

Las oportunidades y amenazas que enfrenta Chile, 2021-2022

Patricio Navia

New York University/Universidad Diego Portales

patricio.navia@nyu.edu

Abril 29, 2021

Contexto para entender el Chile post pandemia

1. 25 de octubre la mayoría votó por iniciar proceso constituyente que va a durar, al menos, hasta agosto de 2022.
2. Ese proceso traerá incertidumbre que se mantendrá después que se promulgue la nueva constitución.
3. Al ser un país latinoamericano, Chile tiene los mismos problemas de América Latina.
4. Desigualdad y dependencia en las exportaciones de commodities nos hacen vulnerables a los ciclos de boom y bust.
5. Pandemia ha desnudado debilidades en la red de protección social, desigualdad, informalidad y confianza en instituciones.
6. Conflicto entre USA y China es complicado. Somos amigos de USA, pero China es nuestro principal socio comercial.
7. Escenario económico en 2020-2022 (recuperación en U, L, W, K) pondrá en tensión a los gobiernos democráticos y a las cuentas fiscales, especialmente en países con pobreza y/o desigualdad).
8. Todo problema es una oportunidad. En cada crisis, hay ganadores y perdedores.

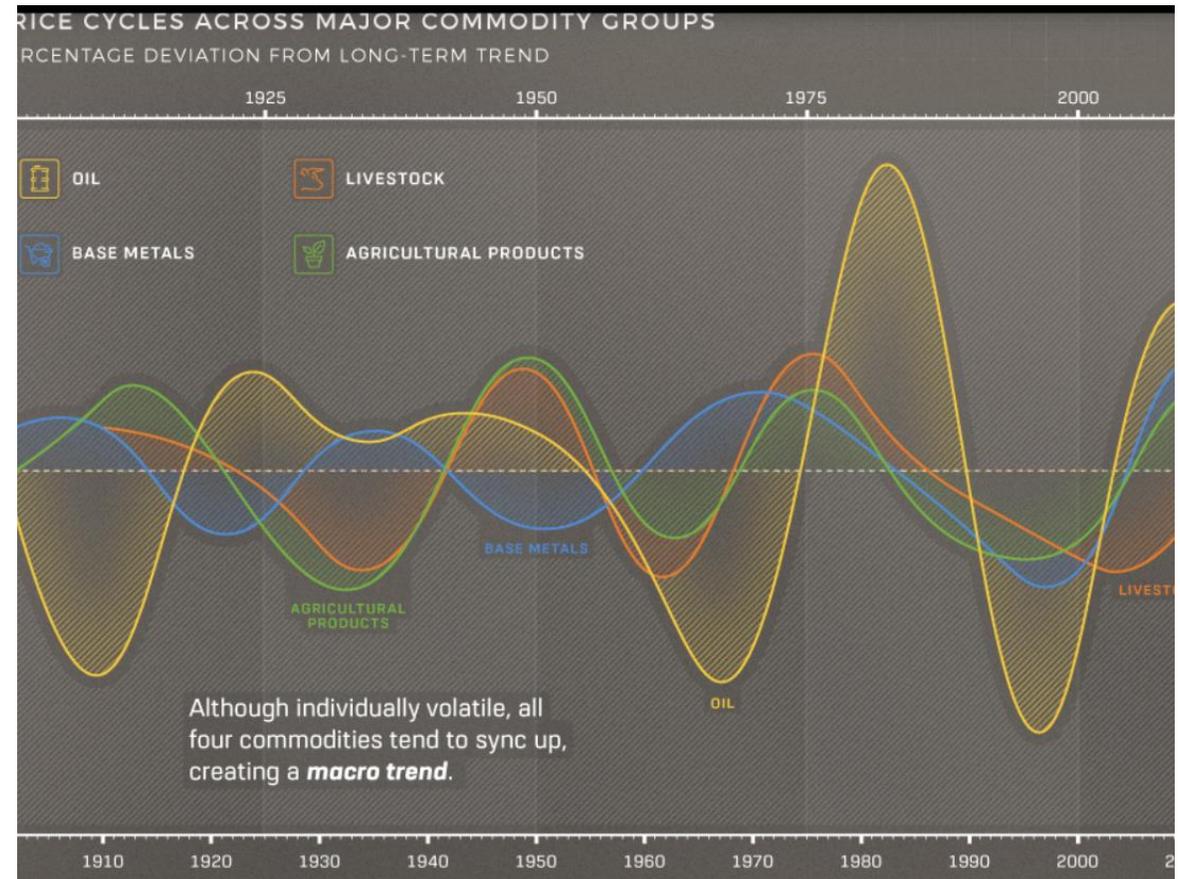
1A. Maldición de los commodities en América Latina

- Países exportadores de materias primas.
- Dependencia en el ciclo económico internacional.
- En momentos de boom, enfermedad holandesa y demanda por reducir la desigualdad.
- En momentos de bust, problemas de déficit fiscal y deuda externa.
- Países estrellas terminan cayendo en crisis en momentos de bust.

What is the resource curse?



La misma historia
procíclica con
distintos
personajes



Precio histórico del petróleo



Precio histórico del café



Precio histórico del trigo





Precio histórico del cobre



Precio histórico del litio

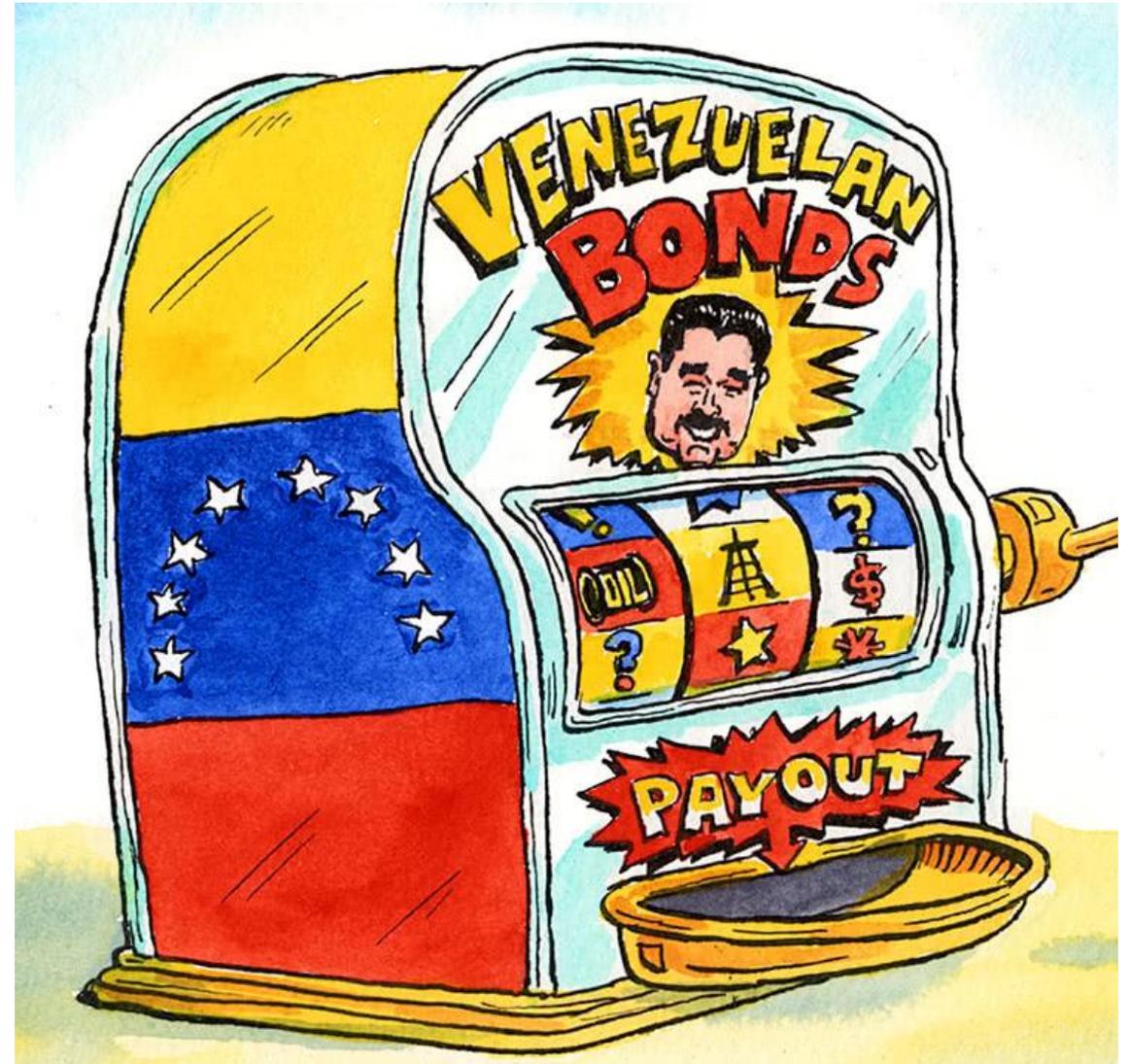


Vacas gordas y vacas flacas

- En años de vacas gordas, lo sensato es ahorrar. Pero por la desigualdad, mucha gente sigue en vacas flacas y gobiernos optan por aumentar gasto público.
- Aunque resulte imposible ahorrar en años de vacas gordas, los años de vacas flacas igual llegan.
- En vacas flacas, aumenta mucho la presión sobre el gasto público.
- Países se endeudan—especialmente cuando las tasas de interés son bajas.
- Las necesidades inmediatas siempre justifican ese endeudamiento.
- Pero eventualmente, suben las tasas de interés y pagar esa deuda se vuelve imposible.
- En la parte baja del ciclo, el déficit fiscal genera una nueva crisis—y austeridad.

El problema de la deuda externa

- La crisis de los 80 se produjo cuando comenzaron a subir las tasas de interés y los países no pudieron seguir financiando su deuda.
- Hoy, estamos en periodo de deuda barata, así que los países están endeudándose.
- Pero las tasas bajas no durarán para siempre.
- Y las necesidades y demandas sociales irán al alza. No a la baja.



Con estos precios del cobre, soplan buenos vientos para Chile en 2021 (aunque muchos creerán que por eso mismo, se pueden financiar todas las promesas de la convención constitucional.



1B. Democracias con altos niveles de desigualdad

- Incluso en los buenos años, presión por redistribución inmediata debilita posibilidades de crecimiento a largo plazo.
- Dependencia del ciclo económico internacional lleva a los países de la región a pasar por momentos de alza y caídas bruscas (boom and bust).
- Solución para evitar esas fluctuaciones es ahorrar en años de vacas gordas. Pero presión política de los marginados lleva a aumentar el gasto público.
- Cuando el ciclo se convierte en negativo, las necesidades aumentan y los recursos se acaban.
- La inestabilidad política llega con la crisis económica.

La historia se repite

- Argentina en 1944-46, uno de los países más desarrollados de la región, pero altos niveles de desigualdad.
- Cuba en 1958, sin ser democracia, era uno de los países más desarrollados y globalizados, pero con mucha exclusión social y altos niveles de desigualdad.
- **Venezuela en 1989.** La misma historia. Altos niveles de desigualdad. Dependencia en un commodity. Clase empresarial y política crecientemente corrupta.
- ¿Chile en 2019-2022?

El efecto pandemia

- La pandemia ha desnudado las debilidades en la red de protección social y en la confianza interpersonal.
- Los países que mejor han enfrentado la pandemia tienen los siguientes atributos:
 - Capacidad estatal desarrollada, especialmente en el sector salud.
 - Liderazgo efectivo del gobierno. Credibilidad de las autoridades.
 - Confianza en las instituciones y confianza interpersonal.
- En América Latina, los países han fallado en varias de estas dimensiones.
- En Chile, fallamos fundamentalmente en la dimensión de confianza en las instituciones. Nadie le cree a las instituciones de gobierno. Por eso que la cuarentena no funciona.

La violencia

- Con el estallido social, la violencia llegó para quedarse.
- La normalización de la violencia y la gran aceptación social a la violencia—incluida la violencia contra la policía—auguran un futuro complicado para el país.
- El acuerdo por la paz social y la nueva constitución sentó un pésimo precedente.
- Lo que no puedes conseguir en las urnas, lo puedes conseguir con violencia y saqueos.
- No hay ninguna razón para esperar que la violencia disminuya cuando se inicie el proceso constituyente.

Chilenos quieren más derechos sociales

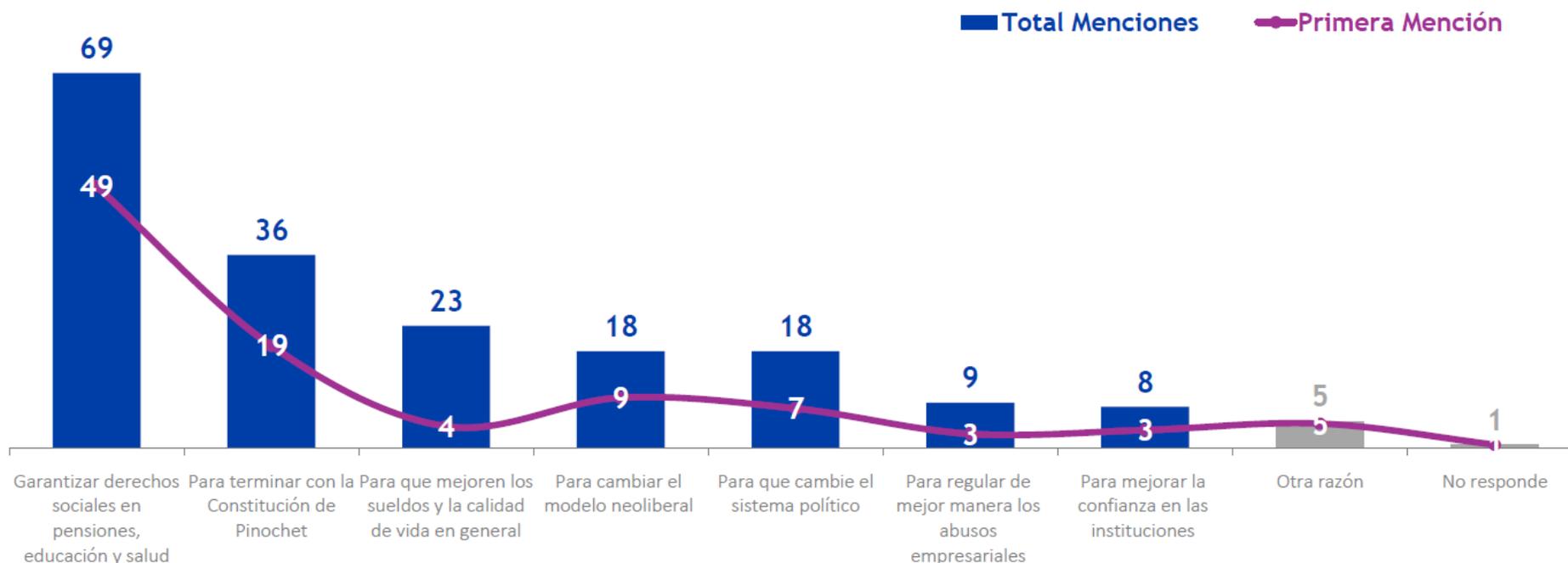
- La principal razón que explica el apoyo a la nueva constitución es que la gente cree que la nueva constitución va a darles más derechos sociales.
- Para la gente, “nueva constitución” significa mejores pensiones, mejores sueldos, mejor salud.
- No es un nuevo tribunal constitucional o eliminación de super mayorías para cambiar el statu quo. Ni siquiera es el estado subsidiario.
- Por eso, ahora que la economía está crisis, la demanda por una nueva constitución va a ser aun mayor.
- Pero las necesidades inmediatas que tiene la gente constituyen una oportunidad para separar las demandas por más derechos sociales—mejor economía—del debate por remplazar la constitución de 1980.

Altas expectativas que no están muy relacionadas con lo que será el proceso constituyente: La gente quiere mejores pensiones, educación y salud

Razones para votar apruebo

¿Cuál fue la principal razón por la que votaste apruebo?

Alternativas dadas. Respuesta múltiple. %



Redactar una nueva constitución no es el mejor camino para mejorar las condiciones de vida de la gente

- La constitución de 1980 tiene un origen incuestionablemente ilegítimo.
- Pero gran mérito de los chilenos fue construir democracia sólida y duradera a partir de una constitución diseñada para que no hubiera democracia.
- Por eso, más que avergonzarnos del origen de la constitución de 1980, debiéramos celebrar nuestra capacidad para construir una democracia sólida a partir de esa constitución.
- La expansión de derechos sociales depende más del crecimiento económico que de redactar una nueva constitución.
- Es más, redactar una nueva constitución, por el tiempo que lleva y los riesgos que implica, atenta contra el crecimiento económico.
- La incertidumbre es el peor enemigo del desarrollo económico y la inclusión social.

El proceso constituyente: El diablo está en los detalles

- El diseño institucional del proceso constituyente está lleno de problemas.
- Al elegirse a la Convención Constituyente junto a alcaldes y concejales, efecto *name recognition* de alcaldes pesará mucho en papeletas con 80 candidatos.
- Al usarse el mismo sistema electoral (distritos de 3-8 diputados, con paridad de género) que para la Cámara de Diputados, nadie conocerá los nombres de los candidatos o de los constituyentes electos.
- Las reglas del juego favorecen a los candidatos de partidos.
- Con todo, la coalición que se una en una sola lista (la derecha) será beneficiada por la cifra repartidora D'Hondt.
- El calendario electoral es muy malo. No es bueno redactar una nueva constitución en pleno proceso electoral.
- El nuevo gobierno asumirá en marzo de 2022, pero el proceso constituyente recién finalizará en septiembre de 2022.

Calendario complicado

	Calendario electoral	Calendario constituyente
Octubre 25, 2020		Plebiscito
Noviembre 29, 2020	Primarias alcaldes y gobernadores	
Mayo 15-16, 2021	Elecciones municipales y gobernadores regionales	Elecciones convención constituyente
Junio 13, 2021	Segunda vuelta elecciones gobernadores	
Fines de junio 2021		Inicio convención constituyente
Julio 18, 2021	Primarias presidenciales y legislativas	
Noviembre 21, 2021	Elecciones presidenciales y legislativas	
Diciembre 19, 2021	Segunda vuelta elección presidencial	
Febrero 2022		9 meses de convención constituyente
Marzo 11, 2022	Asume nuevo gobierno y nuevo congreso	
Junio 2022		Concluye convención constituyente
Julio/Agosto 2022		Plebiscito salida convención const
Septiembre 2022	Entra en vigencia nueva constitución y se judicializa todo	

¿Qué esperábamos y qué pasó el 25 de octubre?

- El apruebo y la convención 100% electa debería ganar por amplia mayoría en el plebiscito de octubre. **Ganó con 78,3%, más de lo esperado.**
- La participación va a ser baja. En general, en Chile la gente vota poco. No se va a reproducir la tasa de participación del plebiscito de 1988.
- La anticipada victoria del Apruebo llevará a menos gente a las urnas.
- El temor al coronavirus inducirá a menor participación, especialmente entre personas en grupos de riesgo.
- **En pandemia y sabiendo cuál sería el resultado, votó 52% del padrón, una leve mejora respecto a 2017. Aumentó la votación en Santiago, la región que estará más subrepresentada en la convención constituyente.**
- La amplia victoria del Apruebo sorprendió por el margen, pero preocupa la baja participación.

Qué va a pasar en mayo 15-16

- Estamos volando sin instrumentos de noche y con neblina.
- Las encuestas no predicen bien los resultados (y no se pueden hacer bien porque la gente no conoce los nombres de los candidatos para la convención constitucional).
- Estimaciones basadas en resultados anteriores (2017) no funcionan porque esta vez habrá muchos independientes.
- La gente conoce más a los candidatos a gobernadores regionales y a alcaldes. Pudiera haber efecto chorreo.
- Pero sabemos algunas cosas...

The unknowns we know about

- La cifra repartidora D'Hondt premia a la lista que obtiene la votación más alta. La derecha va en una sola lista. Si la derecha logra un 40% de los votos y el otro 60% se distribuye entre 4 listas (20, 20, 10 y 10), la derecha podría sacar entre 60 y 50% de los escaños.
- Los independientes siempre tienen menos name recognition y mientras más independientes haya en competencia, más daño se hacen mutuamente.
- En general en las elecciones votan las mismas personas de siempre (en octubre, en pandemia, votó un 53% del padrón). Pero no sabemos qué 53% saldrá a votar (¿más viejos, más jóvenes?)

La participación el 11 de abril

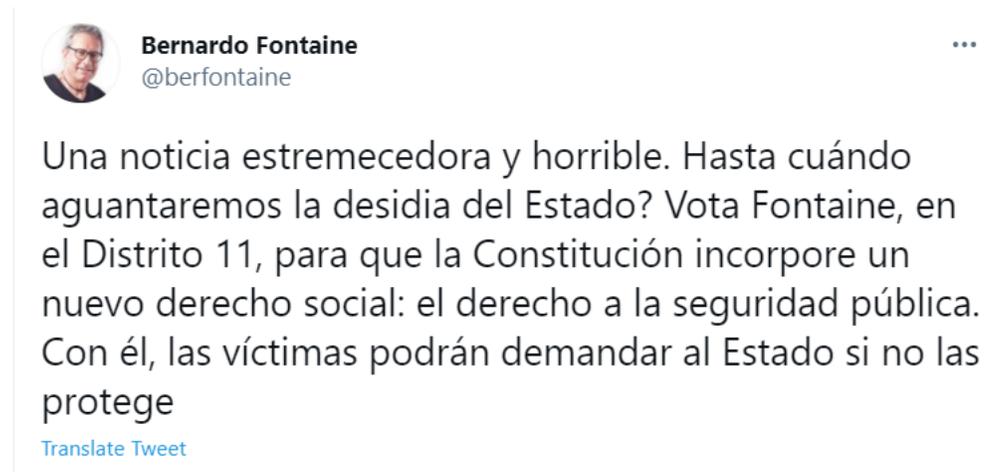
- Las encuestas predicen mal la participación electoral en contiendas municipales con voto voluntario.
- Como nunca hemos tenido una elección constituyente, la capacidad predictiva de las encuestas sobre la participación electoral será mala.
- Mucha gente dice que irá a votar, pero la participación debiera ser menor.
- Participar electoralmente es como perder la virginidad. Si no votaste antes de cumplir 40 años, ya no vas a votar.
- Debiéramos esperar una participación similar a la de una segunda vuelta electoral competitiva (55-60% de los que adultos que realmente están en Chile, o sea 8 millones de personas (de los 13.9 posibles votantes).

Predecir la
composición
de la conv
constitucional
es a guess
game

- Alguien le va a apuntar, pero también alguien siempre gana la lotería.
- Mientras más listas en competencia haya, más distorsiones puede producir la cifra repartidora.
- Además, de los 155 escaños, hay 17 que van a representantes de pueblos originarios.
- Así que estimaciones basadas en 2017 no ayudan mucho.
- Pero si podemos saber que quienquiera logre la primera mayoría relativa se beneficia).

Los incentivos de los constituyentes

- Puedes firmar los cheques sin preocuparte de si habrá fondos en el banco para pagarlos.
- La gente quiere más derechos sociales, los candidatos prometen derechos sociales.
- Eso es cierto incluso para los candidatos de derecha, en distritos que normalmente votan por la derecha:



El mito de la constitución minimalista

- El requisito de mayoría de 2/3 en la convención constituyente no va a producir una constitución minimalista.
- Equilibrio más probable será una constitución ekeko.
- Como todos tienen incentivos para que salga una constitución de la constituyente, el nuevo texto tendrá un poco para todos (árbol de navidad).
- Independencia del Banco Central a cambio de capítulo extenso de derechos sociales.
- Constitución dirá que la propiedad minera es del Estado, pero que se respetan los contratos firmados, pero se protege el medio ambiente y a los pueblos indígenas. O sea, se judicializa todo, pero después que se promulgue la constitución.

Castigos inaplicables

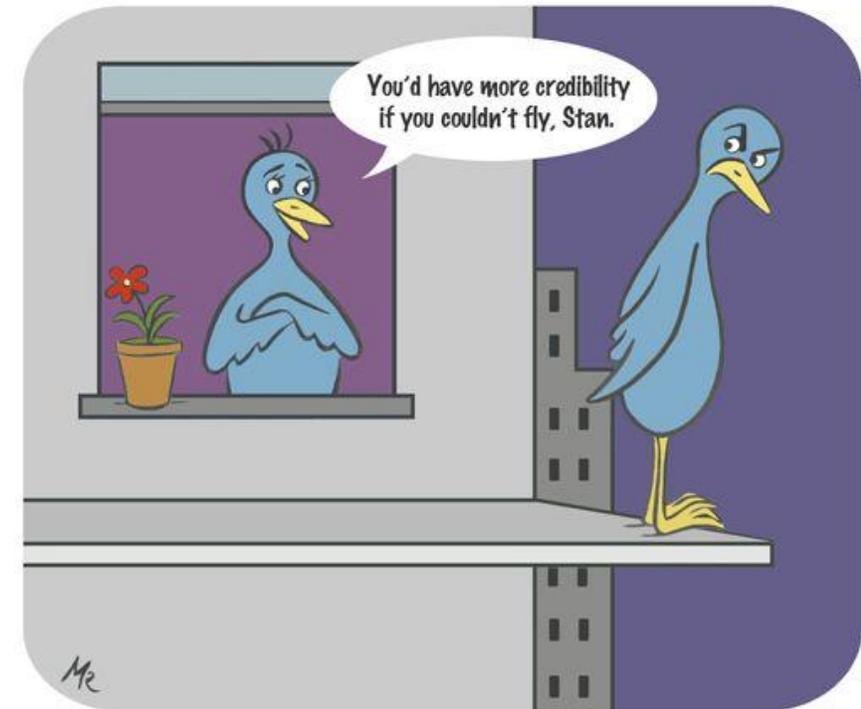
- Fecha límite para entregar la nueva constitucion se puede extender.
- Después de todo, si a fines de junio de 2022 la convención dice que necesita 3 meses más, el costo hundido es tan alto que vale la pena esperar.
- Con una clase política que nos ha demostrado que el respeto a las reglas no es su primera prioridad, no hay que tener muchas expectativas de que se respete el calendario electoral.



"Nothing important. Just missing another deadline."

Las amenazas no creíbles

- Nunca hay que creer que los demás creerán amenazas no creíbles.
- Ejemplo: No hay castigo en la Constitución de Chile si el congreso ignora una moción de urgencia presidencial (o una decisión anterior del tribunal constitucional).
- El reglamento del proceso constituyente también es una amenaza no creíble.
- Embarcados en el proceso, ninguno de los constituyentes tendrá incentivos para descarrilar el proceso.
- Luego, se tolerarán desviaciones de las reglas establecidas con la excusa de que el fin justifica los medios.



Copyright of Michelle Rooney 2013.

2. Las funciones de utilidad individuales

- Todos los integrantes de la convención quieren dejar su huella en la constitución. Idealmente, todos quisieran ser autores de algún artículo.
- Luego, producto de las funciones de utilidad individuales, la constitución será más larga que corta. Más maximalista que minimalista.
- No por nada, todas las constituciones en el mundo son más largas que aquellas que reemplazan.
- Sería genial que tuviéramos una constitución minimalista, pero también sería genial que en cada acto público hubiera menos discursos.

Constitución árbol de navidad

- Ya que todos tendrán incentivos de dejar su huella, la nueva constitución tendrá muchos artículos.
- Mientras más extensa, más probable es que tenga contradicciones internas que deberán dirimirse después en el proceso político por el órgano que ejerza la labor de zanjar diferencias constitucionales.
- Como los convencionales no tendrán la obligación de buscar los recursos para financiar los derechos que queden consagrados en la nueva constitución, es altamente probable que quedarán consagrados muchos más derechos de los que se pueden financiar.
- Este tipo de constituciones garantistas termina produciendo problemas de déficit fiscal (o decepción entre ciudadanos que esperaban una mayor expansión de derechos sociales).

Los incentivos institucionales

- La regla de mayoría de 2/3 en general induce a un juego de cooperación, no de conflicto.
- Porque todos quieren que haya una nueva constitución, los incentivos están dados para la cooperación.
- La constitución será, luego, maximalista porque la cooperación llevará a incluirlo todo (después otros tendrán que ver cómo pagar por todos los derechos sociales y cómo conciliar mandatos contradictorios en la constitución).

B	Cooperate	D
Cooperate	16	6
Conflict	12	2

Los problemas de agente-principal

- Cuando llevamos un auto al mecánico, ¿cómo saber si nos cobra de más o si sabe lo que está haciendo?
- Si un piloto nos dice que debe aterrizar el avión por problemas mecánicos y aterriza en destino distinto de forma segura, ¿Cómo saber si nos mintió y él siempre quiso ir a ese destino?
- Los candidatos mienten sobre lo que van a hacer y sobre su capacidad para enfrentar problemas.
- ¿Castigamos la mentira o premiamos los resultados?



Un presidente impopular que no podrá dirigir el proceso

Histórico. Aprobación Presidencial



Michelle Bachelet Sebastián Piñera



*Se omiten categorías "No aprueba ni desaprueba" y "No sabe, no responde"

Un congreso que está de parranda

- Ante la debilidad del presidente, el Congreso quiere hacer en unos meses todo lo que no pudo hacer en 30 años.
- Los tres retiros de las AFP son un ejemplo de que, sin riendas, el congreso legisla medidas que le generan beneficios de corto plazo sin pensar en los costos de largo plazo.
- La buena noticia es que el Congreso va de salida.
- La mala noticia es que le quedan 10 meses para seguir legislando.
- La popularidad de los retiros del 10% de las AFP hacen pensar que vendrá al menos uno más antes de fin de año.
- Como la constitución de 1980 ya está desahuciada, nadie la respeta.
Esa dinámica debería profundizarse en lo que resta del año, especialmente cuando empiece a sesionar la convención constitucional.

La elite corrupta, el pueblo puro

- El plebiscito mostró la grieta entre las élites y el resto de los chilenos.
- Pero los partidos nombraron fundamentalmente personas de las élites para ser candidatos.
- El *name recognition* importa mucho.
- El sistema electoral no está diseñado para favorecer a los independientes.
- El mapa electoral tiene mucho mal apportionment. Las zonas urbanas están subrepresentadas, especialmente en la Región Metropolitana. No se respeta el principio una persona, un voto.
- Los cupos reservados para pueblos indígenas distorsionan la representación.
- Habrá muchos arrastrados (gente con pocos votos entrando a la Convención) porque tenemos listas abiertas con subpactos y porque habrá que hacer la acomodación de la ley de cuota de género).

¿Entre mayo y diciembre de 2021?

- La campaña presidencial paralela repercutirá negativamente en las deliberaciones de la convención constituyente.
- Las campañas son temporadas de promesas excesivas y exageradas.
- En esta ocasión, algunas de esas promesas irán directo al texto de la constitución.
- Es una muy mala idea tener convención constituyente a la par de campaña presidencial. Nadie lo hace, de hecho.
- Con una convención presionada para llegar a acuerdos, las promesas de los candidatos se convertirán en los puntos de encuentro para la nueva constitución. Constitución ekeko.

¿Entre enero 2022 y agosto 2022?

- El gobierno electo a fines de 2021 quedará en una posición incómoda.
- No podrá tomar decisiones importantes porque la nueva constitución no estará aun completamente redactada.
- Después de asumir el poder, el gobierno y el nuevo Congreso estarán de manos atadas para tomar decisiones y avanzar agenda legislativa.
- El gobierno deberá hacer campaña a favor de la aprobación en el plebiscito de salida (otra razón más para anticipar constitución ekeko).
- El centro de atención estará en la convención constituyente. No en el nuevo gobierno.
- Cuando asuma de verdad el poder, la luna de miel del próximo gobierno ya habrá terminado
- Esto es como casarse e irte a vivir con tu pareja antes de que la pareja anterior se termine de ir de la casa.

Desde agosto 2022: Judicialización

- La nueva constitución no será minimalista.
- Tendrá un poquito para todos. Ekeko. Árbol de navidad.
- A partir de su promulgación, se abrirá la puerta para la judicialización a partir de las contradicciones, imprecisiones y vacíos en la constitución.
- El Tribunal Constitucional será el principal actor (como en Colombia).
- Es un error pensar que la incertidumbre se acaba en agosto de 2022.
- En agosto de 2022 entramos en un periodo de incertidumbre permanente sobre las reglas del juego.

Crisis económica Covid19 como oportunidad

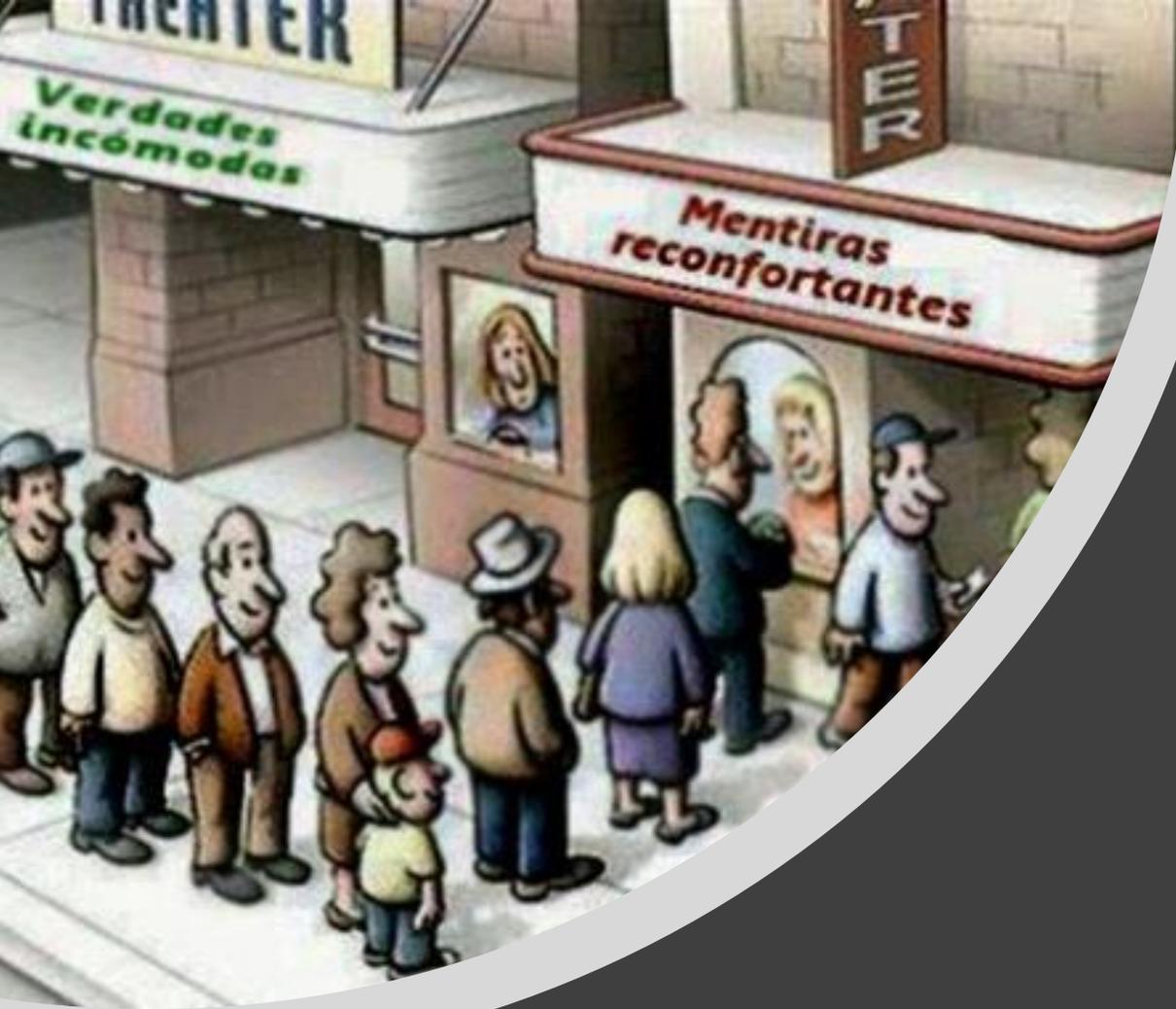
- Oportunidad para aterrizar las demandas de los chilenos por ser un país con calidad de vida OECD y estándares de productividad de país latinoamericano.
- Oportunidad para que la gente valore lo que Chile había logrado desde el retorno de la democracia—incluida una economía estable, bajos niveles de desempleo y bajos niveles de pobreza.
- Oportunidad para que el próximo gobierno logre retomar el control de la agenda.
- Oportunidad para hablar de deberes y no solo de derechos.
- Oportunidad para aterrizar expectativas. Después de mirar hacia arriba, los chilenos comienzan a añorar el Chile perdido.
- Make Chile Great Again.

Pero también una advertencia

- La gente tiene expectativas desmedidamente altas.
- Nadie premia a Piñera por lograr traer las vacunas porque los chilenos daban por sentado que las vacunas tendrían que llegar. Somos país OECD.
- El alto precio del cobre hace que la gente diga “ahora que la gallina de los huevos de oro volvió a poner huevos, me toca a mi recibir algunos”.
- Como la gente cree que subir los impuestos tiene nulo efecto en la economía y que ellos no tendrán que pagar más, terminamos creando un Estado que es un ogro filantrópico.

Las lecciones de otros países de América Latina que tuvieron procesos constituyentes

- Nada que aprender de los malos casos (Ecuador, Bolivia, Venezuela).
- De Colombia (1991), podemos aprender que las constituciones extensas y detallistas abren procesos de judicialización largos y complejos. El Tribunal Constitucional tendrá un papel muy importante por varios años. El desorden de la disputa sobre derechos garantizados genera la oportunidad para la aparición de un líder autoritario de ley y orden en la derecha.
- De Brasil (1988), dos años de debates, podemos aprender sobre la existencia de unfunded mandates. La constitución será un árbol de navidad con promesas incumplibles que dejarán amarrado el proceso político a los cheques firmados por constituyentes que no serán los mismos que tengan que después buscar los recursos para cumplir esas promesas de derechos.



Luces de esperanza

- Ciclo de los commodities puede quedarse por un rato más largo.
- Eso reduciría impacto negativo de crisis económica Covid-19.
- Electorado quiere entrar a la tierra prometida, no quiere otra tierra prometida. Luego, no hay piso popular para reformas demasiado radicales.
- Pero la gente también quiere imposibles. En pensiones, todos quisieran quedarse con su plata de las AFP y que el Estado les pague una buena pensión.
- Riesgo es que una ciudadanía **desatenta** puede creer que reformas propuestas no son radicales y votar a favor de reformas que debiliten oportunidad de crecimiento futuro.
- Con publicidad engañosa, nos podemos encontrar en el peor de los mundos. Electorado moderado con representantes radicales.
- Constitución ekeko va a generar más incertidumbre.
- Experiencia de Brasil, Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador muestra que los países sobreviven. No necesariamente mejoran, pero sobreviven.

Chile seguirá siendo exportando materias primas

- Por lo tanto, nuestro futuro no se juega solo en el proceso constituyente.
- Futuro de Chile también depende de qué tanto crezca la economía mundial y que tanta demanda haya por nuestros productos.
- Hay que estar atentos al conflicto chino-estadounidense.
- El mundo está cambiando, el comercio internacional está cambiando, la globalización en general está cambiando.
- Pero hay 7.700 millones de personas en el mundo, y muchos de ellos seguirán consumiendo (muchos gobiernos aumentarán su gasto social).
- Los tiempos se vienen difíciles, pero así como hay perdedores, hay ganadores.

¿Habrá un país mejor?

- Depende de qué entendemos por mejor (más desigualdad y menos crecimiento, más igualdad y más centralismo, menos centralismo y más violencia, etc.)
- Sabemos que, con reglas distintas, el comportamiento de muchos actores va a ser diferente.
- Sabemos que habrá mucho espacio y oportunidades para aquellos que entiendan de políticas públicas y que puedan ser capaces de anticipar el resultado e las interacciones a partir de las combinación de funciones de utilidad individuales y de los incentivos institucionales (las reglas del juego) que rijan a partir de la promulgación de la nueva constitución.

My view on Chile... 1

- Piñera desperdició la oportunidad de redibujar la cancha con su respuesta a la pandemia (pareja que se estaba por divorciar, pero le avisan que un hijo tiene cancer). Los chilenos se quieren divorciar de él ahora que el hijo no se va a morir de cáncer.
- El sistema electoral va a favorecer a la derecha en las elecciones de mayo y noviembre de 2021, pero da igual porque los incentivos para prometer cosas que no se pueden financiar funcionan igual para todos los candidatos.
- Constitución ekeko va a judicializarlo todo después de que se promulgue.
- Quienquiera sea presidente tendrá una luna de miel muy compleja (esto es como casarse y tener que esperar varios meses que la ex pareja se vaya de la casa) y, por lo tanto, el resto de su periodo será muy poco exitoso.

My view on Chile...2

- Mientras dure el boom del cobre, tendremos un veranito de San Juan.
- Pero en el mediano y largo plazo, las cosas empeorarán bastante antes de que vuelvan a mejorar.
- Crisis del Covid ha impactado negativamente en la ya baja confianza de chilenos en las instituciones.
- Fallas y debilidades de nuestra institucionalidad alimentan demanda por rediseño profundo.
- Gente confunde a la constitución con el Bill of Rights. La gente quiere más derechos. Pero el proceso constituyente puede darnos instituciones que dificulten la materialización de esos derechos.