



Santiago, Mayo 2022

Señora María Elisa Quinteros, Presidenta
Señor Gaspar Domínguez, Vicepresidente
Convención Constitucional
Presente

De nuestra consideración:

Hemos seguido con atención los importantes e interesantes debates que tienen lugar en la Convención Constituyente. En algunas ocasiones hemos tomado conocimiento de afirmaciones que atañen al periodo presidencial que me tocó presidir y junto con mi colaborador Enrique Paris queremos hacerles llegar este texto que podría enriquecer el debate. Sin duda las actas emanadas de esa Convención Constituyente serán un documento histórico de gran importancia y por ello quisiera que este texto sirva como la exposición de algunos de los actores involucrados en las decisiones de la época.

Entendemos este documento como una contribución al histórico y productivo debate que tiene lugar al interior de la Convención Constituyente y por ello sugerimos que este texto se pueda hacer llegar a los miembros de ésta.

Agradeciendo vuestra atención, les saludamos cordialmente deseándoles el mejor de los éxitos en la importante tarea que están realizando día a día por un mejor futuro para Chile.

Atentamente,

Enrique Paris H.
Jefe de Gabinete Presidencial
2003-2006

Ricardo Lagos E.
Presidente de Chile
2000-2006

122050403 458-001



Una mirada, de luces y sombras de la economía en Chile desde la recuperación de la democracia
(1990-2022)

RICARDO LAGOS E. Presidente de Chile 2000 -2006

ENRIQUE PARIS H. Jefe de Gabinete presidencial 2003-2006

Al retomar el camino democrático, Chile se hizo cargo de una dura herencia en materia de bienestar social legado por el largo período dictatorial. La pobreza de ingresos afectaba a cerca del 40% de los hogares (con las metodologías actuales, la pobreza llegaba entonces a niveles dramáticos cercanos al 70% de la población), alcanzaba los mayores niveles de desigualdad de los que se tenga registro y el ingreso per cápita era de 9.592 dólares a precios de 2017 ajustados por paridad de poder de compra, bastante menor al ingreso promedio de los países de América Latina. Ello había generado una profunda fractura social y económica que fue sin duda el mayor desafío de la reconstrucción democrática.

Hoy después de 32 años de democracia la situación es muy diferente, Chile está en la gran mayoría de los indicadores de bienestar social a la cabeza de América Latina y se ha transformado a nivel mundial en uno de los países que ha tenido un ritmo de avance más rápido de desarrollo socioeconómico, disminuyendo la pobreza a una octava parte de lo que era en 1990, con un crecimiento económico un punto porcentual superior en promedio anual al de la economía mundial y un ingreso real per cápita creciendo tres veces más rápido que la media de los países de Latinoamérica.

Esos avances nos han colocado a las puertas de un nuevo ciclo; enfrentamos retos que pondrán a prueba la capacidad del país para enfrentarlos, distintos a los anteriores, que exigirán otros esfuerzo y nuevas competencias.

Nos encontramos como un grupo de andinistas que llega desde el campamento base a un campamento más alto, con dificultades nuevas, pero más cerca de la cima. El mundo se ha vuelto más complejo y globalizado y nos plantea otras urgencias, las de una sociedad cuyos miembros son más exigente en el ejercicio de sus derechos y las generaciones nacidas en democracia buscan expandirla a nuevas esferas de la vida social.

Lo avanzado en las últimas décadas no tiene, como siempre sucede en la historia, una mirada ecuánime y valorativa de quienes están hoy mejor que antes, eso se da por adquirido, la mirada es más bien crítica y se dirige hacia lo que aún no se ha conseguido y la percepción subjetiva del bienestar es menor a las cifras objetivas del desarrollo social.

En los primeros 15 años de camino democrático el marco constitucional estaba marcado por profundas deformaciones autoritarias, con senadores designados que escapaban a la voluntad popular y un Consejo de Seguridad Nacional que se podía convocar sin pasar por el Presidente y en el cual los cuatros miembros civiles, el Presidente de la República, el Presidente del Senado, el Presidente de la Corte Suprema y el Contralor General de la República, debían reunirse con los 4 comandantes en jefe para discutir la

122050703458_002

destitución de uno de estos últimos. Las reformas del 2005 fueron un avance para la construcción republicana, pero hubo otros cambios que no se pudieron hacer porque la derecha los vetó para proteger sus intereses.

Por su parte, la expansión de los derechos económicos y sociales necesarios para la convivencia democrática y la mayor protección del medioambiente que impulsaron los gobiernos de centroizquierda se vio muchas veces limitada por una correlación de fuerzas sesgada y cerrojos constitucionales que relegan al estado a un rol subsidiario y que le atribuyen al mercado capacidades de organización de la vida social más allá de la economía.

Esto debe ser considerado para decidir el camino que Chile debe seguir para impulsar su desarrollo de un modo sostenible e inclusivo, sacando las lecciones que ofrecen las luces y sombras de nuestra historia reciente, repasando los avances y los aspectos menos logrado, en su propio mérito y bajo las condiciones en que se dieron. No fue una trayectoria lineal, tuvo sus etapas, dificultades específicas y metas que respondían a objetivos que se fueron agregando a medida que la sociedad alcanzaba mayores niveles de bienestar.

En 2020, la pobreza de ingresos, de acuerdo a la encuesta CASEN había retrocedido radicalmente, afectaba a algo menos del 11% de los hogares chilenos, nivel que recoge el daño causado por la pandemia, pues en 2017 la pobreza era más baja y tocaba al 8,7% de los hogares, resultados que junto a los de Uruguay siguen siendo los más bajos de América Latina.

La transformación de las condiciones de vida de chilenas y chilenos ha sido evidente en las últimas décadas, los ingresos de las familias aumentaron considerablemente como también el acceso a bienes y servicios. La oferta de bienes y servicios públicos se profundizó particularmente en salud, donde ahora existen derechos exigibles; hemos ido construyendo un sistema de protección social que si bien no alcanza los niveles de un Estado Social constituye una red social sin precedentes en nuestra historia. Se amplió la cobertura educacional en todos sus niveles; la infraestructura nacional se transformó y se avanzó en profesionalizar la acción del Estado. El ingreso real per cápita, ajustado por poder de compra aumentó en 2,5 veces llegando en 2020 a 22.150 dólares (a causa de los efectos económicos del COVID19 este valor es inferior al de 2018 cuando el ingreso per cápita era de 24.167 dólares), siendo 55% mayor al ingreso real del promedio de América Latina.

Los buenos indicadores socioeconómicos esconden sin embargo una realidad que remece las conciencias y constriñe nuestras aspiraciones de alcanzar el desarrollo, porque en Chile la mayoría de estos avances no se distribuyen con justicia. La desigualdad ha sido uno de los rasgos distintivos de Chile y América Latina a lo largo de su historia a partir del período colonial, pese a los avances lentos pero persistentes de las últimas décadas continúa siendo un lastre del cual el país no parece poder desprenderse. Más aún, esas diferencias económicas se conjugan con otras formas de desigualdad como la segregación urbana, el trato discriminatorio, las dificultades de acceso y grandes diferencias de influencia y poder que provienen del origen social o de cuna de las personas.

La medida más utilizada, pese a sus imperfecciones, para medir la desigualdad es el coeficiente de Gini, en que 0 indica máxima igualdad y 1 máxima desigualdad. A fines de 1990 se realizó la primera medición del Gini en democracia y se ubicó en 0,521. En los años posteriores se midió periódicamente mostrando el

impacto en la distribución de los ingresos que producían el aumento de los ingresos del trabajo, los ciclos económicos así como las políticas que aplicaron los gobiernos para enfrentarla.

Los avances han sido lentos en este campo y cuando conseguimos bajar la desigualdad de forma significativa, en años recientes volvió a subir, a causa del aumento del desempleo y del menor crecimiento de los salarios en comparación a las rentas del capital. Avanzar en reducir la desigualdad es un objetivo compartido pero debe ser socialmente asumido, hacerlo parte indispensable de los esfuerzos para alcanzar un desarrollo sostenible, fortalecer la cohesión social y profundizar nuestra democracia. Lamentablemente, no hay recetas fáciles para conseguirlo. En los últimos 50 años son muy pocos los países que han logrado avances sostenibles en su distribución del ingreso que requiere un régimen tributario más progresivo sobre la renta y el patrimonio, compatible con los incentivos al crecimiento económico y transferencias efectivas para corregir las desigualdades del mercado. Las tendencias desregulatorias de la economía que se abrieron paso en los años 80 hicieron aumentar globalmente las brechas de desigualdad de ingresos, sólo los países europeos con estados sociales fuertes han logrado contener parcialmente esa tendencia gracias a esa combinación virtuosa entre políticas de transferencias, impuestos progresivos e incentivos a la inversión para el crecimiento, el emprendimiento y la innovación.

El retorno a la democracia en 1990 marca el inicio de un ciclo inédito en la historia política, económica y social de Chile. El gobierno liderado por Patricio Aylwin tuvo la tarea gigantesca de llevar adelante el proceso de transición a la democracia y de impulso a un crecimiento económico con equidad.

Al igual que varios países de América Latina Chile experimentaba un alto crecimiento de entrada de capitales que era necesario conducir y orientar hacia la inversión. En ese período los flujos netos de entrada de capitales subieron casi tres veces comparado con la segunda mitad de los 80. En nuestro caso este fenómeno no respondió únicamente a condiciones externas muy favorables, los factores internos tuvieron probablemente una incidencia mayor. El compromiso del gobierno con la estabilidad macroeconómica y el imperio de la ley, como también las políticas que impulsó fueron factores decisivos para convencer a inversionistas y acreedores externos de la estabilidad económica futura de Chile. La recuperación de la confianza en las perspectivas económicas y políticas de Chile se tradujo en una reducción significativa de la prima de riesgo requerida por los inversionistas. En 1991 Chile fue retirado de la lista de economías de bajo desempeño y desde 1992 mejoró sustancialmente su clasificación de riesgo país y pasó a ser la mejor entre todos los países latinoamericanos, con los positivos efectos en menores costos de financiamiento.

La economía creció en promedio un 7,3% durante esos 4 años de gobierno, más del doble que Latinoamérica, la inversión como porcentaje del PIB, fue de un 27% y el volumen de exportaciones creció a un ritmo de 9,6% al año. La producción minera amentó en 40% en el cuatrienio, empujada por la entrada en operación de nuevos yacimientos y la productividad total de factores creció a una tasa promedio anual de 3,5%. Es un período de alza en los salarios y el ingreso real per cápita aumentó en promedio anual 5,3% llegando en 1993 a 11.571 dólares prácticamente igualando el ingreso real promedio de América Latina. Es un período único y probablemente irreplicable, particularmente en el plano económico y aunque Chile venía de muy abajo eso no resta méritos a la acción del gobierno. Es cierto que un 27,6% de los hogares permanece en la pobreza en 1994 pero eso representa una caída de casi un 40%. No hubo avances en bajar los niveles de desigualdad y más bien se observó en el período una leve tendencia al alza con un coeficiente de Gini que se mantuvo en 0,52.

En 1994 se inicia el gobierno de 6 años del Presidente Eduardo Frei que consigue mantener la mayoría de las tendencias positivas del primer período de gobierno, aunque con un dinamismo algo menor. La inversión se mantiene cercana al 27% y las exportaciones crecen al mismo ritmo que en el período anterior de 9,6% anual, aprovechando la entrada en operaciones de una decena de yacimientos de cobre lo que hizo aumentar en el período la producción del mineral en 97,8%. Las condiciones de financiamiento de la inversión fueron menos favorables debido primero, a la crisis financiera mexicana (el tequilazo) que golpeó a América Latina en 1995 y luego, a la crisis asiática que perjudicó de manera más duradera nuestra economía. A pesar de estos shocks externos la economía logró un ritmo de crecimiento vigoroso de 7% en los primeros cuatro años, pero se contrajo en los dos años siguientes y se volvió negativo con un -0,5% en 1999. Fue la primera contracción económica desde el retorno a la democracia causada por la crisis asiática y acentuada por las políticas contractivas del Banco Central. De todas formas los principales indicadores económicos del país siguieron presentando resultados muy superiores al resto de América Latina. La crisis tuvo efectos perjudiciales en el empleo cuya recuperación fue lenta en los años que siguieron. En 1994-1999 la economía chilena creció en promedio 5,3%, el ingreso real per cápita aumentó en promedio cada año en 3,9% empujándose hasta los 14.525 dólares. La pobreza de ingresos entre 1994-1998 cayó a 21,7%, la mitad en puntos porcentuales que la disminución lograda en el período anterior. La medición de la desigualdad en lugar bajar muestra un aumento, desde un coeficiente de Gini de 0,522 subió a 0,549. Todo parecía indicar que crecimiento económico y algunas políticas distributivas resultaban insuficientes para producir cambios sustantivos en equidad, lo cual desafiaba a la política y a los gobiernos venideros para concebir políticas que logran doblegar la persistencia de la desigualdad.

En el 2000, asumimos nuestro gobierno con la tarea urgente de hacer frente a los efectos causados en la economía por la crisis asiática los que se observaban en un alto desempleo y en niveles de inversión menores a los de la década anterior, que con todo llegaron a un nada despreciable 22% del PIB. Algo similar pasó con las exportaciones que aunque crecieron 6,4%, lo hicieron un tercio menos que en los dos gobiernos anteriores. Es importante constatar que entre 1999-2003 el precio del cobre registró los valores nominales más bajos de los últimos 35 años, (US\$75,3 cts./lb) y en términos reales los más bajos desde 1935 (US\$116 cts./lb en dólares 2012) afectando naturalmente las operaciones mineras, las decisiones de inversión y especialmente los ingresos del fisco necesarios para financiar el gasto público.

En 2001 el escenario internacional volvería a complicar la economía nacional con el atentado del 11/9 a las Torres Gemelas en New York; sin embargo, no hubo estancamiento y aunque el crecimiento no fuera como el observado en los primeros años de los noventa, entre 2000 – 2005 la economía creció en promedio 4,8% anual, medio punto porcentual menos que en el sexenio anterior, los primeros tres años creciendo un 3,9% y los tres restantes a un 5,7%. En ese período surgen las primeras señales del fenómeno de “convergencia” que se refiere al debilitamiento de la velocidad de crecimiento a medida que los países se vuelven más ricos, pero con todo los resultados económicos siguieron siendo más altos que los del promedio de América Latina (2,9%) y de la economía mundial (4,1%).

La productividad de la economía perdía velocidad, si en los años 90 esta contribuía con 2,3% de crecimiento por año, en la primera mitad de los 2000, se había reducido al 1%. El centro de esta caída estaba en la minería, si la excluimos la contribución de la productividad alcanzaba un 2%.

A partir de fines de los 90 y especialmente bajo nuestro gobierno se materializaron reformas que permitieron construir una nueva institucionalidad macroeconómica que haría al país significativamente

menos vulnerable a los shocks externos. La política del balance estructural, el establecimiento de una meta inflacionaria dentro de un rango de tolerancia, la flotación cambiaria y la apertura de la cuenta de capitales entre otras reformas, le dieron mayor solidez a la economía y permitió que la política macroeconómica pasara de exacerbar a moderar los efectos de shocks externos.

El combate a la pobreza se mantuvo como prioridad de las políticas sociales que impulsamos entre 2000-2006 la que cayó un 32,2%, y de acuerdo a la medición aplicada hasta ese momento, afectaba al 13,7% de los hogares.

El PNUD ha estimado que el 78% de la disminución de la pobreza en ese período se explica por un efecto redistribución a diferencia de lo ocurrido en la década de los 90 cuando el crecimiento explicaría en más de un 90% la caída de la pobreza. Este efecto redistribución es congruente con la caída que se registra en la desigualdad de ingresos en ese lapso, que disminuye un 8,2%, con un coeficiente de Gini que marca 0,50 en 2006. Así, por primera vez desde 1990 la medición de la desigualdad registra una disminución palpable que se confirma en las mediciones de todos los indicadores disponibles, explicada por el aumento en los salarios reales, una mayor efectividad de las transferencias monetarias y de programas sociales entre los que destaca *Chile Solidario* que jugaron un rol relevante en el impacto de la acción del Estado en la lucha contra la pobreza extrema. Entre 2000-2005 el ingreso real per cápita ajustado por paridad de poder de compra aumentó a un ritmo de 3,7% promedio anual llegando a 18.013 dólares al final del período y situando a Chile en el primer lugar de Latinoamérica.

El período 2006-2009 cierra un ciclo de continuidad política de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. En los siguientes períodos presidenciales se alternarán gobiernos de coaliciones de orientaciones políticas diferentes. En un inicio, la economía se mostró vigorosa creciendo 6,3% en 2006 y 4,9% en 2007 y debiendo enfrentar luego los efectos de la llamada crisis subprime que provocó una fuerte contracción de la actividad de -1,6% en 2009, dejando un crecimiento promedio de 3,3% para el cuatrienio. La institucionalidad macroeconómica del país, las políticas contracíclicas tanto fiscal como monetaria jugaron roles clave para una recuperación rápida en comparación al retroceso que provocó la crisis en las economías latinoamericanas y en el resto del mundo. El ingreso per cápita alcanzó los 20.168 dólares en 2008, pero retrocedió a 19.632 en 2009 a causa de la crisis; la pobreza disminuyó 16,8% quedando todavía un 11,4% de los hogares en esa condición. La desigualdad bajó marginalmente un -0,8% quedando el coeficiente de Gini en 0,499. Estos magros resultados se vieron sin duda afectados por la crisis que anulaba en parte los efectos de políticas sociales de alto impacto como la creación de un *Pilar Solidario* en el Sistema de Pensiones.

En este período se aprecian con más nitidez la madurez y también las limitaciones de la estrategia de desarrollo económico que ha seguido el país. La productividad retrocedió -0,6% y sin incluir minería es menor al 1%; y las exportaciones en bienes y servicios crecen por debajo de 2%. El crecimiento ya no supera al de Latinoamérica y es inferior al de la economía mundial.

En el período presidencial 2010-2013 la economía chilena supera con rapidez los estragos causados por el terremoto de febrero de 2010 y se ve favorecida por el llamado “súper ciclo del cobre”, marcado por los altos precios del mineral, que en promedio llegan a 3,7 dólares la libra. Sin embargo, lo anterior, no favorece a las exportaciones que aumentan apenas un 3%. La economía crece en promedio 5,3% y la inversión que alcanza un 25% del PIB es similar a la que registra la economía mundial.

La productividad aporta tan solo un 0,2% al crecimiento anual y su marcada desaceleración se explica en gran medida por la fuerte caída de la productividad minera debido en gran parte al deterioro de la ley del mineral y a que en este período de altos precios, las empresas mineras explotan yacimientos menos productivos y emplean trabajadores menos calificados para aprovechar las favorables condiciones de mercado. El ingreso per cápita sube notoriamente en un 5,7%, ubicándose en 23.159 dólares en 2013. Por su parte la pobreza desciende a un 7,8% de los hogares ese mismo año (una medición más exigente la sitúa en 14,4%) y la desigualdad de ingresos cae en 1,6% llegando el coeficiente de Gini a 0,491.

Los dos períodos presidenciales siguientes verán acentuarse las limitaciones estructurales de la economía chilena. La productividad total de factores entre 2014 y 2020 le resta un -0,8% al crecimiento del producto y en el mismo período el volumen de las exportaciones de bienes y servicios se contrae en -0,1% y la producción de cobre se estanca.

En el segundo gobierno de Michelle Bachelet la pobreza disminuyó a 8,7% de los hogares y el coeficiente de Gini descendió a 0,488 en 2017, una caída de 1,24% respecto del 2013 (la medición de 2015 arrojó un Gini un poco menor de 0,482). Por su lado, el ingreso real per cápita alcanzó los 23.720 dólares con un crecimiento promedio anual de 0,6%.

Entre 2018 y 2020 el ingreso real per cápita retrocedió y llegó a 22.150 dólares, la pobreza aumentó afectando al 10,8% de los hogares y la desigualdad de ingresos aumentó a un coeficiente de Gini de 0,510, lo que ha significado en este aspecto un retroceso de más de 15 años. Estas cifras son principalmente el reflejo de las devastadoras secuelas sociales que ha dejado la pandemia del COVID19, tanto como la exclusión habitacional que ha hecho aumentar los campamentos a cerca de un millar.

En 30 años, Chile progresó y fuimos capaces de crear bases sólidas que permiten avanzar al desarrollo. Sin embargo es preciso reconocer que la fuerza propulsiva de los primeros 18 años se debilitó paulatinamente en los años posteriores haciendo más lentos los avances y generando un choque con las expectativas ciudadanas, malestar por la despreocupación de los responsables gubernamentales por su dignidad, sus derechos y su calidad de vida. Y un sentimiento de injusticia creciente por cómo se distribuían los frutos del crecimiento.

La profundización de la democracia es sin lugar a dudas el camino para recuperar, ante los nuevos desafíos, el impulso propulsivo que Chile requiere en esta nueva etapa, de un desarrollo económico que debe integrar las demás dimensiones de la vida social. El desarrollo, como siempre lo hemos dicho, no se limita al crecimiento económico; es también la suma de políticas que reducen la pobreza y la desigualdad y que promueven una convivencia democrática respetuosa de las libertades y el pluralismo. Tenemos frente a nosotros el desafío de trabajar por un desarrollo sostenible, más justo al distribuir los frutos del crecimiento, respetuoso del medio ambiente, que impulse el uso de energías renovables y con una estrategia capaz de elevar la productividad de la economía y apoyar el emprendimiento y la innovación.

Santiago, Mayo de 2022

Notas:

- Los valores de ingresos per cápita están expresados en dólares de 2017 ajustados por paridad de poder de compra. WEO, Octubre 2021. FMI
- Cifras de actividad económica: FMI, octubre 2021.
- Cifras de pobreza y Desigualdad: Encuesta CASEN; documento de Trabajo del PNUD “Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013”. 2015, e Informe PNUD. Desiguales 2015.
- Cifras de productividad: Informes de la Comisión Nacional de Productividad de 2016, 2017, 2018.
- Precios y producción de mineral de Cobre, COCHILCO 2021.