

# La economía en el segundo gobierno de Sebastián Piñera: desaceleración y falta de visión estratégica

Eugenio Rivera<sup>1</sup>

## 1 La desaceleración confluye con el colapso de las expectativas

En los primeros doce meses del gobierno del presidente Piñera, la economía creció por debajo del promedio anual del gobierno de Michelle Bachelet (1,8%), lo que es un serio golpe a las expectativas que generó la campaña electoral del actual presidente. Ello queda en evidencia al considerar que el Indicador Mensual de Actividad Económica (Imacec) del primer trimestre de 2019 mostró un crecimiento de 1,6%, en comparación con el mismo período del año anterior (tabla 1).

La misma tabla deja en evidencia algo muy duro de aceptar para las actuales autoridades. El gobierno de Piñera recibió una economía en que el crecimiento se venía acelerando. En efecto, luego de que en el primer trimestre de 2017 el Imacec mostrara una caída de -0,4%, a partir del segundo trimestre del año indicado se inició un acelerado proceso de recuperación. Fue así como en los trimestres siguientes la economía creció 0,4% en el segundo trimestre, 2% en el tercero; 3% en el cuarto y 4,7% en el primer trimestre de 2018.

---

<sup>1</sup> Eugenio Rivera, consultor independiente, colabora con la Fundación Chile 21 y el Barómetro de Política y Equidad. Es colaborador habitual de *El Mostrador* y *La Tercera*.

Como contrapartida, bajo Piñera la economía ha venido de más a menos. En efecto, en el segundo trimestre del año 2018 el crecimiento alcanzó el nivel más alto del período analizado (5,3%). Sin embargo, en el tercer trimestre, comparado con el mismo período del año anterior, alcanzó un 2,6%; mejoró un tanto en el cuarto trimestre, al crecer un 3,6%, para derrumbarse en el primer trimestre de este año a un 1,6%.

**Tabla 1. Indicador trimestral de actividad económica (Imacec), volumen a precios del año anterior encadenado (promedio 2013=100) (porcentajes)**

Periodo	1. Imacec	2. Imacec minero	3. Imacec no minero
mar. 2015	2,3	1,1	2,4
jun. 2015	2,4	0,6	2,6
sept. 2015	2,3	-4,6	3,1
dic. 2015	2,3	-0,9	2,6
mar. 2016	3,0	0,6	3,2
jun. 2016	1,3	-4,6	1,9
sept. 2016	1,8	1,1	1,8
dic. 2016	0,7	-5,1	1,3
mar. 2017	-0,4	-16,3	1,0
jun. 2017	0,4	-4,8	0,9
sept. 2017	2,0	5,7	1,7
dic. 2017	3,0	8,0	2,6
mar. 2018	4,7	19,2	3,7
jun. 2018	5,3	4,9	5,3
sept. 2018	2,6	-1,9	2,9
dic. 2018	3,6	1,3	3,7
mar. 2019	1,6	-3,6	2,2
abril 2019 *	2,1	1,9	2,1

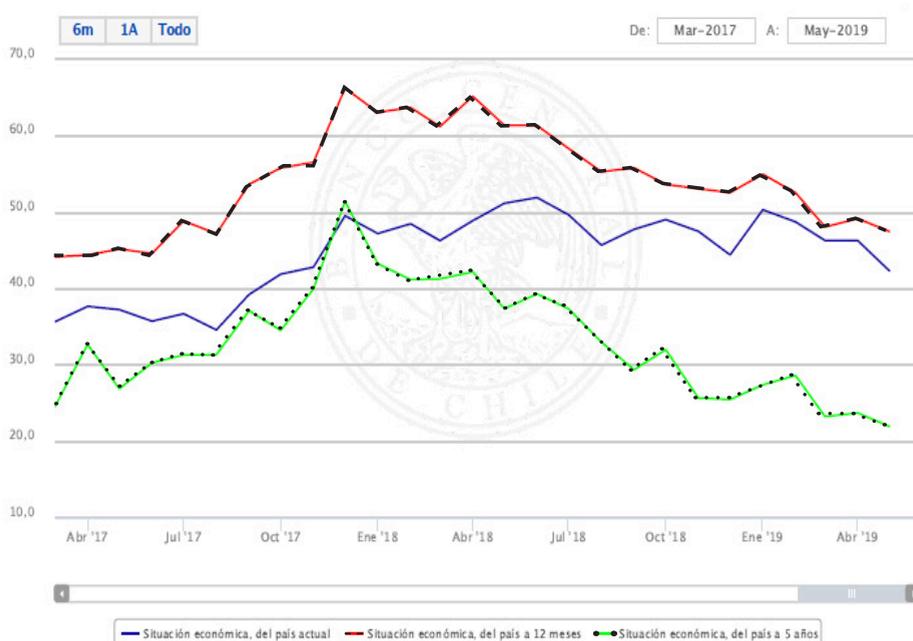
(\*) Comparado al mes de abril 2018.

Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

En este contexto, los agentes económicos muestran señales de creciente escepticismo. Como se observa en la tabla 2 y en el gráfico 1, las percepciones empiezan a mejorar sustantivamente a partir de julio de 2017. Para la entonces oposición al gobierno de Michelle Bachelet, ello era expresión de la creciente posibilidad de que Piñera fuera el triunfador en las elecciones de finales de año. Desde un punto de vista más ecuánime, se podía afirmar que tal situación era más bien resultado de la fuerte recuperación del precio del cobre y el consecuente mejoramiento del desempeño del Imacec (tabla 1). Es interesante

observar que, en diciembre del año indicado, el índice de percepción de la economía mostraba un 53,1 (línea con puntos, verde); la percepción de la situación económica del país a cinco años, un 51,4 (línea con guiones, roja); y el índice de la situación económica del país actual, un 49,5 (línea continua, azul). A mayo de 2019, esos índices han caído sustancialmente. Particularmente preocupante son el índice de percepción de la economía, que ha caído a 42,3, y —más grave aún— el índice de la situación económica esperada del país a cinco años (22).

**Gráfico 1. Índice de percepción de la economía (IPEC)**



**Tabla 2. Índice de percepción de la economía (IPEC)**

<b>Periodo</b>	<b>1. Situación económica, del país actual</b>	<b>2. Situación económica, del país a 12 meses</b>	<b>3. Situación económica, del país a 5 años</b>
ene. 2017	34,5	45,7	28,8
feb. 2017	33,7	40,1	24,9
mar. 2017	35,7	44,2	24,6
abr. 2017	37,7	44,4	32,7
may. 2017	37,3	45,2	26,9
jun. 2017	35,8	44,6	30,3
jul. 2017	36,7	48,9	31,4
ago. 2017	34,6	47,2	31,4
sept. 2017	39,3	53,7	37,1
oct. 2017	41,9	55,8	34,6
nov. 2017	42,8	56,5	40,0
dic. 2017	49,5	66,2	51,4
ene. 2018	47,2	63,1	43,3
feb. 2018	48,5	63,7	41,2
mar. 2018	46,3	61,2	41,3
abr. 2018	48,9	65,2	42,2
may. 2018	51,2	61,4	37,4
jun. 2018	51,9	61,3	39,3
jul. 2018	49,7	58,3	37,4
ago. 2018	45,7	55,3	33,0
sept. 2018	47,8	55,8	29,4
oct. 2018	49,0	53,6	32,1
nov. 2018	47,5	53,1	25,7
dic. 2018	44,4	52,6	25,5
ene. 2019	50,3	55,0	27,5
feb. 2019	48,8	52,6	28,7
mar. 2019	46,3	48,1	23,3
abr. 2019	46,3	49,2	23,8
may. 2019	42,3	47,5	22,0
jun. 2019	38,1	42,6	20,5

Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

## 2 Una economía altamente dependiente del sector minero

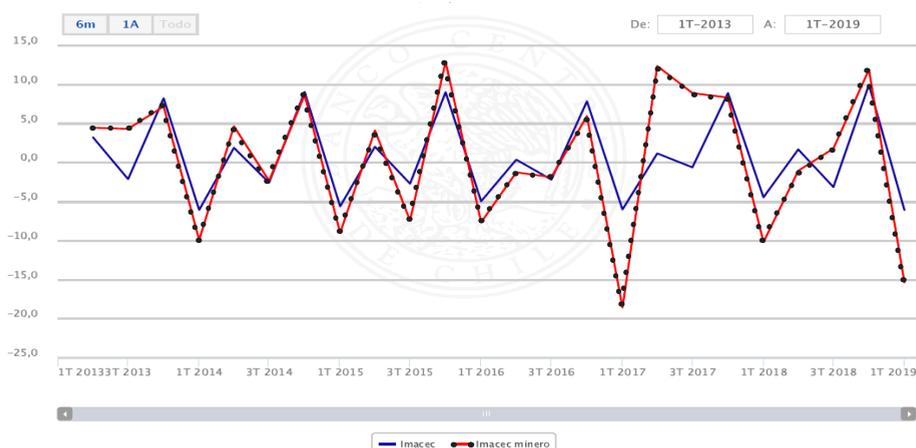
A lo largo del gobierno de Michelle Bachelet, la entonces oposición sostuvo que el desempeño mediocre de la economía nacional era producto de las reformas impulsadas por la Administración. El Gobierno se defendía señalando que, tal como en la primera administración de Sebastián Piñera, el crecimiento económico dinámico estuvo asociado al fuerte incremento de la economía mundial y al alto precio del cobre. Bajo Bachelet, la desaceleración era resultado, en medida importante, de la desaceleración de la economía mundial y el consecuente bajo precio del cobre.

Más allá de los debates con estrechos objetivos políticos, el gráfico 2 deja en evidencia una alta correlación entre el desempeño del Imacec minero y el Imacec total. Pese a que la minería representa solo el 15% del PIB, su desempeño determina la variabilidad del Imacec total.

Como ejemplo se pueden analizar dos momentos del período. Si volvemos la mirada a la tabla 1, se observa en primer lugar que, entre junio de 2016 y junio de 2017, el Imacec minero experimentó fuertes decrecimientos trimestrales: -4,6% a junio; -5,1% a diciembre de 2016; -16,3% y -4,8% en el primer y segundo trimestre de 2017, respectivamente. Ese proceso va acompañado de las peores cifras del Imacec total. En efecto, en junio de 2016 el Imacec total creció en 1,3%, comparado con el mismo período del año anterior; en 1,8% en el tercer trimestre; un 0,7% en el cuarto trimestre, para caer en un 0,4% en el primer trimestre de 2017.

**Gráfico 2. Indicador mensual de actividad económica (Imacec), volumen a precios del año anterior encadenado (promedio 2013=100)**

Var. c/r al periodo anterior



Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

Como contrapartida, en el tercer trimestre de 2017, como efecto del aumento del precio del cobre, se inició un fuerte aumento del Imacec minero, que alcanzó una cifra de 5,7%; un 8% en el cuarto trimestre de 2017, un 19,2% en el primer trimestre de 2018 y un 4,9% en el segundo trimestre del mismo año. ¿Qué ocurre con el Imacec total? El tercer trimestre de 2017 creció un 2%; un 3% en el cuarto trimestre de 2017; y 4,7 y 5,3% en el primer y segundo trimestre de 2018, respectivamente. Finalmente, el Imacec minero se debilitó a partir del tercer trimestre del año pasado, lo que se ha traducido en un pobre desempeño del Imacec total en los últimos tres trimestres. Todo esto implica que, en el período bajo revisión, con bastante independencia de las políticas económicas internas aplicadas, el crecimiento de la economía está estrechamente asociado al desempeño de la economía internacional y su efecto sobre el precio del cobre.

La importante incidencia del sector minero, en particular del cobre, en el desempeño económico de corto plazo exige preguntarse sobre la evolución en el largo plazo de la producción de cobre. En la tabla 3 se observa la trayectoria de la producción de cobre en Chile y el mundo. Es interesante, en primer lugar, observar la participación de Chile en la producción mundial de cobre, la cual pasó de 13,8% en 1980 a un máximo de 35,2% en 2005, para retroceder luego de forma sistemática hasta alcanzar una participación de 27,2% en el año 2017. Más preocupante aún, atendida la gran dependencia de la economía nacional respecto de la producción cuprífera, es la caída de la producción en términos absolutos que se observa en el último año, comparada con 2015.

**Tabla 3. Producción mundial y chilena de cobre de mina (tonelaje y porcentaje) 1980-2017**

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
Producción mundial	7.713,9	8.404,5	8.956,5	10.181,4	13.246,5	15.126,5	16.117,7	19.424,5	20.254,8
Producción Chile	1.097,9	1.356,2	1.588,4	2.488,6	4.602,0	5.320,5	5.418,9	5.772,2	5.503,5
Chile en producción mundial	13,8%	16,1%	17,7%	24,4%	34,7%	32,5%	33,6%	29,7%	27,2%

Fuente: Base de datos estadísticos de la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco).

### 3 Otros antecedentes sobre el desempeño sectorial

El estancamiento de la producción cuprífera, y la consecuente pérdida de participación de la producción nacional en la producción mundial, no es un fenómeno propio solo de este sector. El sector industrial ha presentado, a partir de julio del 2018, un comportamiento muy negativo.

**Tabla 4. Producción industrial: variación respecto del mismo período del año anterior**

Periodo	1. Producción industrial INE (base 2014=100)	2. Producción SOFOFA (base 2014=100)
ene. 2018	3,8	4,5
feb. 2018	8,6	3,8
mar. 2018	8,0	-2,4
abr. 2018	6,8	9,2
may. 2018	3,4	2,9
jun. 2018	5,3	7,1
jul. 2018	-0,5	0,8
ago. 2018	-1,0	6,1
sept. 2018	-3,1	0,8
oct. 2018	2,0	11,1
nov. 2018	1,1	0,8
dic. 2018	1,6	3,5
ene. 2019	-0,9	1,9
feb. 2019	-3,5	-4,1
mar. 2019	-0,8	

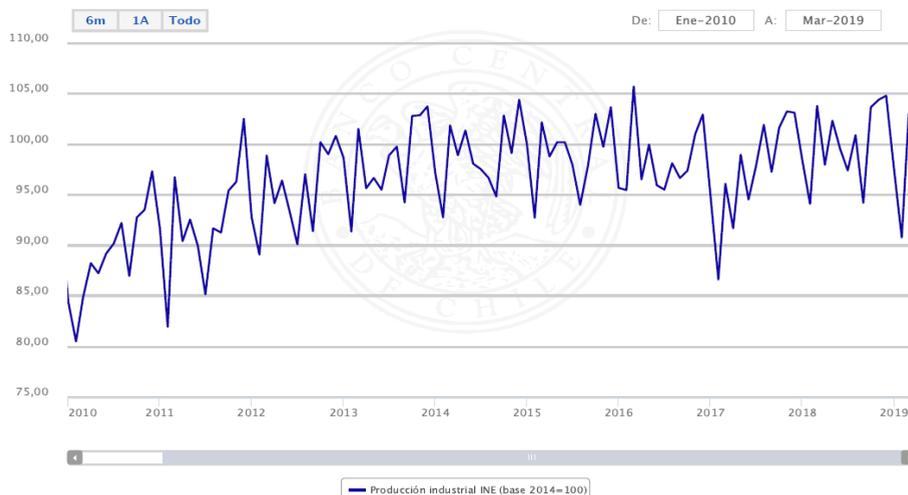
Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

En efecto, luego de que durante los primeros seis meses del año 2018, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el sector industrial presentara un comportamiento muy dinámico (en particular en los meses de febrero, marzo y abril), a partir de julio el retroceso es significativo, con la excepción del cuarto trimestre del año recién pasado. En lo que va de 2019, el crecimiento en doce meses ha sido negativo, con una caída de -1,7% promedio en comparación con los mismos períodos de año anterior. Las cifras de la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), que corresponden a las empresas más grandes, presentan un mejor desempeño, aun cuando la tendencia a la baja en los últimos meses es bastante clara.

Los problemas del sector industrial son aún más graves, si se toman cifras de un período más largo. En efecto, el gráfico 3 deja en evidencia el claro estancamiento del sector industrial desde 2011. En marzo de 2019, el índice de

producción industrial (103,01) fue apenas superior al de diciembre de 2011 (102,54). Su máximo nivel se alcanzó en noviembre de 2016 (105,72).

**Gráfico 3. Índice de producción industrial, enero 2010-marzo 2019**



Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

En el caso de la construcción, las cifras muestran un desempeño contradictorio y bastante volátil (tabla 5). En lo que se refiere al despacho de cemento, el segundo semestre fue negativo, mejorando a partir de diciembre de 2018 y enero de 2019. Como contrapartida, el despacho de materiales —que había mostrado un mejor desempeño en los meses de octubre a diciembre de 2018— tendió a perder dinamismo. En cuanto al Índice Mensual de Actividad de la Construcción (Imacon), el desempeño fue también modesto, en comparación con el mismo período del año anterior, ubicándose desde agosto varios meses por debajo de 1%. Con una mirada de más largo plazo, las perspectivas tampoco son muy halagüeñas.

Como se observa en el gráfico 4, después de los altos niveles que alcanzó la producción de cemento y de otros materiales para la construcción luego del terremoto de 2010, la construcción muestra señales de estancamiento, según lo grafica en particular el Imacon.

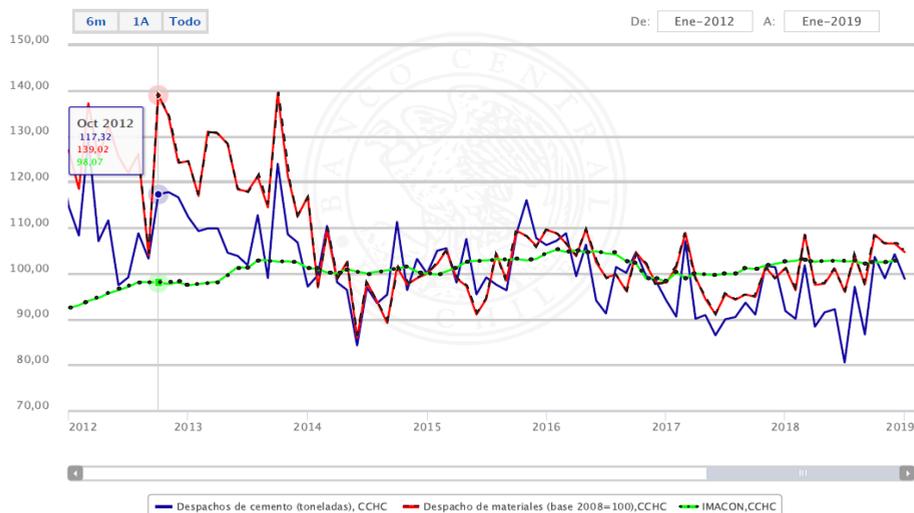
De esta rápida mirada a importantes sectores de la economía nacional, es posible concluir que, además de las claras señales de desaceleración en el corto plazo, en el mediano plazo se observan tendencias que ponen en cuestión incluso la tasa de crecimiento tendencial en torno al 3% que pronosticaba el Banco Central en el año 2017.

**Tabla 5. Indicadores de actividad de la construcción**

Periodo	1. Despachos de cemento (toneladas), CCHC	2. Despacho de materiales (base 2008=100), CCHC	3. IMACON, CCHC
ene. 2018	-2,51	3,36	4,41
feb. 2018	-0,52	-4,87	2,57
mar. 2018	-4,97	-0,33	4,10
abr. 2018	-1,91	-1,72	2,63
may. 2018	0,65	3,55	2,95
jun. 2018	6,60	10,94	3,24
jul. 2018	-10,50	0,64	2,69
ago. 2018	7,32	10,17	2,82
sept. 2018	-7,46	2,26	0,99
oct. 2018	13,84	14,36	1,47
nov. 2018	-2,74	5,18	0,70
dic. 2018	2,83	7,67	2,26
ene. 2019	7,63	3,34	0,73
feb. 2019	3,94	5,38	1,03
mar. 2019	10,35	4,21	1,58
abr. 2019	11,18	-1,14	2,24

Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

**Gráfico 4. Indicadores de actividad de la construcción**



Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

En el contexto de lo desarrollado más arriba, es natural que el mercado de trabajo no muestre un gran dinamismo. Así, la tasa de desempleo a nivel nacional no mostró variaciones entre el trimestre móvil enero-marzo 2018 y el mismo período de 2019 (6,9%). Distinto fue el caso en la Región Metropolitana, donde la tasa de desocupación subió levemente, de 7 a 7,1%, entre los dos trimestres móviles indicados. Se ha argumentado, con cierta razón, que el fuerte incremento de la migración incide en la tasa de desempleo. No obstante, la ocupación tampoco muestra un gran dinamismo. En efecto, a nivel país, la ocupación creció en el periodo enero-marzo de 2018 y en el mismo trimestre móvil de 2019, en 97.000 puestos de trabajo. En el caso de la Región Metropolitana, prácticamente no hubo variación. En este contexto, es esperable que las remuneraciones reales presenten un bajo dinamismo.<sup>2</sup>

Del análisis realizado, queda en evidencia que el país enfrenta simultáneamente problemas de desaceleración económica y un deterioro de la capacidad de crecimiento en el largo plazo. La tabla 6 permite, de manera sintética, observar el proceso de deterioro indicado.

**Tabla 6. Participación de los principales agregados macroeconómicos en el PIB, a precios corrientes, referencia 2013 (porcentaje del PIB)**

Descripción series	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Producto interno bruto a precios de mercado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- Ingreso de factores recibidos del resto del mundo	3,0	3,4	3,2	3,1	3,1	3,1
- Ingreso de factores pagados al resto del mundo	7,3	6,9	6,1	5,8	7,2	7,2
Ingreso nacional bruto disponible real	96,5	97,4	97,8	97,8	96,5	96,7
- Consumo total	74,9	75,8	76,4	77,2	77,0	77,2
- Ahorro nacional bruto	21,6	21,6	21,4	20,7	19,4	19,5
- Ahorro externo	4,1	1,7	2,4	1,5	2,1	3,2
- Formación bruta de capital fijo	24,8	23,9	23,8	22,7	21,1	21,3

Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

El indicador más importante en este contexto es, sin duda, la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF), que pasó de 24,8% del PIB en 2013 a 21,1% en el año 2017. La recuperación del precio del cobre a partir de julio del último año indicado, y el consecuente mejoramiento de la actividad (véase tabla 1), generaron los impulsos para que en 2018 la FBCF mejorara marginalmente, y subiera a un 21,3% del PIB en 2018, lo que es consistente con el aumento

2 Para un análisis detenido del mercado laboral remitimos al artículo de Hernán Frigolett en este volumen.

que experimentó la inversión en 2018, equivalente al 4,7%. No obstante, dicho desempeño no representó un incremento relevante de la capacidad productiva, sino que solo compensó las caídas sucesivas de la inversión en el período 2014-2017 (tabla 7).

**Tabla 7. Gasto del producto interno bruto, volumen a precios del año anterior encadenado, referencia 2013 (miles de millones de pesos encadenados)**

Descripción series	2015	2016	2017	2018
Demanda interna	2,5	1,8	2,9	4,7
Formación bruta capital fijo	-0,3	-1,3	-2,7	4,7
Exportación bienes y servicios	-1,7	0,5	-1,1	5,0

Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

#### 4 El giro del Banco Central

Todavía en su Informe de Política Monetaria de marzo del presente año, el Banco Central mostraba un optimismo que no se condecía con las claras señales de desaceleración que estaba evidenciando la economía nacional. En efecto, en relación con ello señalaba:

Respecto de la actividad, los datos de los últimos meses confirmaron que la economía recuperó su dinamismo tras la pausa del tercer trimestre del 2018<sup>4</sup>. Así, el año pasado cerró con un crecimiento de 4% para el PIB total y 3,9% para el PIB no minero. Por el lado de la demanda, sigue destacando el mayor dinamismo de la inversión —especialmente de maquinaria y equipos—. El consumo habitual —bienes no durables y servicios— continúa expandiéndose a tasas acordes con el crecimiento del PIB, mientras que el consumo durable redujo de forma importante sus tasas de expansión, fundamentalmente por la normalización del volumen de ventas del sector automotriz. (p. 8)

Este rezago fue explicado por el presidente del Banco Central con el argumento de que la institución no podía actuar con base en percepciones aisladas, sino que tenía que contar con antecedentes firmes para tomar las decisiones relevantes. El detonante para la reducción en medio punto de la tasa de política monetaria según el Banco Central (Informe de Política Monetaria, junio 2019), fue el siguiente:

En este IPoM, el Consejo actualizó las estimaciones de los parámetros estructurales que se utilizan para la evaluación del estado de la economía, sus perspectivas y la calibración de la política monetaria. En lo principal, esto permitió cuantificar el efecto del fuerte flujo inmigratorio de los últimos años sobre el crecimiento tendencial y potencial, incrementándose

ambos. Por su parte, la TPM neutral se ha reestimado a la baja en 25 puntos base (pb), reflejando en parte la caída de las tasas neutras a nivel internacional. Las mayores holguras que se derivan de la actualización de los parámetros y de la debilidad de la actividad y la demanda en el primer trimestre, son coherentes con la dinámica inflacionaria reciente. La suma de estos antecedentes llevó al Consejo a estimar que, para que el crecimiento efectivo logre cerrar la brecha de actividad y se produzca la convergencia de la inflación a la meta, es necesario recalibrar el impulso monetario. De este modo, en su Reunión de junio decidió reducir la Tasa de Política Monetaria (TPM) en 50pb. (p. 7).

El Banco Central puso especial atención en su último informe en evaluar el impacto que ha tenido en la capacidad de crecimiento, el aumento de la inmigración experimentado por el país en los últimos años. Dicha evaluación llevó a la institución a elevar el crecimiento tendencial del país (esto es, su capacidad de crecimiento de mediano plazo) para los próximos diez años desde un rango de 3,0 y 3,5% que había estimado en 2017, a uno entre 3,25 y 3,75%. Sobre esta base, estimó también que el crecimiento del PIB potencial (que se refiere al nivel del PIB coherente con una inflación estable) alcanzaría en promedio una cifra de 3,4% en el período 2019-2021. Conforme a esta actualización y teniendo en cuenta el bajo crecimiento del primer trimestre del presente año, el Banco estimó que la brecha de capacidad (esto es, la diferencia entre el crecimiento efectivo y el potencial) se había ampliado a un 0,7%, lo que permitía reducir la tasa de política monetaria en la cifra indicada.<sup>3</sup> Al mismo tiempo, calculó la estabilización de la tasa de inflación en 2%, esto es, un punto por debajo de la inflación meta de 3%. Esta política debería contribuir a elevar el crecimiento económico efectivo en los años 2019 y 2020. En la misma dirección apunta el paquete fiscal que determinó impulsar el presidente de la República.

3 El Banco Central (Informe de Política Monetaria, junio 2019) estimó también que la Tasa de Política Monetaria (TPM) neutral se ubicaba en un rango de entre 3,75% y 4,25% en términos nominales, esto es, 0,25% por debajo de las estimaciones anteriores, reflejando las menores tasas de interés neutras a nivel internacional. La tasa de interés neutral (TPMN), "se define como aquella coherente con un PIB en su nivel de equilibrio —tendencial— y una inflación que se ubica en la meta de 3%. Todo esto una vez que los efectos de los shocks transitorios en la economía se han disipado. Por esta razón, la TPMN es inherentemente una tasa asociada con el largo plazo, a la cual se espera que la TPM efectiva converja gradualmente, en ausencia de más perturbaciones que alejen la economía de su nivel tendencial" (p. 47) Como señala el informe es "uno de los parámetros estructurales que el Consejo utiliza para la evaluación del estado actual de la economía, sus perspectivas y la calibración de la política monetaria. La política monetaria se considera expansiva (contractiva) cuando la TPM efectiva es inferior (superior) a la TPMN. De ahí que mantener una estimación actualizada de esta medida de tasa neutral es relevante tanto para la aplicación de la política monetaria como para la comunicación de su orientación futura" (id.). En este marco, el Banco Central constata que la TPMN se ubica entre 0,75 y 1,25% en términos reales (esto es deducida la inflación).

## **5 El cambio de equipo económico, ¿permite superar los déficits de la conducción económica?**

Parece existir bastante consenso en que el cambio de gabinete, al no incluir modificaciones sustanciales al equipo político (con la excepción del ingreso de Sebastián Sichel para reemplazar a Alfredo Moreno en el Ministerio de Desarrollo Social), resultó frustrado. Esta circunstancia y el rechazo (o imposibilidad) en cuanto a definir una política clara para lograr mayorías en la tramitación de las reformas consideradas prioritarias por la Administración, probablemente tendrá como consecuencia que no se avance en su aprobación y con ello la conducción económica seguirá en el limbo político.

Desde el punto de vista sustantivo, las reformas no han avanzado, pues no existe consenso respecto de su orientación fundamental. En el caso de la reforma tributaria, tanto el Gobierno como en la oposición consideran que lo que tenemos no es lo que requiere el país. El problema es que, para el Gobierno, el crecimiento económico depende de introducir una fuerte rebaja tributaria al gran empresariado (que, a su juicio, es el sector que invierte) y retornar a un sistema de fiscalización del cumplimiento tributario que le permita a este sector reducir, adicionalmente, la carga tributaria. De ahí su insistencia en la reintegración tributaria, que implica una reducción de la carga tributaria principalmente para el gran empresariado. Para la oposición, si bien entiende que es bueno esperar a que maduren los efectos de la reforma tributaria de 2014 antes de realizar una nueva reforma, considera que en el mediano plazo se requieren cambios que eleven la recaudación, mejoren el impacto redistributivo de la estructura tributaria y generen incentivos para un crecimiento económico más diversificado, intensivo en conocimiento y consistente con un mejoramiento radical del medioambiente.

En pensiones ocurre algo similar. Todos concuerdan en la necesidad de cambios. Pero, nuevamente, para el Gobierno es necesario aumentar las cotizaciones e introducir otros cambios menores, sin que ello signifique afectar el rol predominante del sistema privado, pues los fondos de pensiones que las AFP manejan son fuente de jugosos ingresos y, sobre todo, permiten poner a disposición de las grandes empresas recursos baratos que les potencien su competitividad internacional. Para la oposición, en cambio, toda reforma del sistema de pensiones pasa por asegurar la elevación de las pensiones y la tasa de reemplazo y resolver la falta de legitimidad del sistema de AFP, lo que implica (y aquí hay diferentes visiones) o sustituirlo por un sistema de reparto o introducir modificaciones que dejan a las AFP como un mecanismo complementario de un sistema público que se constituye en su pilar fundamental.

Frente a estos dilemas de la política económica y social, el equipo político ha sido incapaz de alcanzar definiciones que permitan un acuerdo con la

oposición sin afectar la unidad de su sector, u optar, como algunos proponen, por insistir en sus concepciones para que un eventual nuevo triunfo electoral futuro les permita la mayoría necesaria llevar a cabo sus planes.

En el caso de las pensiones, si bien hay señales de diálogo, en especial entre la Democracia Cristiana y el Gobierno, no parecen todavía concretarse los acuerdos. Lo más complicado fue que el principio de compromiso en torno a un ente estatal que administrara la contribución patronal al sistema de pensiones, apenas aceptado por la DC con altos costos políticos, haya sido cuestionado por el propio Gobierno, que insiste en un ente estatal que se limite a licitar los recursos a entes privados, los cuales seguirán operando con la misma lógica de las AFP, con el agravante de que pueden tener menos capacidad técnica. Por otra parte, la recaudación y la gestión de las cuentas con el aporte patronal se radica en las AFP y no en el ente estatal, lo que atenta definitivamente contra la idea de generar una alternativa pública real. Además, el componente solidario sigue siendo discutido por la coalición de gobierno. Todo esto augura estancamiento de las iniciativas. En el caso de la reforma tributaria, el Gobierno y la directiva de la DC alcanzaron un acuerdo en junio que estipula varias medidas a favor de la PYME (argumento central que ha utilizado la directiva para convencer a las bases del partido), como la aceptación de la reintegración tributaria, medidas a favor del adulto mayor y otras iniciativas “modernizadoras”, que incluyen un debilitamiento de la Norma General Antielusión. Este acuerdo ha encontrado amplias críticas en la oposición, incluidas las del Partido Radical, como lo hizo ver su presidente, Carlos Maldonado.

Los contenidos específicos, es decir las indicaciones, son las importantes y esas todavía no se conocen, todavía no existen de hecho. Lo que nosotros hemos dicho como Partido Radical constantemente y consistentemente, es que el proyecto en su estado actual tiene un efecto regresivo, es decir, su resultado práctico es que los que ganan más, van a pagar menos impuestos. Lo cual es totalmente inaceptable en un país con los niveles de desigualdad que tenemos y con el sistema tributario menos progresivo de la OCDE”, resaltó el timonel de la colectividad.<sup>4</sup>

Del mismo modo, manifestaron su oposición los diputados DC miembros de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, Pablo Lorenzini y José Miguel Ortiz. El senador Francisco Huenchumilla fue el crítico más radical, al afirmar en un mensaje de audio a la militancia que “preocupa la política que está llevando a cabo el presidente del partido, porque nos está haciendo votar

4 V. Marín Rebolledo, “Presidente del PR dice que ‘cuesta entender’ acuerdo entre la DC y el Gobierno por reforma tributaria”, *Emol.nacional*, 24 junio 2019. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/06/24/952375/Presidente-del-PR-asegura-que-cuesta-entender-acuerdo-entre-la-DC-y-el-Gobierno-por-reforma-tributaria.html>. Visitado 24 junio 2019.

exactamente como vota la derecha”<sup>5</sup>. En este contexto, aun cuando hay visos positivos para el Gobierno, no parece que las dificultades que han encontrado aquellas reformas que considera prioritarias hayan sido superadas.

## 6 El cambio de equipo económico

Sin duda que la principal noticia económica actual es el fin de la complacencia. El Banco Central, que demoró excesivamente en reconocer la presencia de una fuerte desaceleración —como vimos más arriba—, tomó por fin la decisión de reducir en medio punto la tasa de política monetaria. Al mismo tiempo, el Gobierno ha decidido introducir un paquete fiscal para colaborar en detener la desaceleración económica graficada en que el crecimiento económico en el primer trimestre del presente año fue de solo 1,6%, comparado con el mismo trimestre del año anterior. En este contexto se plantea la pregunta respecto de si el cambio de equipo económico será capaz de revertir la desaceleración económica y elevar a un 4% la capacidad de crecimiento del país, en el largo plazo.

La permanencia de Felipe Larraín en el Ministerio de Hacienda es, sin duda, el elemento decisivo para evaluar el cambio en el equipo económico del Gobierno. La salida de Larraín habría significado el reconocimiento de que la gestión económica, principal activo de la oferta del candidato Piñera, ha sido un fracaso. Fue el ministro de Hacienda el que demoró la presentación de las reformas prioritarias, perdiendo el momento de mayor poder e influencia del gobierno de Piñera. Del mismo modo, fue él quien apostó a que las expectativas positivas que generaba la nueva Administración en el mundo empresarial eran suficientes para mantener el impulso económico que venía del Gobierno anterior. Con todos estos antecedentes, Larraín no es la mejor cara para encabezar una presunta nueva etapa. No es tampoco muy alentador el nuevo ministro de Economía. Juan Andrés Fontaine, a quien el Presidente de la República habría encargado “desatar una ola de emprendimiento”, no “dio el ancho”, ni siquiera a juicio del Presidente, en el Ministerio de Obras Públicas. Más aún, por razones similares fue reemplazado por Pablo Longueira como ministro de Economía del primer gobierno de Piñera, luego de poco más de un año de permanencia en el puesto.

A estos problemas de personal se agrega que las propuestas de política (aun cuando se empezarán a conocer en detalle a partir de la reunión del Comité de Ministros de Desarrollo Económico, que no parece haber tenido hasta ahora un funcionamiento muy dinámico) no parecen suficientes para provocar un cambio en el espíritu empresarial, bastante desanimado. En efecto, al

---

5 *El Mostrador*, “Ruido en la oposición y la DC por acuerdo de Fuad Chahin con el Gobierno por reforma tributaria”, 24 junio 2019. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/06/24/ruido-en-la-oposicion-y-la-dc-por-acuerdo-de-fuad-chain-con-el-gobierno-por-reforma-tributaria/>. Visitado 24 junio 2019.

ministro Larraín se le ha pedido “acelerar la actividad”. Para ello se convocó a una reunión del Comité de Ministros indicado, cuyas principales tareas serían acelerar la tramitación de la reforma tributaria, manteniendo la reintegración del sistema como orientación prioritaria, e impulsar el proyecto de portabilidad financiera. Las dificultades políticas de lo primero y el hecho de que la portabilidad financiera demorará en aprobarse y en tener efectos relevantes, no son señales muy alentadoras.

Como decíamos, el aporte del Ministerio de Economía es “desatar una ola de emprendimiento”. No obstante, las tareas principales que se mencionan para el nuevo ministro serían continuar con la institucionalización de las Oficinas de gestión de proyectos sustentables y la Oficina de productividad y emprendimiento nacional, y acelerar el proyecto de modernización del Instituto Nacional de Estadísticas, ambas cosas que ya venía haciendo el expulsado ministro Valente. En este ámbito y relacionado con la tramitación ambiental de los grandes proyectos de inversión, la decisión más relevante es el anuncio de eliminar el sistema de Participación Ciudadana Anticipada (PACA), que va a ser discutida por la oposición y las comunidades, y si bien puede acelerar el proceso de aprobación de proyectos en un inicio, a la larga hará que las objeciones surjan cuando es difícil introducir las modificaciones. Esto afectará negativamente la implementación de los nuevos proyectos de inversión.

Lo que más impacto sobre la desaceleración puede tener es el programa de obras públicas. Antes del cambio de gabinete se había hablado de un “paquetito” —como lo denominó un exministro de Hacienda— por US\$ 1387 millones. No queda claro cuáles son los proyectos efectivamente nuevos que no estaban contemplados en la ley de presupuesto. Se espera, además, licitar 16 proyectos de infraestructura por US\$ 2700 millones. Es dudoso que esas licitaciones se realicen en el presente año, con lo que la inversión se retrasará, por lo que sus efectos serán limitados. En lo que se refiere a la capacidad de crecimiento en el largo plazo, la falta de una real nueva generación de obras públicas, la baja relevancia otorgada a la investigación y desarrollo y los pocos avances en educación auguran también que se mantendrá el estancamiento del PIB tendencial, pese al incremento marginal que ve el Banco Central.