. 44 y ss.). Por otra parte, se hacía evidente que los supuestos macroeconómicos que habían permitido aumentar el gasto y la inversión pública de forma tan importante (véase la sección anterior) no se estaban concretando. En efecto,

2 La política de Balance Estructural contiene tres elementos esenciales: una medida (métrica) de la posición fiscal, un objetivo para esta medida en un horizonte específico, e instrumentos para alcanzar dicho objetivo. La medida objetivo es el cálculo del Balance Estructural o cíclicamente ajustado del Gobierno Central, que se define como el balance fiscal que se obtendría si el nivel de actividad se ubicara en su tendencia —es decir, si la brecha del PIB fuese cero— y si el precio del cobre fuera igual al de largo plazo, medido como el promedio esperado para los siguientes diez años. Esta medida sigue los lineamientos metodológicos del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Valdés, 2015, p. 44).



las estimaciones de crecimiento del PIB para 2015, que la Ley de Presupuestos estimaba en 3,6, cayeron significativamente: en septiembre de 2015 el Banco Central estimó la tasa de crecimiento para ese año en un rango entre 2% y 2,5% (Banco Central, 2015b, septiembre, p. 9). Por su parte, para el año 2016, el Ministerio de Hacienda estimó el crecimiento de la economía en 2,75%. En ese contexto, y teniendo en cuenta la evolución de los principales indicadores del desempeño económico, no era de extrañar que el déficit efectivo para el año 2015 se calculara en un 3,3% del PIB. En este contexto, la autoridad fiscal definió como prioridad efectuar un proceso de consolidación fiscal que permitiera converger a cuentas fiscales estructuralmente balanceadas hacia el año 2020, lo que llevó a definir como objetivo una reducción anual del déficit estructural de un cuarto punto del PIB. En tal sentido, se definió que el déficit estructural para el año 2016 no fuera superior a un 1,3% del PIB. El crecimiento de los ingresos fiscales estructurales se estimó en 5,9%, lo que llevaría los ingresos a un 22,9% del PIB (esto incluía los ingresos adicionales que se esperaba generara la reforma tributaria). Por consiguiente, el gasto público debía crecer un 4,4% real respecto del gasto efectivo estimado para el año 2015, con lo que el déficit efectivo del año siguiente alcanzaría un 3,2% (Valdés, 2015, pp. 50 y ss.). No obstante lo anterior, en febrero de 2016, las cuentas fiscales dejaron en evidencia que los ingresos fiscales serían menores a los presupuestados, por lo que se decidió introducir un ajuste adicional equivalente a los US\$ 540 millones.

En este escenario, las señales que entregaba la administración al sector privado eran claras. Frente a la desaceleración económica persistente, no era posible esperar políticas anticíclicas sustantivas por parte del Estado. La discusión estuvo marcada por la presunta necesidad de ajustarse a las condiciones más restrictivas a que estaba sujeto el Gobierno, como efecto de los menores ingresos que recibiría el Estado a lo largo del año. Posteriormente, las malas noticias en materia de crecimiento y de empleo llevaron a que el debate se concentrara en la desaceleración económica y su impacto en el bienestar de las familias como efecto del aumento del desempleo. Al mismo tiempo, se subrayó el problema de que la recuperación del producto potencial no aparecía en la agenda gubernamental de forma relevante. Frente a los reclamos empresariales y los posibles efectos políticos, el Gobierno realizó declaraciones respecto de la necesidad de abordar la capacidad de crecimiento, pero sin que aparecieran medidas significativas.

**Tabla 1. Indicador Mensual de Actividad Económica (Imacec), volumen a precios del año anterior encadenado**

Reg.	Descripción series	2014	2015	2016	2017	2018
1	Imacec	1,9	2,3	1,6	1 – 1,75	2,5 – 3,5
2	Imacec minero	2,3	0,0	-2,9		
3	Imacec no minero	1,9	2,5	2,0		

Fuente: Banco Central de Chile (2017), p. 18.

En este contexto, no resultó extraño que el PIB creciera en el año 2016 un 1,6%, muy por debajo del 2,75% que se había proyectado para la elaboración de la Ley de Presupuestos. Crucial en este resultado fue la caída del precio del cobre, que implicó una caída del Imacec minero de 2,9%. No obstante, si bien positivo, el Imacec no minero creció por debajo del año 2015, a solo 2%. Se mantenía, en consecuencia, un crecimiento mediocre. No obstante, la situación resultaba aún más negativa para la inversión. Como se observa en la tabla 2, la formación bruta de capital fijo pasó de un 25,6% en el año 2013 a 22,6% y 22,2% en los años 2014 y 2015, respectivamente, para seguir su desplome hasta 20,9% del PIB en 2016.

**Tabla 2. Agregados de inversión en relación con el PIB, anual, referencia 2013 (porcentaje del PIB)**

Reg.	Descripción series	2013	2014	2015	2016
1	Formación bruta de capital a precios corrientes	25,6	23,2	23,3	21,6
2	Formación bruta de capital fijo a precios corrientes	24,8	23,8	23,6	23,2
3	Ahorro externo a precios corrientes	4,2	1,7	2,0	1,4
4	Ahorro nacional a precios corrientes	21,5	21,5	21,4	20,2
5	Valoración de existencias a precios corrientes	0,8	-0,6	-0,3	-1,6
6	Formación bruta de capital, volumen a precios del año anterior encadenado	25,6	22,6	22,2	20,9
7	Formación bruta de capital fijo, volumen a precios del año anterior encadenado	24,8	23,2	22,5	21,9
8	Variación de existencias a precios del año anterior	0,8	0,5	-0,3	-1,1

Fuente: Banco Central de Chile (2017), varias páginas.

Pese a este desempeño negativo, la autoridad fiscal mantuvo sin modificaciones su política. En efecto, el Presupuesto para el año 2017 contempló una reducción del déficit estructural desde 1,7% del PIB en 2016 a un 1,5%. Tomando en cuenta que los ingresos estructurales crecerían en un 3,7%, para

alcanzar la meta indicada se decidió que el gasto público creciera un 2,7%. El nivel de crecimiento indicado implicó una nueva reducción de la inversión pública, de 3,7%. El Gobierno esperaba compensar, parcialmente esta caída, con el aumento que experimentaría la inversión en las empresas públicas (en particular, el Metro y Codelco). De esa forma, el nivel de ingresos efectivos y de los gastos totales para los años 2016 y 2017 generaría déficits efectivos de -3,1% y -3,3% del PIB, respectivamente.

El modesto crecimiento del gasto público generaba diversas inquietudes. La evolución de la inversión pública no ayudaría a reanimar el bajo crecimiento que presentaba la economía nacional; más bien era probable que tuviera un efecto negativo porque constituyó una señal al sector privado de que la autoridad no estaba comprometida en mejorar el crecimiento de corto plazo; y porque priorizaba la reducción del déficit a costa de la necesaria contribución del Estado a mejorar la infraestructura y aumentar el gasto en ciencia y tecnología. Las cifras dadas a conocer para el fomento productivo para 2017 no llegaban ni a US\$ 150 millones.<sup>3</sup> Desde el punto de vista político, la política decidida vino a comprobar apreciaciones de la derecha según las cuales la centro-izquierda no le asignaba toda la importancia debida al crecimiento. Se imponían así las visiones conservadoras que sostienen que el gasto y la inversión pública no contribuyen al crecimiento.

El año 2017 no ha presentado cambios significativos. Una vez más, las proyecciones de crecimiento previstas en el proyecto de Ley de Presupuestos han venido sufriendo continuas reducciones. En el IPoM de junio, las proyecciones de crecimiento se ubicaron en el rango entre 1 y 1,75. No obstante, el desempeño del Imacec en los primeros cinco meses del año (tabla 3) hace muy difícil que el PIB crezca por encima del 1,4 en el año.

**Tabla 3. Imacec, volumen a precios del año anterior encadenado**

Reg.	Descripción series	enero 2017	febrero 2017	marzo 2017	abril 2017	mayo 2017
1	Imacec	1,4	-1,4	0,3	0,1	1,3
2	Imacec minero	0,5	-7,6	-23,2	-4,0	-4,6
3	Imacec no minero	1,6	0,1	2,3	-0,4	1,9

Fuente: Banco Central de Chile (2017), p. 18.

3 El presupuesto del Ministerio de Economía alcanzará un 4,1% en el año 2017. Véase S. Granados [Director de Presupuestos], *Informe de Finanzas Públicas. Ley de Presupuestos 2017*. Dirección de Presupuestos, 04 de octubre 2016. [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-152548\\_doc\\_pdf1.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-152548_doc_pdf1.pdf)

#### **4 Una política de crecimiento sin vuelo: iniciativas positivas pero sin relevancia económica ni financiera**

El 15 de mayo de 2014, la presidenta Michelle Bachelet lanzó la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento (Gobierno de Chile, 2014). El diagnóstico apuntaba a que, hasta ese momento, la estrategia de desarrollo había conseguido diversificar los destinos de los principales productos de exportación, no así la estructura productiva, lo que requería ampliar la base de productores. En este esfuerzo le cabía al Estado un rol clave, pues los incentivos del mercado no bastaban para desarrollar nuevos sectores económicos o impulsar aquellos de alto potencial. El Estado, se señalaba, debe desempeñar un rol coordinador y facilitador de los bienes públicos necesarios para que la iniciativa privada genere un nuevo sector productivo o expanda uno existente. Al mismo tiempo, la nueva estrategia de desarrollo apuntaba a que los empresarios invirtieran en industrias innovadoras y generaran cadenas de valor que incluyeran a más empresas y proveedores.

En este sentido, la nueva economía solo podía construirse mediante la coordinación e interacción estrecha entre las capacidades del sector público y del sector privado. Así, la estrategia buscaba alcanzar cuatro objetivos estratégicos: (i) Promover la diversificación y desarrollo productivo. La diversificación permitiría difundir conocimiento y procesos productivos en la economía, abriendo espacios al encadenamiento productivo y a una mayor sofisticación; (ii) Impulsar sectores con alto potencial de crecimiento y con oportunidad de mercado; (iii) Aumentar la productividad de las empresas, como condición para alcanzar el desarrollo, en especial de las pyme; y (iv) Generar un nuevo impulso a las exportaciones del país, basado en el aumento de la eficiencia y el uso de tecnología, procesos y mejores prácticas que imprimieran a los productos la calidad necesaria para competir en los mercados más avanzados. Se requería, además, una democratización del proceso exportador orientado a apoyar a las empresas de menor tamaño.

La estrategia dejó en evidencia el alejamiento de políticas que dejaban en manos solo del mercado las decisiones en materia de inversión. Se reconocía la importancia del Estado y la necesidad de elegir los sectores con mayores potencialidades. Para lograr estos objetivos, se identificaron los siguientes siete ejes: (i) Inversiones estratégicas y planes de desarrollo sectoriales; (ii) Infraestructura para el nuevo desarrollo; (iii) Financiamiento y apoyo a la gestión de las pymes; (iv) Impulso al emprendimiento y la innovación; (v) Eficiencia en la regulación y en la oferta de servicios públicos; (vi) Mejores mercados; y (vii) Nueva institucionalidad.

Sobre la base de estos ejes se identificaron 47 medidas prioritarias de la Agenda, cuya elaboración contó con una amplia participación de actores pú-

blicos y privados, como ministerios, servicios del área económica y gobiernos regionales, los gremios empresariales, incluidos los de las pyme, así como organismos internacionales.

¿Cómo evaluar los avances en este campo? A julio de 2017, un total de 42 medidas se habían cumplido y las otras cinco estaban en desarrollo. Lamentablemente no existe todavía una evaluación de impacto de esta Agenda. Lo claro es que las medidas aparecen en general cumplidas, pero no es posible evaluar su impacto, más allá de que el desempeño económico de los últimos tres años resulta decepcionante.

El problema es que las diversas agendas de productividad de los últimos gobiernos presentan problemas similares. En efecto, la Comisión Nacional de Productividad (2016) realizó una revisión de las medidas contenidas en las agendas de productividad de las administraciones de los presidentes Lagos (2000–2006), Bachelet (2006–2010) y Piñera (2010–2014). Entre los problemas identificados se constató, en primer lugar, que faltaba una visión de largo plazo estratégica, compartida y continua en torno a la productividad (p. 12). Un segundo problema identificado es la insuficiencia de indicadores, evaluaciones y estimaciones de impacto (p. 13).

En este contexto, la Comisión Nacional de Productividad (2016) deja en evidencia cómo ha caído el ritmo de crecimiento de la productividad total de factores (PTF) en el periodo 1990–2015: mientras que en el primer periodo, que cubre los años 1990–2000, la PTF creció a un ritmo anual de 2,1%; en el periodo 2001–2015, dicha tasa de crecimiento cayó a un 0,3% promedio anual.

Aunque no se cuenta con información para cuantificar el gasto en la Agenda, la información disponible deja en evidencia que el gasto total en Asuntos Económicos del Gobierno Central, si bien aumentó su participación en el gasto total de 12,8% en 2014 a 13,2% en 2015, presenta una participación menor en varios periodos de los últimos diez años, como se observa en la tabla 4. Además, 0,2 puntos del aumento de participación de Asuntos Económicos se realiza en el ítem Transporte, y solo 0,1 en Investigación y Desarrollo. Pareciera que la invisibilidad política del ministro en las encuestas es consistente con una política que parece avanzar a pasos demasiado pequeños.

**Tabla 4. Clasificación funcional de erogaciones del gobierno central. Total moneda nacional + moneda extranjera. Porcentaje del gasto total**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Servicios Públicos Generales	6,1	6,1	6,3	6,6	7,2	7,3	7,4	7,4
Defensa	5,7	5,5	5,8	6,1	5,1	4,7	4,9	3,9
Orden Público y Seguridad	6,6	6,8	7,1	7,0	7,2	7,1	7,3	7,3
Asuntos Económicos	15,0	14,3	13,0	13,3	12,6	12,8	12,8	13,2
Protección Medioambiente	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Vivienda y Servicios Comunitarios	1,7	1,6	1,6	1,5	1,6	1,5	1,8	1,6
Salud	15,5	16,3	16,1	16,4	17,0	17,6	18,1	18,8
Recreación, Cultura y Religión	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8
Educación	18,5	18,2	18,2	18,1	18,8	19,7	19,4	20,0
Protección Social	29,7	30,2	30,8	29,7	29,2	28,1	27,3	26,7

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (2016), p. 77.

## 5 ¿Cómo recuperar el crecimiento económico? El debate político y económico

Si la campaña presidencial de 2013 estuvo centrada en los problemas de la desigualdad, la actual parece tener como centro el crecimiento. Contribuye a ello el mal desempeño de la actividad económica a partir del segundo semestre de 2012, que se agudizó en la actual administración.

### 5.1 ¿Cuál es el problema?

Para la derecha, la administración Bachelet impulsó una serie de reformas que generaron incertidumbre, desalentando la inversión. Estas reformas estuvieron orientadas a reducir la desigualdad, pero por el mal diagnóstico, la falta de prolijidad en su preparación y el rechazo a consensuar esas reformas con la oposición, no solo no redujeron la desigualdad, sino que la tendieron a aumentar, como en el caso de la educación (Alonso, 2017), afectando, además, el crecimiento económico. En efecto, las reformas tributaria y laboral —la primera por reducir los incentivos a la inversión y la segunda por su carácter pro sindicalista y no laboral— habrían generado incertidumbre, provocando caídas sucesivas en la tasa de inversión. No considera el candidato de la derecha los problemas estructurales del país, que se traducen —por ejemplo— en baja participación de Chile en la aplicación para patentes (tabla 5).

**Tabla 5. Total de solicitudes de patente (presentación directa y entradas en la fase nacional del Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT), distintos países, años 2014 y 2015**

País	Total de solicitudes de patente	
	2014	2015
Alemania	65.965	66.893
Argentina	4.682	4.125
Australia	25.956	28.605
Brasil	30.342	30.219
Canadá	35.481	36.964
Chile	3.105	3.274
China	928.177	1.101.864
Colombia	2.158	2.242
Costa Rica	568	601
Estados Unidos de América	578.802	589.410
Irán (República Islámica del)	13.802	14.279
Israel	6.273	6.908
Japón	325.989	318.721
México	16.135	18.071
República de Corea	210.292	213.694

Fuente: OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) 2015, p. 49; y 2016, p. 37.

En un reciente seminario organizado por “Piensa Chile” y Cieplan (Corporación de Estudios para Latinoamérica), Eduardo Engel (2017) llamaba la atención sobre factores políticos que dificultaban abordar las tareas del crecimiento, desde el punto de vista de quienes no consideran necesario introducir reformas de fondo en el modelo. Se refirió al hecho de que los adelantos tecnológicos están cambiando la sociedad y la economía, y no sabemos cómo hacer políticas públicas en el nuevo contexto. Las nuevas tecnologías (NT) reducen los costos de coordinación de quienes protestan y transforman a cada ciudadano en un periodista. Esto hace necesario desarrollar políticas públicas legitimadas. Dicho en otras palabras: cómo convencer a los ciudadanos irritados de que están equivocados en sus pretensiones de cambiar el modelo.

En las bases programáticas de Alejandro Guillier (2017) se avanza un diagnóstico más detenido y crítico respecto del modelo económico social: Chile ha estado creciendo menos, la productividad está estancada y se ha deteriorado la calidad de los empleos y el bienestar de los chilenos. No es posible responder a

las crecientes demandas ciudadanas, se señala, sin un crecimiento económico más significativo.

Por su parte, el Frente Amplio (FA), en su *Hoja de Ruta* (2017), resalta el agotamiento del modelo rentista-extractivista, que se expresa en una menor tasa de crecimiento. Existe, además, una alta concentración del poder asociado a las decisiones económicas. Y ello, junto con generar altos niveles de desigualdad, tiene importantes efectos sobre la democracia, restringiendo sustantivamente el ejercicio de la voluntad de la mayoría. La sociedad sufre un círculo vicioso de concentración del poder y estancamiento económico.

## 5.2 ¿Cómo recuperar el crecimiento?

La candidatura de Sebastián Piñera (2017) es taxativa en relación con el objetivo de recuperar el crecimiento: “Nos hemos puesto la meta de duplicar nuestra capacidad de crecer y de crear empleos en los próximos 4 años, lo que redundará en una mejor calidad de vida de las personas”, pero parco en sus propuestas. Crucial es generar “un nuevo sistema tributario pro crecimiento, pro inversión, pro emprendimiento y pro innovación, con un sistema integrado y simplificado, que mejore la estructura tributaria y mantenga niveles similares a los actuales de recaudación”. En ese contexto, se proponen mecanismos de fomento del ahorro y la inversión y la convergencia de la tasa de impuestos corporativos hacia los niveles promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Las bases programáticas (BP) de la candidatura de Alejandro Guillier (2017) sostienen que para que el crecimiento económico beneficie a todos, debe ser inclusivo, sustentable y sostenible; lo cual exige recuperar la tasa de inversión, asegurar mayor robustez a la economía, desarrollar el conocimiento y la innovación. Esto es lo que, según las BP, permitirá recuperar la productividad. Se requiere un Estado emprendedor y activo para recuperar las inversiones, para diversificar la matriz exportadora y para que el sector de recursos naturales supere los problemas estructurales que enfrenta.

En el documento aparece un claro giro respecto de la actual administración, al querer potenciar el carácter anticíclico de la política fiscal y resaltar el rol del sector público en materia de inversiones en infraestructura. Se evalúa cómo hacer la estructura tributaria más progresiva, y la idea de un royalty sobre los recursos naturales. Para avanzar en la diversificación productiva, se propone una política cambiaria que tienda a la estabilidad del tipo de cambio real, a un nivel competitivo y funcional para la estrategia comercial y productiva del país. En infraestructura, se propone aumentar la tasa de inversión en infraestructura del 2% al 4% del PIB y, asociado a ello, un impulso al Fondo de Infraestructura. Se propone promover el sistema de concesiones de carreteras,



poniendo atención en evitar reajustes exagerados de tarifas mediante la licitación de las obras adicionales. Importancia se le asigna también a la infraestructura digital para el desarrollo inclusivo. Se propone avanzar hacia un Estado económico activo y emprendedor. El Estado debe desempeñar un rol activo, en conjunto con los empresarios y los grupos ciudadanos, en la construcción de una economía basada en el conocimiento y la innovación, con sentido de justicia social.

Particular importancia se asigna a mejorar la articulación del Estado para asegurar un proceso fluido de evaluación de proyectos de inversión, en particular de los de gran escala. Se reconoce la necesidad de revalorizar el rol que las empresas públicas pueden desempeñar en algunas áreas estratégicas, por lo que la nueva Constitución deberá dejar atrás la actual ley del “Estado Emprendedor”.

Finalmente, el Frente Amplio (Sánchez, 2017), sostiene que se requiere un nuevo modelo de desarrollo que apueste a que “la desconcentración del poder económico y el cambio paulatino de la matriz productiva, permitan tener un crecimiento sostenido y sustentable en términos ambientales, reducir los niveles de desigualdad, aumentar la innovación y la creatividad, incrementar el poder de las y los trabajadores, y dar una mayor autonomía territorial a los pueblos originarios y discutir un nuevo enfoque sobre los bienes comunes necesarios para un desarrollo sostenible en este siglo XXI” (p. 38). En esta tarea, el Estado y las políticas públicas tienen un rol fundamental, distribuyendo el poder que se genere al calor de ese crecimiento y asegurando el cuidado del medioambiente. Un Estado emprendedor, que asuma los riesgos que le pueden traer un bienestar a la sociedad, que apueste por nuevas ideas, y que lo haga diversificando y diluyendo el poder político que deriva del poder económico.

## Referencias bibliográficas

- Alonso, C. (2017). Claudio Sapelli y reducción de la desigualdad: “Lo hecho por este Gobierno no nos permite ser muy optimistas”. *Pulso, Economía & Dinero*, 10/07/2017. En <http://bit.ly/2sWsa6c>
- Arenas, A. [Ministro de Hacienda]. (2014a). *Estado de las Finanzas Públicas. Presentado en la Comisión Mixta de Presupuestos (19 de mayo)*. Santiago, Chile: Ministerio de Hacienda. En <http://bit.ly/2vSuWK1>
- Arenas, A. [Ministro de Hacienda]. (2014b). *Estado de la Hacienda Pública (1 de octubre)*. file:///Users/eugeniorivera/Downloads/EstadoHaciendaPublica2014.pdf

- Bachelet, M. (2013). *Chile de todos - Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2014-2018* [En línea]. <http://michellebachelet.cl/programa>
- Banco Central de Chile (2014). *Informe de Política Monetaria, septiembre 2014*. Santiago, Chile: Banco Central. En <http://bit.ly/2vQso01>
- Banco Central de Chile (2015a). *Informe de Política Monetaria, junio 2015*. Santiago, Chile: Banco Central. En <http://bit.ly/2wJirxL>
- Banco Central (2015b). *Informe de Política Monetaria, septiembre 2015*. Santiago, Chile: Banco Central. En <http://bit.ly/2hKRc3k>
- Banco Central de Chile (2017). *Cuentas Nacionales de Chile. Evolución de la actividad económica segundo trimestre de 2017*. [En línea]. <http://bit.ly/2xiNktN>
- Banco Mundial (s/f). *Chile: efectos distributivos de la reforma tributaria de 2014. América Latina y el Caribe. Prácticas globales de macroeconomía y gestión fiscal, pobreza y gobierno, en cooperación con el Ministerio de Hacienda de Chile*. Documento del Banco Mundial. Versión final. En <http://bit.ly/2vnCW3p>
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989–1992)*. Colección Argumentos. Barcelona: Anagrama.
- Comisión Chilena del Cobre (Cochilco), Ministerio de Minería (anual). *Precios de los metales / Precios del cobre refinado*. Cifras para 2013 y 2014. <http://bit.ly/2w3s7Wc>
- Comisión Nacional de Productividad (2016). *Revisión de las Agendas de Productividad*. Santiago: Comisión Nacional de Productividad. En <http://bit.ly/2vmpyy9>
- Engel, E. (2017). El camino al desarrollo. Presentación en el Seminario *Mirada al futuro*. Santiago, Cieplan / Fundación Democracia y Desarrollo / Universidad de Talca / Flacso-Chile, 4 de julio 2017. En <http://bit.ly/2vSraAv>
- Gobierno de Chile. (2014). *Agenda de Productividad, innovación y crecimiento*. Santiago, Chile: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. En <http://bit.ly/2vS4jpH>
- Guillier, A. (2017). *Bases Programáticas. Guillier 2018-2022!* [En línea]. En [http://guillier.cl/images/Bases\\_Programaticas\\_Guillier.pdf](http://guillier.cl/images/Bases_Programaticas_Guillier.pdf)
- Matthei, E. (2013). *Programa Presidencial 2014–2018: Un siete para Chile*. [En línea]. En <http://www.bibliotecanacionaldigital.cl/bnd/646/w3-article-157597.html>
- Ministerio de Hacienda, Chile (2015, octubre 5). *Estado de la Hacienda Pública 2015*. Presentado por el ministro de Hacienda ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, en el marco de la tramitación de la Ley de Presupuestos 2015. Santiago, Chile: Ministerio de Hacienda. En <http://bit.ly/2vSahpl>
- Ministerio de Hacienda, Chile; Dirección de Presupuestos (2016). *Estadísticas de las Finanzas Públicas (2006–2015)*. Santiago: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. En <http://bit.ly/2vSlrJK>
- Ministerio de Hacienda, Chile. *Estado de la Hacienda Pública* (Varios años)
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). (2015). *Datos y cifras de la OMPI sobre P.I. 2014* (En línea). <http://www.wipo.int/publications/es/details.jsp?id=3414>
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). (2016). *Datos y cifras de la OMPI sobre P.I. 2015* (En línea). <http://www.wipo.int/publications/es/details.jsp?id=4014>
- Piñera, S. (2017). *Bases del Programa de Gobierno del ex Presidente de la República Sebastián Piñera. Principales acciones, iniciativas y propuestas*. [En línea]. <http://bit.ly/2wFALej>

- Rivera, E. (2013). Treinta años de política tributaria en Chile: una reorientación necesaria. En G. D. Martner & E. Rivera (Eds.), *Radiografía crítica al "modelo chileno". Balance y propuestas* (pp.313-349). Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Sánchez, B. (2017). *Hoja de Ruta. Programa Beatriz Sánchez a las Primarias del Frente Amplio* [En línea]. <http://bit.ly/2r1WoAc>
- Valdés, R. (2015). *Estado de la Hacienda Pública 2015*. Presentación del ministro de Hacienda Rodrigo Valdés Pulido. Santiago, Chile: Ministerio de Hacienda. En <http://bit.ly/2fvKjCj>