

**uah** / Facultad de Economía y Negocios  
Universidad Alberto Hurtado

De emigrantes a inmigrantes

## La tradición isleña



**UNIVERSIDAD ACREDITADA / 5 AÑOS**  
Docencia de pregrado | Vinculación  
con el medio | Gestión institucional  
Docencia de postgrado | Investigación  
Desde diciembre 2014 hasta diciembre 2019



De emigrantes a inmigrantes

# La tradición ISLEÑA

*Desde sus inicios como territorio colonial hispano, Chile fue un lugar muy aislado, incluso más allá del autarquismo propio de la Colonia Española. Su carácter geográfico isleño lo hacía poco atractivo para que extranjeros llegaran a instalarse en su territorio. Eso también marcó el primer siglo de vida independiente.*

Andrés Sanfuentes, Economista, académico FEN-UAH

La positiva experiencia con alemanes en el sur, promovida por iniciativa gubernamental, no fue seguida por la instalación de colonos en la Araucanía, tales como germanos, suizos, franceses, italianos, españoles, rusos y judíos, a causa del desinterés de la capital, a diferencia de la masividad inmigratoria de los países del Atlántico sur y México, que siguieron políticas explícitas de atracción a quienes querían abandonar Europa.

Es así como la llegada de extranjeros a Chile correspondió básicamente a un "rebalse" desde los países trasandinos. Esa característica incluso estuvo presente en casos exitosos, aunque aislados, como la llegada de árabes y croatas.

El lento progreso de Chile en el siglo XX hasta el término de la Dictadura, y la extendida pobreza de su población (mientras en el exterior aumentaba el bienestar general), impulsó a muchos chilenos a buscar un mejor destino en el extranjero, especialmente en Estados Unidos, Europa e, irónicamente del destino, Venezuela. Chile era un país de emigrantes, que superaban con creces a los inmigrantes, situación que cambió en los últimos decenios.

## LA OLA LATINA

Con el progreso económico, la paz social y la estabilidad política, Chile pasó a

ser un país atractivo para establecerse en él, especialmente cuando la situación en su territorio de origen no era favorable. Es así como se van generando sucesivas olas de inmigrantes en los últimos cuarenta años.

Los traslados masivos se inician con los peruanos y sus vecinos bolivianos, a los cuales se van sumando ecuatorianos, colombianos, dominicanos y, finalmente, haitianos y venezolanos. Cada una de estas situaciones tiene rasgos propios, especialmente los diferentes motivos de su salida del país y los momentos en el tiempo. Un caso especial ocurre con los argentinos, muy influidos por la inestabilidad económica trasandina.

Chile no estaba preparado para recibir la masividad que está experimentando. Como país, no tenía una política explícita para enfrentar el cambio, aunque sí disponía de su estrategia histórica implícita, de alejar a los extranjeros, no son bienvenidos pero tampoco indeseados, a menos que sean europeos, ojalá del oeste. Por lo tanto, la política era aislacionista.

A lo anterior se suma que en algunos segmentos de la población existen ciertos rasgos clasistas y xenófobos, que no siempre se expresan con claridad, pero están en ciertos segmentos tradicionales de la clase alta y de sectores populares.

La carencia de una estrategia para canalizar el fenómeno y menos poder recurrir a una política conocida y aceptada por todos, ha sido acompañada por la falta de discusión e intercambio de opiniones entre los líderes políticos del país. Es así como han transcurrido al menos tres gobiernos en que la normativa se mantiene desde 1975 (DL 1094), aprobada en circunstancias especiales y en un contexto diferente a la realidad actual. El rasgo esencial de esa legislación es la desconfianza en el extranjero, acogerlo con respeto, pero con distancia. Desde entonces, las modificaciones legales han sido menores, sin alterar los aspectos centrales del régimen normativo, a pesar que la realidad chilena y mundial ha cambiado significativamente.

Junto a los cambios políticos, al progreso y la realidad económica y social del país, se ha sumado la llegada masiva de inmigrantes, especialmente latinoamericanos que no han tenido respuestas adecuadas en las políticas migratorias. A pesar de las transformaciones, los últimos gobiernos no han dado respuesta normativa a la nueva realidad y no pasaron del diagnóstico intuitivo a plantear el análisis de la situación y la búsqueda de acuerdos nacionales para dar una solución pronta así como de largo plazo.

Por otra parte, la institucionalidad está

claramente obsoleta, no es apta para la realidad actual.

No se trata solamente que el diseño de la estructura gubernamental se ha mantenido con pocos cambios en los últimos decenios, sino que no se han incorporado nuevos temas que tienen características transversales, por lo cual carecen de una inserción adecuada en la institucionalidad tradicional; ejemplos en el área económico-social hay varios: el medio ambiente; la regionalización; la desigualdad; la concentración productiva; la ciencia y tecnología; la capacitación laboral; entre ellos, y en una forma cada vez más demandante, los aspectos migratorios, que están lejos de ser un asunto de extranjería, porque afectan conjuntamente a diferentes ministerios de la estructura actual: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Educación, Salud, Vivienda, Economía, Relaciones Sociales, Mujer y algunas de sus entidades autónomas. Incluso la necesaria coordinación con el Poder Judicial.

Para disponer de una adecuada estrategia y la respectiva política de largo y corto plazo, no solo es indispensable tener la colaboración de los diferentes entes involucrados, también es clave la designación del responsable principal del manejo institucional, que debe dar cuenta permanente de la actividad, recibir las críticas y las alabanzas frente a los tres poderes del Estado.

## EL APORTE DE LOS INMIGRANTES

La llegada de inmigrantes al país constituye un aporte desde varias perspectivas.

Desde el punto de vista económico, son una importante contribución al progreso, pues la experiencia muestra que poseen un destacado espíritu emprendedor, que es el origen de las nuevas iniciativas que caracterizan al proceso de innovación y de inversión. Para que una persona o su grupo cercano inicien la aventura de dejar su país, para trasladarse a otro lugar muchas veces poco conocido, tiene que contar con un ánimo especial, audacia y deseos de superación que los capacita para iniciar actividades nuevas, sea como empresario o trabajador especializado. En la experiencia chilena ha quedado demostrado en numerosas actividades realizadas por inmigrantes. A ello contribuye el espíritu de esfuerzo, de sacrificio y de ahorro que los caracteriza; así como su interés de integrarse a la comunidad local e ir ascendiendo en la escala social. Pueden calificarse como personas que se han autoseleccionado. Un indicio claro es que, en promedio, sus calificaciones son superiores al resto de la población de donde provienen y, además, son más jóvenes.

Normalmente los procesos migratorios se inician con la llegada de un “adelantado”, que al asentarse genera la llegada de varios miembros de la familia o su comunidad cercana, lo que ayuda a la presencia de otros elementos individual o colectivamente valiosos.

Los inmigrantes y sus familiares tienen una contribución adicional, ya que constituyen un capital humano en que ya se efectuó su capacitación laboral, educacional y de salud en el país de origen, no en el de destino, donde se reciben los frutos de su contribución en las diferentes facetas de la actividad humana.

Esta característica es importante en países como Chile, que están pasando por el envejecimiento de su población, en que se reducen la natalidad y la mortalidad. En ese sentido, la llegada de una población adicional con una mayor proporción de personas en edad de trabajar, ayuda a contrarrestar la tendencia general.

La incorporación de extranjeros también colabora a generar un mayor dinamismo social, en un país que ha

tendido a reducir la movilidad interna y la potencialidad que generan las transformaciones. Tiende a reemplazar a las clases sociales antiguas, que empiezan a anquilosarse.

Esas incorporaciones también tienen efectos culturales que pueden ser muy positivos y tienden a acercar a Chile al profundo cambio que está ocurriendo en el mundo y también prepararse para la multiculturalidad del futuro.

## EL PROCESO DE INCORPORACIÓN SOCIAL

Entre las características que se han observado es que habitualmente los primeros inmigrantes de un segmento no llegan con un ánimo de permanencia definitiva, sino más bien a “ver y mirar”. Sin embargo, después de la primera fase de integración a la nueva realidad se empieza a aclarar el deseo de establecerse, para lo cual trata de trasladar a los parientes más cercanos para reunir a la familia y también al núcleo próximo. Estas comunidades pequeñas dan origen a grupos unidos que permiten tanto la auto protección como los primeros indicios de integración social. De esta forma se van creando lazos comunitarios, ya sea por localidades, ciudades o nacionalidades, lo cual ha caracterizado todos estos procesos tanto en Chile como en otros países de inmigrantes. Estas tendencias deben alentarse, tanto por ser procesos naturales muy positivos como para impedir la formación de guetos cerrados.

Las cadenas migratorias son un fenómeno que caracteriza a todas las experiencias y, por lo tanto, implican varios efectos:

1.- Una vez establecido el ánimo de permanencia de los primeros llegados, la cadena no se interrumpirá, será continua y puede abarcar a varias generaciones, alentadas por el apoyo mutuo.

2.- Otro elemento positivo que se genera es que el proceso de llegada se hace más flexible, es menos traumático

el cambio que experimentan los nuevos habitantes.

3.- El cambio de transitorio a permanente se hace más expedito facilitando la inserción en la nueva realidad, permitiendo la integración al hacerse parte de un proceso colectivo en que la ayuda mutua para ser esencial.

## ALGUNAS CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS

La incorporación de los recién llegados a Chile ha sido un proceso complejo y por sucesivas etapas, aunque no traumático, en que se deben destacar algunas características:

a) Se han concentrado básicamente en los centros urbanos, especialmente los de mayor población. Tal como lo ha mostrado un estudio del “Servicio Jesuita de Migraciones” (Censo de 2017), las 10 comunas con más habitantes extranjeros y con mayor porcentaje en relación con su total estarían en la Región Metropolitana; seis de ellas, con habitantes tanto de altos ingresos, como Las Condes y Ñuñoa, y también en sectores más populares, en el caso de Recoleta, Independencia y Estación Central. El sello urbano se refleja en que la comuna de Santiago es la que concentra el mayor número de extranjeros así como el 27,5% de la población del lugar.

Las otras comunas con más inmigrantes están en la zona norte del país, en concreto en Antofagasta (mayoría colombiana), Iquique (predominio peruano), Calama (boliviano) y Arica (argentino). La información refleja que el proceso migratorio está en una fase inicial y que progresivamente continuará con una dispersión hacia otras regiones y lugares del país, con un dinamismo similar al observado en otros procesos.

b) El nivel educacional de los llegados al país es superior al de los chilenos en el Gran Santiago, excepto en la comuna de Santiago. Por el contrario, en la zona norte, ocurre lo opuesto, ya que los nacionales en promedio tienen mayor

educación. Cabe resaltar que en la actividad en que la integración ha ocurrido en forma más satisfactoria es en las escuelas, distinguidas tanto por el interés por educarse de parte de los niños y jóvenes como por la receptividad del profesorado.

c) La integración en el país también se observa positiva en la salud, especialmente en la atención primaria de niños y embarazadas, sin mayores diferencias en los aspectos documentados de los demandantes.

d) La situación financiera refleja una lenta incorporación al sistema bancario, en que las preferencias se han concentrado en el BancoEstado, con la excepción de las remesas que envían a su lugar de origen, especialmente familiares, en que la atención se ha volcado hacia las casas de cambio, tal como lo refleja el estudio de Lafortune y Tesada. Una de las dificultades se encuentra entre los indocumentados, ya que las entidades financieras están sujetas a rigurosas dificultades normativas.

e) La situación laboral constituye uno de los más serios escollos para la integración, especialmente porque un buen empleo es uno de los principales atractivos que ofrecería Chile. A pesar de algunas iniciativas del gobierno pasado, la regularización de los indocumentados continúa como el principal problema.

f) El otro aspecto con obstáculos es la situación habitacional, en que extendidos grupos sufren de hacinamiento y en que tienen limitaciones para acceder a la propiedad o el arriendo de una vivienda.

g) El sistema de pensiones constituye otro componente con dificultades no solo operativas.

h) El acceso a los beneficios sociales que otorga el Estado es inferior en los inmigrantes que en el resto de la población, tal como lo señala la última CAsEN que midió la pobreza multidimensional, no solo el ingreso monetario.

i) Incorporación a las organizaciones sociales.

Los elementos mencionados son algunos antecedentes que se deben considerar para efectuar tanto un balance del proceso de inmigración descontrolada que experimenta el país, así como las medidas inmediatas y el proyecto de ley que el Gobierno del Presidente Piñera ha presentado al Parlamento. **OE**

**“La carencia de una estrategia para canalizar el fenómeno y menos poder recurrir a una política conocida y aceptada por todos, ha sido acompañada por la falta de discusión e intercambio de opiniones entre los líderes políticos del país”**

# Una mirada a las medidas **PRO COMPETENCIA**

Fernando López, Ph.D. en Finanzas, Washington University in St. Louis, Académico FEN-UAH



**E**l proyecto de ley que reforma el sistema previsional (Mensaje No 171-366) plantea una serie de medidas orientadas a promover la competencia por la administración de ahorros previsionales. Este artículo describe las principales propuestas, analiza sus fundamentos y evalúa su potencial para mejorar uno de los pilares de nuestra seguridad social.

A nivel de diagnóstico, el proyecto identifica oportunidades para el ingreso de nuevos actores, aumentar la eficiencia en costos, fomentar el conocimiento previsional de la población y profundizar las licitaciones de nuevos afiliados. Sin embargo, los fundamentos en que se sustenta el proyecto presentan tres omisiones significativas: (1) no cuantifica el tamaño del problema, (2) ignora la baja sensibilidad de los cotizantes a las comisiones como la principal barrera que limita la competencia en la industria y (3) no explicita sus supuestos respecto al desempeño financiero esperado de las inversiones de las AFP y de las nuevas instituciones que eventualmente se incorporarían a la administración de cotizaciones obligatorias.

Respecto a las propuestas, la principal limitación es que ellas no abordan el problema de fondo que está relacionado con la actual administración del 10% de cotización obligatoria. Tampoco su principal causa que es la insensibilidad de los cotizantes a las comisiones cobradas por las AFPs. Por el contrario, la discusión se focaliza en la administración del 4% en que aumentaría la cotización obligatoria. Adicionalmente, la separación de la administración entre 10% y 4% no tiene sustento técnico desde una perspectiva de costos ni de beneficios. Finalmente,

no se presentan estimaciones del impacto esperado de las medidas propuestas ni de las razones por las cuales se descartaron las licitaciones de afiliados antiguos, que resolverían el problema de competencia por la administración del 10% actual y que fueron apoyadas por 21 de los 24 miembros que participaron en la Comisión Bravo.

### ANTECEDENTES: FUNDAMENTOS Y PROPUESTAS PARA AUMENTAR COMPETENCIA

El proyecto de ley presenta cuatro fundamentos que justificarían las medidas pro competencia. Primero, el texto del proyecto (en comillas) plantea la presencia de "exigencias legales y reglamentarias que aumentan el requerimiento de capital necesario para constituir una administradora y entrar al mercado." Segundo, "actualmente se encuentran excluidas de la industria de administración de ahorro previsional algunas entidades que, por su giro y experiencia, podrían participar con éxito en la misma." Tercero, "el mecanismo de licitación de nuevos afiliados, introducido en la reforma al sistema de pensiones del 2008, aunque ayudó a bajar comisiones y para que se abriera a los afiliados la posibilidad de elegir una nueva AFP, se ha debilitado y no ha resultado suficiente para promover una competencia de precios y servicios activa y vigorosa." Cuarto, "la competencia entre administradoras, actualmente muy dependiente de las fuerzas de venta, se intensificaría, derivando en mayores beneficios para los afiliados, si ellos tuviesen acceso durante toda su vida laboral, en forma oportuna y sostenida, a mejor información sobre el sistema, que les ayudara a comparar con certeza los distintos atributos de las

administradoras". Ni el informe de productividad ni el informe financiero se refieren a la competencia en la industria.

Sobre la base de este diagnóstico, las medidas pro competencia del proyecto de reforma se pueden agrupar en 5 categorías: (1) separación de la administración de cotizaciones obligatorias, (2) ingreso de nuevos actores, (3) aliviar estructura de costos y de capital de las administradoras, (4) permitir descuentos y devoluciones de comisiones, y (5) profundizar la licitación de nuevos afiliados. El detalle de las medidas asociadas a estas categorías se describe en el Cuadro 1.

### COMENTARIOS SOBRE EL DIAGNÓSTICO

Los fundamentos del proyecto de ley identifican barreras regulatorias que limitan el tipo de instituciones que pueden participar en la administración de fondos de pensiones. También considera aspectos que aumentan los costos y capital necesario para los potenciales entrantes. Por último, reconoce que la competencia se despliega en un contexto de afiliados poco informados respecto a los elementos que son claves a la hora de elegir administradora. Sin embargo, este diagnóstico presenta tres omisiones significativas. La primera es que no cuantifica la magnitud del problema. Si las barreras regulatorias descritas anteriormente permiten a las administradoras incumbentes obtener ganancias sobrenormales de manera permanente, razón que justifica una iniciativa pro competencia, ¿A cuánto ascienden estas ganancias? ¿En qué supuestos e indicadores se basa esta medición? Estas preguntas son claves porque explicitarían la mirada del gobierno respecto a los beneficios monetarios que se podrían obtener si las medidas pro competencia fueran exitosas. Estos beneficios podrían compararse con los costos esperados de las medidas propuestas.

Segundo, el diagnóstico ignora la baja sensibilidad de los afiliados a las diferencias en las comisiones, pese a que diversos estudios la han identificado como la principal barrera a la entrada de nuevos competidores a la industria. A modo de ilustración, el reciente aumento de 183% en las comisiones de AFP Planvital no tuvo impacto en su número de afiliados ni cotizantes. Tampoco se observó un número significativo de traspasos frente a diferencias de hasta 3,8 veces en el nivel de comisiones por cotizaciones obligatorias (1,54% Provida versus 0,41% Planvital).

Tercero, el diagnóstico omite los supuestos sobre el desempeño esperado de las inversiones de las distintas administradoras de cotizaciones obligatorias (AFPs y AACP). Este antecedente es clave para analizar los beneficios que podría tener la entrada de nuevos actores. En efecto, una diferencia permanente de un punto porcentual en la rentabilidad de los fondos durante la vida de un afiliado permitiría aumentar las pensiones en cerca de 25%, cifra que excede el impacto que tendría un aumento de 4% en la cotización obligatoria. En este contexto, si la estrategia de gestión activa de las AFPs actuales agrega valor respecto a estrategias pasivas al estilo de los fondos soberanos, entonces los nuevos actores también deberían ser capaces de agregar ese valor. De otro modo, se perdería en rentabilidad y se obtendrían menores pensiones futuras. Por el contrario, si la gestión activa de las AFP actuales no agrega valor respecto a estrategias pasivas, la vara para nuevos actores sería más baja.

### MEDIDAS IGNORAN INSENSIBILIDAD DE COTIZANTES A LAS COMISIONES

La principal limitación de las medidas del proyecto de ley es que pasa por alto el problema de fondo que es la necesidad de aumentar la competencia en la administración del 10% de cotización obligatoria. Tampoco abordan su principal causa: la insensibilidad de los cotizantes a las comisiones

cobradas por las AFPs. En efecto, permitir la entrada de nuevos actores a la administración del 10% no se traducirá en menores comisiones para los afiliados a las AFP incumbentes porque la mayoría de los cotizantes no se cambia de su administradora. Esta inercia desincentiva la entrada de nuevos competidores (a menos que sea a través de una licitación o prácticas comerciales prohibidas por la regulación vigente) y, por tanto, los incumbentes tampoco tienen incentivos para reducir sus comisiones. En este contexto, las medidas para aliviar la estructura de costos y de capital solo mejorarán los márgenes e indicadores de rentabilidad de las AFP incumbentes, sin que estas tengan incentivos para traspasar sus menores costos a los afiliados. Del mismo modo, las licitaciones de afiliados nuevos beneficiarán principalmente a los trabajadores que se incorporen al sistema previsional y no necesariamente a quienes se encuentran en las administradoras más caras. Por último, la posibilidad de ofrecer descuentos en comisiones, permitir la venta conjunta de productos previsionales obligatorios y voluntarios, así como la posibilidad de compartir oficinas, difícilmente mejorará su capacidad de obtener mejores portafolios de inversión y, por el contrario, aumentará la exposición de afiliados con bajo conocimiento previsional a la creatividad de quienes realizan prácticas comerciales ilegales y antiéticas.

## Medidas pro competencia del proyecto de reforma previsional

### 1. Separación de la administración de cotizaciones obligatorias

- Se divide la administración del actual 10% de cotización obligatoria y el aumento de 4% entre AFPs y Administradoras de Ahorro Complementario de Pensión (AACP), respectivamente.

### 2. Ingreso de nuevos actores

- Permite a Cajas de Compensación y Cooperativas de Ahorro y Crédito la creación de filiales de AFP que compitan por la administración del 10% de cotización actual.
- Para la administración del 4% de incremento en la cotización se permite, además de las AFP y las entidades mencionadas en el punto anterior, la participación de filiales de Compañías de Seguros de Vida y Administradoras Generales de Fondos.

### 3. Aliviar estructura de costos y de capital para administradoras de cotizaciones obligatorias

- Permite compartir oficinas de atención de público con instituciones que administran APV.
- Permite subcontratar los servicios de atención de público y la tramitación de los beneficios del sistema de pensiones.
- Permite formar filiales (o a ser parte de la propiedad de) sociedades operadoras de cuentas individuales.
- Permite a los agentes de venta de productos previsionales la venta conjunta de productos de ahorro obligatorio y voluntario.
- Rebaja la exigencia de encaje de las AFP de 1% a 0,5% de los fondos administrados.

### 4. Descuentos y devolución de comisiones

- Las administradoras de cotizaciones obligatorias se pueden constituir como sociedades anónimas que no distribuyen utilidades.
- Permite a las administradoras ofrecer descuentos por comisiones por permanencia efectiva y por afiliación como parte de un grupo. Los descuentos de comisión se harán efectivos mediante devoluciones mensuales que serán abonadas en la cuenta de ahorro individual de cotizaciones obligatorias.

### 5. Profundizar la licitación de nuevos afiliados

- Propone aumentar desde 2 a 3 años el período durante el cual la AFP adjudicataria recibe el flujo de afiliados nuevos.

Fuente: Elaboración del autor en base al Mensaje No 171-366 ingresado a la Cámara de Diputados el 6 de noviembre de 2018.

## ADMINISTRACIÓN DEL 4%

¿Cuál es el fundamento técnico que justifica separar la administración del 10% y del 4% adicional de cotización obligatoria? ¿Por qué no 9% y 5% u 8% y 6%? El proyecto no lo explicita, al igual que no se explicitó el fundamento de la división entre 10% y 5% durante el gobierno anterior. Desde una perspectiva de inversiones, esta división no se justifica. En efecto, si los multifondos actuales no entregan las mejores combinaciones posibles de rentabilidad y riesgo, ¿por qué no perfeccionamos los multifondos? Si el problema son los traspasos de multifondos por parte de los afiliados porque limitan la capacidad de invertir en activos poco líquidos, entonces ¿por qué no limitamos estos traspasos?

Adicionalmente, al aumentar el número de alternativas de inversión y establecer el saldo como base de cobro (distinto a la comisión por ingreso imponible) aumenta considerablemente la complejidad de las decisiones de inversión de los ahorros previsionales. Dado el bajo nivel de alfabetización funcional y de conocimientos financieros de la población, los afiliados tendrán mayores dificultades para construir portafolios de inversión, tal como lo muestra la evidencia internacional. Por su parte, la educación previsional no resuelve este problema por dos razones. La primera es que sus impactos tanto en Chile como en el mundo son nulos o muy acotados. La segunda es que existe una delgada línea entre publicidad y educación previsional.

Omisiones de la propuesta

Las iniciativas pro competencia y los documentos que la acompañan no presentan estimaciones de sus impactos esperados. Tampoco se explican las razones por las cuales se descartaron otras alternativas que se han propuesto y servirían a un propósito similar, como extender las licitaciones a los afiliados antiguos, que tuvo el apoyo de un grupo transversal de 21 de los 24 miembros que integraron la Comisión Bravo y varios otros que participaron en la Comisión Marcel.

## ¿Y SI COMPLETAMOS EL DIAGNÓSTICO?

Hay quienes dirán que la falta de tiempo no hace posible realizar los estudios que responderían a las preguntas planteadas en este artículo. Después de todo, la ciudadanía no puede esperar. Sin embargo, en un camino tan largo es preferible invertir en un GPS que complete la base técnica que necesitamos a navegar sobre la base de intuiciones e ideologías. De hecho, si estas preguntas se hubiesen respondido durante la Comisión Marcel, ya tendríamos el GPS. Otros dirán que no hay recursos. Sin embargo, estos prosperarían si la investigación aplicada a nuestras políticas públicas fuera considerada en las postulaciones a concursos públicos (CONICYT, por ejemplo) y reconocida en la trayectoria académica. En definitiva, realizar un buen diagnóstico también es una cuestión de voluntad política. **OE**



## Presupuesto y déficit fiscal 2019

# Inicio de una normalización **NECESARIA**

*Carlos García, Ph.D. en Economía, University of California (LA), EE.UU, académico FEN-UAH*

¿Por qué los economistas han inventado este concepto y no usan directamente el déficit fiscal? En efecto, no sería más fácil reducir la discusión económica solo a la diferencia entre gastos e ingresos fiscales. No será un nuevo concepto que los economistas quieren introducir para aguar la fiesta como en el pasado han inventado términos como metas de inflación, asignación de recursos, reducción de costos, asegurar financiamiento, etc. Al final, los economistas son como los aguafiestas de siempre: reduciendo todo a dinero y eternamente haciendo esa preguntilla tendenciosa de cómo se financiará la fiesta. No disfrutarán de la vida estos tipos, o serán unos permanentes amargados.

Bueno, expliquemos en fácil este concepto antes de juzgar tan duramente a los economistas.

En favor de los economistas, tenemos que

muchos gobiernos en diferentes países han tendido a hacer fiestas sin pagarlas. Primero, se endeudan, sí con deuda pública, y luego cuando los gobiernos tienen problemas, en la mayoría de los casos debe acabar abruptamente con las fiestas para pagar la deuda o simplemente no pagarla y declararse en quiebra (caer en default otro término inventado por los economistas). Trabajar después de la resaca de una gran fiesta es duro, sin duda.

¿Entonces cómo regulamos que los gastos excedan a los ingresos? Una idea es que los gastos sean siempre iguales a los ingresos fiscales suceda lo que suceda. Sin embargo, no es una buena idea, aunque a primera vista pareciera. Piense en usted mismo, si sus ingresos este año cayeran a la mitad, entonces sacaría a sus hijas y/o hijos del colegio y los volvería a matricular el próximo año. Es probable que hiciese algo

diferente, reorganizaría sus gastos y/o buscaría obtener un préstamo. Tampoco, cortaría los seguros de salud y trataría hasta donde pueda pagar la AFP. En efecto, gastar lo que se gana es un buen lema, pero no muy razonable. Para el gobierno, esta regla es incluso más complicada porque existen muchas familias que dependen de los subsidios del gobierno, y como ya no vivimos en la edad medieval, existe un Estado que debe preocuparse por todos nosotros, bueno en la medida de lo posible.

Aquí surge el concepto del balance estructural. Eso sí, pediré un pequeño esfuerzo para imaginarse esta situación. Supongamos (otra palabra muy usada por los economistas) que fijamos nuestros gastos no en función de nuestros ingresos corrientes, sino en los que esperamos ganar. Si pudiéramos determinar con precisión y objetividad, entonces podríamos

proponer que nuestros gastos fueran iguales a nuestros ingresos esperados. Eso aseguraría que pudiéramos financiar normalmente nuestros gastos claves y no sacrificarlos por caídas temporales en los ingresos.

Por tanto, ¿el balance estructural debe ser cero?, ¿es cero un número “mágico” como lo es la meta de inflación de 3% para el Banco Central? Es decir, nuestros gastos deben ser exactamente iguales a nuestros ingresos permanentes. Si no existiera incertidumbre, la respuesta es positiva: debe ser cero. Eso sí debemos estar seguros de que los mercados financieros funcionen adecuadamente para que nuestros ahorros compensen las necesidades de fondos en los años que los ingresos corrientes son bajos. En caso contrario, debiera ser positiva, de tal forma que el gobierno acumulara ahorros para aquellos episodios extremos e imprevistos como la crisis financiera del 2008. Puesto, que el caso real es segundo, el balance estructural debe ser positivo. Por tanto, usted debiera tener al menos dos números mágicos en su cabeza, inflación cercana al 3% y un balance estructural positivo. En otras palabras, una inflación muy por sobre el 3% (por ejemplo 6%) y un balance estructural negativo (5%) es sospechoso. Debe considerar estas reglas como las luces que indican en su automóvil que falta agua o aceite, en ambos casos, si sigue manejando con esas alarmas prendidas puede ser mortal para su automóvil.

Otro indicador es si su auto anda a una velocidad apropiada, en términos económicos como crece la economía año tras año. Para disfrutar de su auto, a usted le gustaría que anduviera a una buena velocidad. Claro 10Km/h es muy poco y 60km/h, no es posible por la nueva ley de tránsito, a usted le gustaría andar a 50km/h ni más ni menos. Los economistas han calculado que la economía puede crecer cerca de un 3% y algo más, esa es la velocidad de nuestro automóvil llamado Chile. Este es el tercer número, crecer por ahora al 3% (los economistas para enredar las cosas le llaman a esto PIB potencial).

Debe reconocerse a estas alturas del artículo, y espero que sigan leyéndolo, que estas tres medidas son muy directas, y aunque cueste reconocerlo, son gracias a los economistas, esos tipos (as) pesimistas y aguafiestas. Usted sabe bien cómo reconocerlos (as),

aparecen en los programas de TV con cara de póker indicando lo que se debiera hacer, como si ellos(as) nunca hicieran algún desarreglo. Pero, se debe reconocer, después de todas estas explicaciones que son útiles, al momento de evaluar cómo va nuestra economía, cual médico ve una radiografía.

Sigamos, en 2017, la inflación fue 2,2% (¡bien!), el crecimiento del PIB (1,5%, ¡mal!) y el balance estructural de -2% (negativo, ¡mal nuevamente!). Una sola luz verde y dos rojas, preocupante por decir lo menos.

Analicemos la luz roja del balance estructural del 2017 de -2%. Entre el 2004-2008, el balance estructural no solo fue positivo, sino súper positivo, llegó a un récord de... ¡8% del PIB! Hasta ese año, esta cifra parecía excesiva, y muchos acusaron a los economistas de ser

**“Como conclusión, y tomando seriamente mi rol de economista, el debilitamiento fiscal mostró grietas en el modelo de crecimiento de Chile”**

muy ahorradores, además de aburridos. Eso sí, el balance estructural cumplía con la regla de ser positivo, el problema es que 8 puntos del PIB era inusual, en especial para los estándares Latinoamericanos. Solo el 2008, quedó claro que esos ahorros eran necesarios para enfrentar la crisis financiera internacional. Los ahorros se usaron para sostener el gasto del gobierno y con ello la propia economía, que cayó solo un 1% en 2009, y se recuperó luego fuertemente hasta el 2013. De ahí en adelante comenzaron los problemas.

A fines de 2013, se esperaba un crecimiento promedio de 4,5% para el 2014, y fue de 1,9%. A fines de 2014, se esperaba un crecimiento de 3,0%, para el 2015 fue de 2,3%. A fines de 2015, se esperaba un crecimiento de 2,5%, para el 2016 fue de 1,2%, etc. Creíamos tener un automóvil deportivo y nuevo, en cambio fue uno usado y lento, moviéndose, pero con dificultades cada año. En consecuencia, buena parte de los ingresos, no solo privados sino también

del gobierno (recordemos que buena parte son impuestos y por tanto dependen de los ingresos privados), estuvieron bajo lo esperado. El consumo del gobierno, mientras tanto, creció fuerte 3,8%, 4,8%, 6,3% y 4%, desde el 2014 hasta el 2017 respectivamente. En resumen, el balance estructural empezó a flaquear para terminar con un -2% el 2017, y notablemente, sin que la economía chilena enfrentara recesión alguna.

En definitiva, una mezcla de proyecciones erradas, presiones por mayor gasto y exceso de optimismo se confabularon para debilitar la posición fiscal. Por supuesto ningún tipo de fiesta irresponsable, pero con un resultado ingrato: la deuda bruta del gobierno pasó de 3,9% del PIB en 2007 a 23,7% del PIB en 2017. Si bien es una cifra moderada a nivel internacional, Chile en 10 años acabó con su ventaja, por ejemplo, sobre los países emergentes pertenecientes a la OECDE.

El presupuesto del gobierno para el 2019 reconoció que la situación fiscal se deterioró. Así, se comprometió a reducir el déficit estructural en 0,2 puntos del PIB cada año hasta el 2022, con un balance estructural para el 2019 de -1,6% llegando a -1,0% el 2022. Estas cifras indican lo difícil que será volver a un déficit estructural positivo: casi 10 años a este ritmo desde 2017, sin considerar la posibilidad que pueda ocurrir una crisis internacional. La situación, es compleja, es términos muy coloquiales, se puede echar a perder la estufa, la tostadora de pan y la cocina el 2019, pero no el refrigerador, el cálifont y el automóvil, ahí estaremos en problemas nuevamente. En otras palabras, no debe caer el precio del cobre, ni el mundo crecer menos de lo esperado y/o las expectativas de los empresarios y consumidores decaer.

Como conclusión, y tomando seriamente mi rol de economista, el debilitamiento fiscal mostró grietas en el modelo de crecimiento de Chile. La idea novel de una regla fiscal para estabilizar el gasto y con ello el crecimiento, quedó trasquilada estos años. Si bien, se están tomando medidas correctivas para revivir la regla fiscal, nuevamente quedarán algunas reformas postergadas o a medio camino por falta de financiamiento, y con esto, postergamos alcanzar los niveles de desarrollo esperados hace algunos años. **OE**



# BIENVENIDOS A PENSAR.

PREGRADO | POSTGRADO | EDUCACIÓN CONTINUA

## FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

[www.fen.uahurtado.cl](http://www.fen.uahurtado.cl)

### PROGRAMAS DE MAGÍSTER

**Magíster en Economía**  
(Acreditado por Qualitas desde diciembre 2015 a diciembre 2022)

**Magíster en Economía Aplicada a Políticas Públicas | Doble grado con Fordham University**  
(Acreditado por Qualitas desde enero 2016 a enero 2019)

**Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones**  
(Acreditado por Qualitas desde enero 2016 a enero 2020)

**Magíster en Administración de Empresas | MBA**  
(Opción de obtener el grado de Master of Science in Global Finance | Fordham University)

### PROGRAMAS DE DIPLOMADO

**Certificación en Coaching Organizacional**

**Diplomado en Dirección y Gestión de Empresas (Conducente al Magíster en Administración de Empresas | MBA)**

**Diplomado en Gestión de Personas (Conducente al Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones)**

**Diplomado en Gestión Estratégica de las Relaciones Laborales**

**Diplomado en Gestión Tributaria**

**Diplomado en Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS)**

### PROGRAMAS DE PREGRADO

**Ingeniería Comercial**

**Contador Público Auditor**

**Gestión de la Información, Bibliotecología y Archivística**

### PROGRAMAS DE CONTINUIDAD DE ESTUDIOS

**Ingeniería Comercial**

**Contador Público Auditor**