

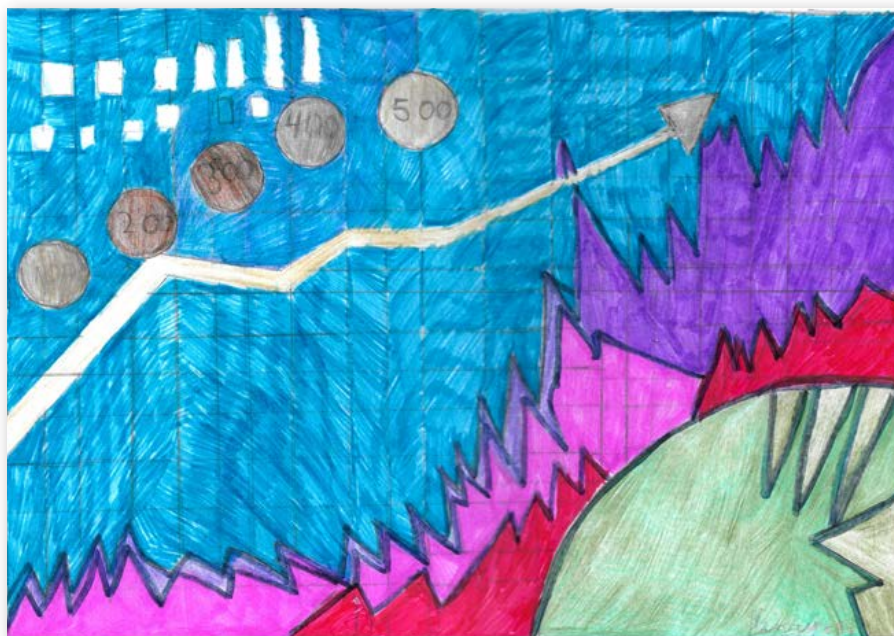
LA COYUNTURA ECONÓMICA Y SU IMPACTO EN LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

CUADERNOS DEL CPI



CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

*Este Cuaderno es el extracto del Diálogo del CPI número 43 sobre
"La Coyuntura Económica y su Impacto en los Proyectos de
Infraestructura" realizado el 14 de enero de 2020. En esta actividad
se contó con la exposición de **Tomás Izquierdo S.**, gerente general de
Gemines S.A. y los comentarios de **Luis Eduardo Escobar F.**,
economista asesor del CPI.*



"Creciendo juntos"
Henry Cazenave

CONTENIDO

I.	Resumen ejecutivo	4
II.	Una economía desenchufada	6
III.	La incapacidad de acuerdo para la distribución	10
IV.	Infraestructura pública: factor de reactivación	12
V.	Otras variables	14
VI.	¿Y el modelo económico?	15

I. Resumen ejecutivo

El 43° Diálogo del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI), que contó con la participación especial de los ex Presidentes de la República Eduardo Frei R-T. (presidente del Consejo del CPI) y Ricardo Lagos E. (consejero del CPI), se hizo cargo de entregar una visión amplia y a la vez rigurosa de las actuales circunstancias y perspectivas de la economía del país, dejando un espacio abierto para analizar los desafíos y las opciones posibles para superar de la mejor manera la crisis, esto es, con liderazgo, visión y talento frente a las demandas económicas y sociales acumuladas. La actividad económica atraviesa por una coyuntura compleja, con caídas en la producción y el empleo, expectativas dañadas, impactos serios sobre las pymes, devaluación de activos y del peso, entre otros efectos. Existe además un alto nivel de incertidumbre sobre el mediano plazo. La economía chilena, destacó el expositor, “es más riesgosa, crecerá más lento y será menos rentable”, subrayando que la crisis actual “es mucho peor que la crisis *subprime*”. La inversión en infraestructura pública, se destacó en el encuentro, tiene variados desafíos de corto y largo plazo, pero también es un recurso clave para volver a dinamizar la economía; la asociatividad público-privada en el sector es una experiencia válida para formular nuevas vías de colaboración entre el Estado y el sector privado para aumentar la inversión.

El Diálogo pareció confirmar que la economía chilena -en medio de las demandas sociales y la presión financiera sobre el Fisco, un escenario político convulsionado y un debate áspero sobre una nueva Constitución, y amenazas a la seguridad pública- enfrenta una fuerte caída y un verdadero punto de inflexión, donde los asuntos pendientes por corregir y los nuevos desafíos internos (menor nivel de actividad y mayor costo de contratación, por ejemplo) y externos (guerras comerciales, variabilidad de precios de materias primas, entre otros) pondrán una vez más a prueba su resiliencia, capacidad de reinventarse y

aptitud para crecer y distribuir de mejor manera los beneficios. Es un momento complejo y desafiante, sin duda, donde el modelo económico no es inmune a serios cuestionamientos y las instituciones y los actores políticos están sometidos a una dura e inédita prueba de confianza. Pero en la historia del país, en el balance económico-financiero global dentro de la coyuntura actual y en las referencias internacionales se pueden encontrar los recursos para salir adelante. Así, y en medio de la incertidumbre, deben aprovecharse, entre otros factores relevantes, la tradición de lograr acuerdos entre los distintos grupos de interés; el grado de consenso en el diagnóstico de las causas de la crisis; la experiencia de recoger de otras economías que crecen suficientemente operando bajo modalidades eficaces de relación pública-privada y que están inmersas en la economía del conocimiento; y la capacidad de endeudamiento externo del país, sus reservas internacionales y el manejo realista y pragmático de las finanzas públicas.

II. Una economía desenchufada

*Extracto de la exposición de **Tomás Izquierdo S.**
Gerente General de GEMINES S.A.*

El desarrollo económico de un país, de acuerdo a un reconocido autor, no depende de su cultura, de sus riquezas, de su raza o de los países vecinos: depende principalmente de la calidad de sus instituciones, de si éstas son inclusivas o son extractivas. La pregunta es: ¿repartimos bien en Chile el ingreso y la calidad de vida? Pienso que no.

CAUSAS DE LA CRISIS Y RESPUESTAS INSUFICIENTES

Las causas de la crisis actual tienen que ver con un deterioro institucional “en cámara lenta” que se venía haciendo presente por años a través de los diversos estamentos de la sociedad chilena. Están a la vista las situaciones conocidas en Carabineros, el Ejército, el Ministerio Público, la política y su financiamiento irregular, también, en la educación, el caso sintomático del Instituto Nacional, donde se ejercía la violencia sin costos y, por cierto, la colusión en mercados significativos, como farmacias y medicamentos, papel confort y pollos, entre otros.

Otros ingredientes de la crisis están vinculados a una excesiva desigualdad, al miedo a recaer en la pobreza, a los servicios de salud insuficientes o precarios, al tema del empleo e ingresos insuficientes en medio de una creciente cantidad de migrantes, y a la ingrata realidad de una ciudad segregada. Empezó a predominar una fuerte sensación de injusticia y un auténtico resentimiento. Mientras tanto, el endeudamiento de familias y personas evidenciaba su pesada carga y los discursos de los ministros aparecían desconectados de la realidad.

Observamos entonces el desborde social y la violencia, lentitud del gobierno para reaccionar sobre todo al comienzo, con falta de capacidad de conducción, una respuesta irresponsable del mundo político (“golpe blando”), dificultad para ejercer la autoridad y un serio riesgo de quiebre institucional.

Tres meses después del estallido social, se observa una gradual y parcial normalización del orden público, pero con un Ejecutivo sin un diagnóstico preciso ni capacidad de gestión y liderazgo. El Parlamento está centrado en la rencilla política con mirada corta, mientras la mantención de la violencia atenta contra una nueva Constitución, lo que podría malograr la gran oportunidad que significa un nuevo texto constitucional; crecientemente se instala la necesidad de un “gran acuerdo nacional” con hoja de ruta definida, y se acumulan expectativas e incertidumbre por un rebrote social en marzo.

EL IMPACTO SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

En el corto plazo, lo que sucedió en el sector real es que “desenchufamos” la economía, con una paralización significativa de la actividad en el comercio, servicios públicos, salud, educación y transportes; la situación se hizo crítica para las pymes (sueldos, crédito). En el sector financiero, por su parte, se produjo una fuerte corrección en el valor de los activos, una depreciación de la moneda y un ajuste bursátil. No fue una corrección exagerada, porque la situación actual es mucho peor que la crisis *subprime*, la que fue una crisis exógena frente a la cual recurrimos convenientemente a las políticas fiscal y monetaria, y a las reservas dentro de una economía ordenada.

El efecto de “segunda vuelta” sobre el empleo, las expectativas, el consumo y la inversión será complejo, con deterioro del mercado laboral, caída del ingreso disponible, dificultad en el acceso al crédito por aumento del riesgo, y alza del dólar. Muchas pymes se verán dañadas financieramente y se jugarán su supervivencia. Los sectores económicos más comprometidos son los no transables, especialmente servicios y construcción. En el mediano plazo, en el sector financiero se observará un tipo de cambio real que se instala un 5% a 7% sobre el nivel previo a la crisis, y un mercado bursátil con castigo.

Este nuevo panorama -con corrección a la baja de las diferentes variables financieras- emergió como una bomba de tiempo oculta en el funcionamiento económico, social y político del país. Chile es más frágil institucionalmente de lo que pensábamos y tenemos un serio problema con la capacidad de controlar el orden público y resguardar el Estado de derecho. Al final, la economía chilena es más riesgosa, crecerá más lento y será menos rentable.

LAS EXPECTATIVAS EMPRESARIALES Y LOS PRIMEROS “DATOS DUROS”

Las expectativas empresariales se han visto afectadas en los últimos meses en los sectores económicos más significativos, descendiendo aceleradamente por debajo del nivel del 50% (valor neutral de la confianza empresarial). A diciembre de 2019, en la minería, industria y comercio, el valor se ubicó alrededor del 33% y en la construcción llegó al 21%. La expectativa de crecimiento del PIB, de acuerdo a la última encuesta del Banco Central entre los agentes económicos, es de 1% para 2019, de 1,2% para 2020 (antes, 3% y 2,3%) y de 2,5% para 2021 (antes, 3,5% y 3,3%).

Los primeros “datos duros” recogidos en medio del estallido social dan cuenta del pronunciado deterioro del escenario económico. Las colocaciones del sistema financiero -altamente correlacionadas con el nivel de actividad económica- se han desacelerado, en especial los créditos de consumo; las importaciones han sufrido un fuerte ajuste, con caídas notorias en bienes durables (-16%) y de consumo (-10,8%); las importaciones de bienes de capital (-4,7%) y bienes durables (-6,1%) también han sentido el impacto; el comercio ha caído 11,9% y 9,8% en los dos últimos meses de 2019; el Imacec desestacionalizado registró caídas mensuales sucesivas del orden del 12% en el último trimestre.

LAS PROYECCIONES ECONÓMICAS

De acuerdo al Informe de Política Monetaria del Banco Central, la economía crecería en el rango de 0,5% - 1,5% en 2020, con fuertes caídas en la inversión (-4,7%) y las importaciones (-7,3%), y en el rango de 2,5% - 3,5% en 2021, con una recuperación importante de los componentes del PIB. La estimación propia para 2020 es de una expansión del PIB del 1,3%, con el impulso de un crecimiento de 4,5% en el cuarto trimestre, aunque con una caída más pronunciada de la inversión, del orden del 7%. Proyectamos una inflación de 3,9% a diciembre de 2020, aunque con niveles cercanos a 5% en algún momento del segundo semestre. El tipo de cambio, como se señaló, podría situarse en un rango 5%-7%, mayor a su nivel precrisis.

El empleo se resentirá fuertemente de aquí en adelante. La tasa de desempleo seguirá una trayectoria ascendente durante buena parte del año, pasando de un 8,3% actual a 8,6% en abril, y a 9,4% en agosto como punto máximo, para retornar al 8,1% en diciembre. Las expectativas de las personas sobre el empleo y la estabilidad laboral se han corregido fuertemente a la baja en los últimos meses. Las expectativas económicas, en general, de los hogares cayó a menos del 30% en los últimos meses del año, desde el 45,2% de promedio en el período 2016-2019 (nivel 50 es neutral optimista/pesimista). Al mismo

tiempo, los bancos esperan un salto significativo en la morosidad de pymes y hogares en los próximos tres meses, mientras, según un estudio, menos del 10% de la población considera que es un buen momento para comprar una vivienda, cayendo desde cifras de entre 35% y 40% hace algunos meses.

Los sectores inmobiliario y de obras públicas sentirán especialmente el impacto de la crisis. El primero, por el serio daño a la demanda potencial provocado por la contracción del mercado laboral, el ingreso de las familias y el acceso al crédito, sumado al deterioro de las expectativas y la restricción al financiamiento de proyectos, se verán también muy complicados la segunda vivienda, oficinas e infraestructura comercial. En el caso de obras públicas, el impacto principal puede manifestarse más en el largo plazo, con amenazas al funcionamiento del régimen de concesiones ("No+TAG") y la reasignación de presupuesto público hacia el área social (pensiones, transferencias). No obstante, en lo inmediato el sector mantiene algunas fortalezas por los fondos destinados para reconstrucción anunciados por el Gobierno, sumado a los proyectos del área salud y la extensión del Metro. El sector de energía sentirá un impacto medio (menor demanda por menor crecimiento del PIB tendencial, marco regulatorio más incierto por Reforma Constitucional, algo de incertidumbre por tarifa regulada), y el sector minería es el relativamente menos amenazado, aunque también enfrentará incertidumbres (derechos de agua, concesiones mineras, régimen tributario, régimen laboral: 40 horas y cotización previsional, problemas de aprobación medioambiental).

Por cierto, el comportamiento de la inversión es un factor esencial para cualquier proyección de la economía y especialmente a partir de esta coyuntura. En el mundo de la micro inversión y las pymes el panorama no se ve alentador. Para las inversiones mayores, hay muchas incógnitas que despejar y así proveer un panorama atractivo. Por ejemplo, ¿cuál será el régimen tributario en cinco años?, ¿cómo será la regulación laboral? Ante la posible reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales y las modificaciones del salario mínimo. ¿Cómo será la Nueva Constitución: definirá derechos básicos?, ¿y el derecho de propiedad?, ¿Banco Central se mantendrá independiente?, ¿redactaremos una Nueva Constitución con la amenaza de la calle en tiempo real? Las crisis son una oportunidad para corregir distorsiones injustas y exasperantes, por ejemplo, para enfrentar a los grupos de interés en varios sectores que se benefician indebidamente de disposiciones tributarias sesgadas a su favor.

Quiero creer que la mayoría de los chilenos no quiere "tirar el mantel" y que podemos corregir el modelo económico. El grueso de los chilenos es sensato y moderado, y lo que corresponde entonces es el voto obligatorio. Esta crisis no tiene un sector político ganador: la calle no tiene dueño.

III. La incapacidad de acuerdo para la distribución

*Extracto de la intervención de **Luis Eduardo Escobar F.**
Economista, asesor del CPI.*

La economía chilena no venía marchando bien desde bastante antes de octubre de 2019. Arrastrábamos problemas de crecimiento y distribución que no se abordaron oportunamente, y no nos poníamos de acuerdo en cómo se repartían el producto y los beneficios del crecimiento. Y de eso se trata la crisis que estalló en octubre: de nuestra incapacidad de concordar la distribución de los beneficios. Ahora estamos en medio de la incertidumbre, no sabemos qué va a pasar y, por tanto, no podemos siquiera estimar la probabilidad de ocurrencia de los eventos próximos.

Sin embargo, soy relativamente optimista. Chile tiene una tradición de organizar grupos de influencia. Hay espacio para que los grupos de interés se sienten en una mesa a conversar, negociar y lograr acuerdos. Algunos grupos perderán, como en toda negociación, pero lo central es el diálogo entre los diferentes incumbentes. Se requerirán facilitadores del diálogo y mecanismos conducentes. Esa es la tarea de la política.

En lo económico, y en una mirada de más largo plazo, los datos señalan que el país no venía bien. A comienzos de la década de 2000 el crecimiento había decaído, pero nos vimos favorecidos por el alto precio del cobre y los *commodities* en general, y se dinamizaron el consumo y la inversión. Fue un período auspicioso, aunque después del

año 2000 la tasa de inversión nunca retornó al 25% del PIB (y a veces 27%) registrada durante la década de los 90, no pudiendo superar el 23% y registrando valores incluso más cercanos al 20%. La contribución al PIB de los sectores exportadores -minería, agricultura, pesca y celulosa- ha fluctuado en torno a cero en los últimos cinco años. El motor de las exportaciones, en realidad, no estaba funcionando. No es sorprendente entonces que el promedio de la tasa de crecimiento del PIB haya caído del 4,3% de la primera década del siglo, al 2,9% entre 2010-2019. El problema del crecimiento de la economía no es coyuntural: en realidad, se ha visto agravado por la coyuntura. Creo que hay que volver a pensar en cómo crecer a tasas más altas, entendiendo que es menos difícil llegar a un acuerdo sobre la distribución de los beneficios si crecemos más rápido. Aún creo que podemos construir un país en que una mejor distribución de los beneficios no resulte ser un acuerdo de “suma cero”.

IV. Infraestructura pública: factor de reactivación

*Extracto de la intervención de **Ricardo Lagos E.**
Ex Presidente de la República y Consejero CPI.*

El ingreso per cápita en el país se multiplicó por cuatro en los últimos 30 años, mientras la carga tributaria se ha mantenido en 20%, la consecuencia es que la demanda por mayores y mejores servicios no ha podido ser satisfecha y se produjo la explosión social. No son compatibles las nuevas necesidades con una carga tributaria de apenas el 20%. Además, un 50% de la recaudación tributaria proviene del IVA, una participación de este impuesto que no existe en ningún otro país del mundo. El IVA se subió “transitoriamente” del 17% al 19% hace algunos años, pero en realidad nunca se volvió a bajar.

Tenemos que hacernos algunas preguntas sobre principios generales. Por ejemplo, ¿qué nivel de gasto público queremos tener? En pocas décadas hemos pasado de un gasto público equivalente al 5% del PIB, al 30% (en los países desarrollados la cifra es del 60%). Pero no es suficiente, las demandas sociales significan recursos fiscales cuantiosos. Ahora, debemos y podemos pasar del 30% al 40%, a un ritmo del 1% anual (o más rápido), como lo hizo España en su momento. ¿Es muy difícil subir ese 1% y así ir avanzando? No parece serlo, y existe espacio para endeudamiento, y además el Fisco dispone de una buena cantidad de reservas. Otra pregunta, vinculada directamente con la anterior, tiene que ver con el sistema tributario que queremos para el país en los próximos años, es una discusión que tiene que ser muy seria.

La infraestructura es un factor central para la reactivación económica del país, pero nos hemos quedado atrás, en su momento, a través de la Dirección de Concesiones se invertía tanto o más que los montos que invertía el Ministerio de Obras Públicas. ¿Qué proyectos hay? No se han visto resultados del Fondo de Infraestructura. Es necesario recuperar las tasas de crecimiento del PIB y ello tiene que ver con la decisión de donde privilegiar los esfuerzos.

Un apunte sobre el TAG: su recaudación representa un 1%-1,5% de los ingresos tributarios totales y, entonces, si se piensa en un TAG igual a cero, habrá que compensar esa caída en la recaudación a través de otro impuesto vigente o un nuevo impuesto. Esto hay que sincerarlo, de una vez. Lo mismo sucede con las pensiones: con el 10% de cotización no alcanza, todos sabemos que es una falacia. Creo que hay que aprovechar la crisis para tratar los temas pendientes y aquellos no reconocidos ni sincerados.

V. Otras variables

*Extracto de la intervención de **Eduardo Frei R-T.**
Ex Presidente de la República y Presidente del CPI.*

Me preocupa especialmente la paralización que venimos observando en las concesiones de obras públicas. El Puerto de San Antonio lleva 15 años esperando, las obras de regadío están esperando, y podríamos citar otros tantos casos. El sector externo, a mi juicio, es ahora un foco de especial preocupación, somos una economía abierta donde el 50% del PIB está vinculado al comercio exterior en un mundo globalizado y convulsionado donde los precios de las materias primas están sujetos a grandes e inesperadas fluctuaciones. Tenemos que tratar de disminuir los impactos negativos sobre nuestra economía, es una discusión importante. En el mundo actual, además, aparecen realidades muy preocupantes -como las redes de narcotráfico, los grupos anarquistas, entre otras- sobre las cuales no estamos interiorizados.

Creo que carecemos de un diagnóstico compartido sobre el estallido social y la crisis que enfrentamos. No puede haber un diálogo fructífero sin un diagnóstico compartido sobre los problemas que hay que abordar. El principal problema es que estamos frente a una crisis institucional. Pero esta crisis institucional es, en realidad, una crisis de las personas, ¿tenemos la gente preparada y apropiada para salir de la crisis?, ¿el Congreso? Hay una crisis de la política, se consume el tiempo en interpelaciones y no en hacer avanzar los proyectos. Los dirigentes políticos no están entregando una visión más tranquilizadora sobre el devenir del país.

VI. ¿Y el modelo económico?

Se señaló que el modelo de crecimiento del país se ha ido desgastando. A juicio del asistente al Diálogo, se sobre enfatizan las expectativas y el papel de las empresas y lo que hay que hacer es algo diferente: entregar tranquilidad a las empresas. Pero se requiere organizar a los actores económicos de manera distinta, lo que también significa discutir sobre el modelo de crecimiento. No se trata de reemplazar el actual modelo por uno de corte estatista, sino de pensar en un modelo de economía de mercado estilo social democracia europea; en Europa se generaron coaliciones por el cambio -instancias participativas y colaborativas entre los distintos actores económicos, incluido el Estado, universidades y otras entidades- que produjeron cambios virtuosos. Hoy estamos en la era de la economía del conocimiento, la que nosotros no tenemos o no practicamos a la escala necesaria, y por eso la economía no crece; las expectativas de la población entran en contradicción con la insuficiente capacidad de nuestra economía.

Hay oportunidades en el país que se están desaprovechando porque no están presentes aquellos esfuerzos mancomunados entre los distintos actores. Las empresas no pueden realizar solas las tareas y desafíos de envergadura que hay que afrontar. Por ejemplo, la reconversión en la agricultura para duplicar la producción y sus desafíos hídricos, los cambios tecnológicos en la industria del salmón, la energía solar, entre tantos. Pero en el país no se ha generado esa "coalicción por el cambio" para afrontar tales desafíos y así dinamizar sobre nuevas bases la economía y responder de mejor manera a las demandas de la población.

“Se necesitan liderazgos con mirada larga”, señaló un asistente, que puedan enfrentar a los grupos de interés y gastar capital político. Existe un grado significativo de captura del Estado por parte de grupos de interés. La clase política, se mencionó, no está a la altura. No obstante, “la crisis también puede ser una oportunidad”, siempre que haya conducción y liderazgo. Se insistió en el tema tributario: es necesario concordar un sistema tributario que, entre otras correcciones, termine con exenciones y prácticas injustificadas. Respecto del sector externo, otro asistente mencionó que el mundo se está recomponiendo en medio de una seria pugna entre Estados Unidos y China, y aquí en el país -en tanto economía abierta y dependiente de los mercados externos- no estamos teniendo la discusión que este asunto crucial se merece.

CUADERNOS DEL CPI

NÚMERO
118



www.infraestructurapublica.cl