

LA CRISIS DE CHILE: CAUSAS, EFECTOS Y SALIDAS

危機

CRISIS = PELIGRO + OPORTUNIDAD

Klaus Schmidt-Hebbel D.

Profesor Titular

Universidad del Desarrollo (UDD), CIES

Martín Carrasco N.

Profesor Investigador

Universidad del Desarrollo (UDD)

Este documento presenta un análisis a la crisis social que enfrenta Chile actualmente. Se analizan los orígenes de la crisis y algunos factores que la profundizan y extienden, así como la evidencia internacional de estos eventos. Además, se muestran los principales costos económicos, de corto y largo plazo, que conlleva la crisis. Por último, se proponen algunas medidas para salir de esta crisis.

Desde el 18 de octubre del presente año, Chile está en una crisis tan inesperada como profunda, que combina la comisión organizada e impune de actos sistemáticos de violencia extrema, con la expresión de muy variadas demandas sociales y particulares. Partiendo con la experiencia internacional, nos referiremos luego a nuestra crisis, sus causas, efectos y posibles salidas.

Crisis violentas (“civil unrest”) en el mundo

La experiencia mundial contabiliza 9.000 casos de *civil unrest*, en 89 países, entre 1960 y 2014. Estos eventos varían mucho en intensidad. Incluyen desde protestas pequeñas y pacíficas hasta terrorismo generalizado y guerras internas, que pueden conducir a guerras civiles o golpes de estado. Una forma de solución pacífica de estas crisis ha sido la formación de gobiernos de unidad nacional.

La correlación internacional entre la intensidad promedio de casos de *civil unrest* y el PIB por habitante es negativa, mientras que la correlación entre la intensidad de *civil unrest* y la disminución de la desigualdad es positiva. La crisis de Chile 2019 es un caso excepcional, que se sale de estas dos correlaciones. Nuestro PIB por habitante actual (relativamente alto) y nuestra gran reducción en desigualdad entre 2000 y 2018 no explican la duración e intensidad de nuestra crisis actual. Por lo tanto, hay otro factor preponderante en la crisis de Chile: el terrorismo.

La crisis y sus causas

La aguda crisis de Chile se origina en dos causas: un detonador y una condición estructural. Tres factores adicionales profundizan y extienden la crisis: las debilidades estructurales del Estado, una condición de debilidad de nuestra sociedad y una condición de fragilidad del Gobierno.

El factor que detonó y continúa la crisis es el ataque terrorista coordinado y centrado en las ciudades de Chile: en su infraestructura pública, sus escuelas, municipios, empresas privadas y hogares. La escala de la destrucción masiva de capital físico, los incendios y

saqueos, y los muertos y heridos demuestran la concertación planificada de la operación terrorista. Tres grupos participan en las acciones violentas: los terroristas, las bandas de narcotraficantes y los delincuentes comunes – tres grupos que actúan en sincronía al menos tácita y refuerzan mutuamente sus acciones.

Una condición estructural de la sociedad chilena, que se expresa durante la crisis y refuerza las acciones violentas, es un conjunto amplio y creciente de demandas sociales y particulares – legítimas e ilegítimas, racionales y absurdas. Estas demandas han estado presentes hace muchos años, pero se han multiplicado durante la crisis.

La crisis sobrepasa la capacidad de respuesta de un Estado, que presenta, hace décadas, severas debilidades estructurales en varios de sus órganos y poderes. El Gobierno carece de una oficina de inteligencia capaz de anticipar y manejar crisis. Las policías (Carabineros y PDI) han sido castradas, por sucesivos gobiernos, en sus capacidades para prevenir e investigar acciones terroristas y delictuales a escalas mayores. El Ministerio Público y las Cortes de Justicia son de baja efectividad investigativa y condenatoria de delincuentes y terroristas, y reflejan frecuentes sesgos ideológicos en sus acciones y decisiones. Un grupo de parlamentarios apoya explícita o tácitamente la violencia, poniendo sus intereses partidistas por sobre los de Chile, aunque con ello contribuyan a demoler la institucionalidad y la estabilidad del país.

Una condición estructural grave de nuestra sociedad es la enorme tolerancia de la violencia, en todas sus expresiones. El terror sembrado por los extremistas inhibe el rechazo público a la violencia y la práctica de la

no violencia activa. La exposición continua a la transmisión gráfica de la violencia sistemática e impune, a través de medios que frecuentemente la apoyan, lleva al acostumbramiento, al hastío o a la desesperación de la gran mayoría de los ciudadanos. Por supuesto, la mayor tolerancia de la violencia está relacionada con otras dimensiones de pérdida de capital social, como la baja confianza, pobre capacidad de diálogo y débil disposición al consenso político.

Finalmente, estamos en presencia de un Gobierno, que, al ser de centro-derecha y minoritario en el Congreso, tiene dificultades para enfrentar eficazmente la violencia.

Consecuencias económicas y políticas

Esta crisis conlleva gigantescos costos económicos en el corto y largo plazo. La crisis genera una enorme incertidumbre, que erosiona las confianzas de consumidores y empresarios y lleva a significativas caídas en las valoraciones de activos financieros del país. Entre el 18 de octubre y el 29 de noviembre, el IPSA ha disminuido en 12,9 % y el peso chileno se ha depreciado en 16,1 %. La prima de riesgo de la deuda soberana, medida a través de los CDS de 5 años, se ha elevado en 21 puntos base.

Las brutales pérdidas de capital físico, público y privado, destruyen la capacidad de producción de muchísimas empresas, especialmente pymes. Este shock adverso de oferta es potenciado por la contracción de la demanda agregada, especialmente la disminución del consumo privado y de la inversión privada, a consecuencia de los menores niveles de ingresos, salarios y empleos, y de la mayor incertidumbre.

El IMACEC de octubre pasó de una proyección previa a la crisis, de +3,3% a un -3.4%. Las proyecciones de crecimiento para los meses siguientes son mucho más negativas. Con alta probabilidad nos encontramos en recesión. Cerrarán muchas pymes, aumentará significativamente el desempleo y caerán los salarios reales.

Ganaron con la crisis los extremistas, narcotraficantes y delincuentes. Perdieron con esta crisis los 19 millones de residentes en Chile, especialmente los más vulnerables. Para el crecimiento y el desarrollo de mediano y largo plazo, se delinean tres escenarios, muy distintos, que son condicionales a una solución – o no – de la violencia y la crisis política. En el escenario más favorable, la superación de la crisis y la normalización de la economía en algunos meses más, apoyadas por reformas socioeconómicas razonables y sustentables, permitiría retomar una senda de crecimiento del PIB en torno al 2,5% hacia fines del 2020. Un escenario más mediocre, de superación de la mayor violencia pero con conflictos permanentes y sin reformas socioeconómicas razonables, llevaría a una argentinización de la política y la economía de Chile, con un crecimiento de 1% o menos. Finalmente, de continuar la erosión del estado de derecho y de las confianzas sociopolíticas y económicas, y con un gobierno extremista en 2022, se generaría un creciente deterioro de la capacidad de crecimiento y desarrollo de Chile. Invito al lector a identificar las probabilidades asociadas a estos escenarios.

Salidas de la crisis

Para salir de la crisis extrema que vive Chile se deben alcanzar cinco acuerdos sociopolíticos.

1. Acuerdo por la paz social para enfrentar eficazmente y perseguir judicialmente a los responsables de la violencia.
2. Acuerdo social del Nunca Más: rechazo ciudadano al uso de la violencia en todas sus formas, privilegiando la no violencia activa.
3. Acuerdo de reformas de las instituciones de inteligencia, policiales y judiciales para desarrollar su eficacia, y así prevenir y combatir el terrorismo y la delincuencia.
4. Acuerdo de justicia social: adopción de reformas sociales profundas y eficaces que se hagan cargo de los principales problemas que identifican los chilenos: reducir la delincuencia, mejorar la calidad de educación, mejorar la calidad de la salud y aumentar las pensiones.
5. Acuerdo para reformar la constitución.

Los acuerdos 1 y 5 ya han sido alcanzados el 15 de noviembre y el acuerdo 4 fue anunciado por el Presidente el 17 de noviembre. Si continuare la violencia, queda un recurso final: la formación de un gobierno de unidad nacional, encabezado por el presidente Piñera hasta el 11 de marzo de 2022.

RESUMIENDO....

- La aguda crisis por la cual atraviesa Chile se origina en un ataque terrorista coordinado y centrado en puntos focales de las ciudades de Chile y en un conjunto amplio y creciente de demandas sociales.
- Existen, al menos, cuatro amplificadores de la crisis: (i) severas debilidades estructurales del Estado en varios de sus órganos y poderes, (ii) la enorme y creciente tolerancia a la violencia, en todas sus expresiones, (iii) la debilidad gubernamental reflejada en que el gobierno, por ser minoritario en el Parlamento y además de centro-derecha, no tiene una gran capacidad política ni operacional para enfrentar la violencia en forma efectiva y eficaz, y (iv) la opinión pública percibe – correcta o equivocadamente – que las ofertas del Gobierno son insuficientes y tardías, lo que motiva una espiral de crecientes demandas sociales y económicas.
- Esta crisis conlleva gigantescos costos económicos en el corto y largo plazo. Estos se reflejan principalmente en (i) pérdidas de capital físico público y privado que destruyen las posibilidades de trabajo de muchísimas empresas, (ii) una enorme incertidumbre, que erosiona las

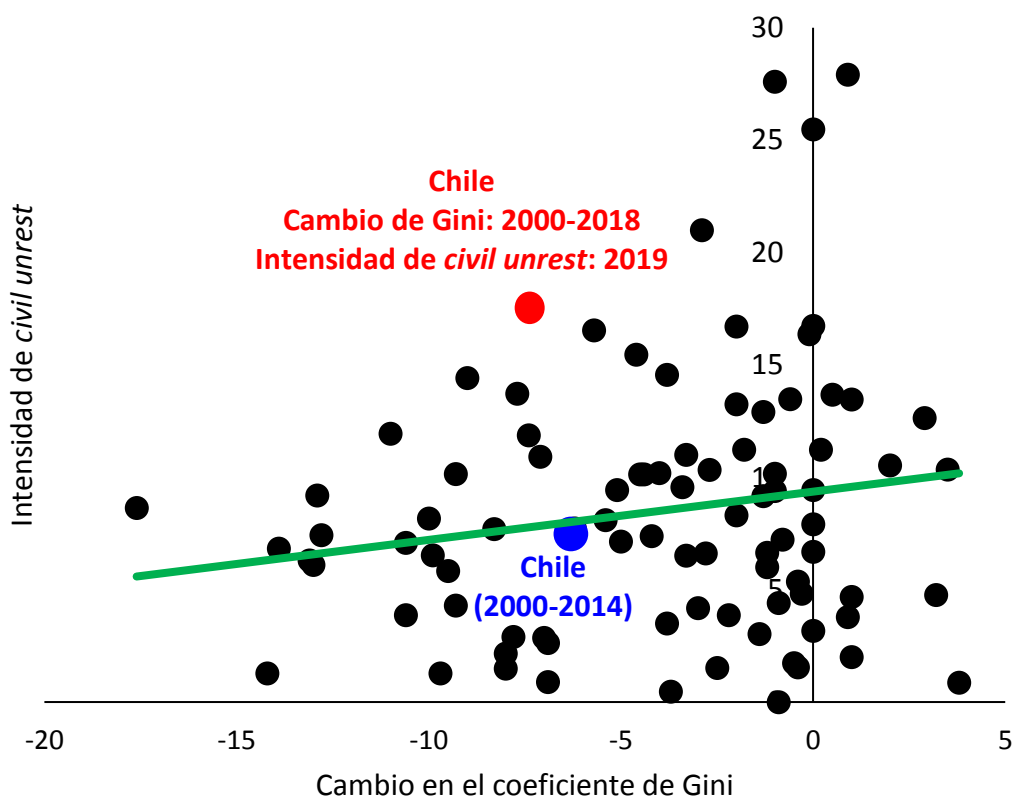
confianzas de consumidores y empresarios y lleva a significativas caídas en las valoraciones de activos financieros del país, (iii) una caída de la demanda agregada, especialmente la disminución del consumo privado y de la inversión privada, a consecuencia de los menores niveles de ingresos, salarios y empleos, y de la mayor incertidumbre.

- La gravísima crisis de Chile amerita adoptar urgentemente acuerdos para enfrentar y prevenir la violencia en nuestro país. Además, se deben ejecutar reformas sociales profundas y eficaces que se hagan cargo de los principales problemas que identifican los chilenos: reducir la delincuencia, mejorar la calidad de educación, mejorar la calidad de la salud y aumentar las pensiones.
- En caso de continuar, queda una alternativa audaz, que constituye la única alternativa viable para superar la crisis y reorientar a nuestro país hacia una senda de desarrollo integral, inclusivo y sustentable: la formación urgente de un Gobierno de Unidad Nacional.

GRÁFICO N°1

Países que reducen más la desigualdad tienen menos crisis violentas; Chile 2019 es una excepción

Correlación internacional entre el cambio del coeficiente de Gini y la intensidad de *civil unrest*

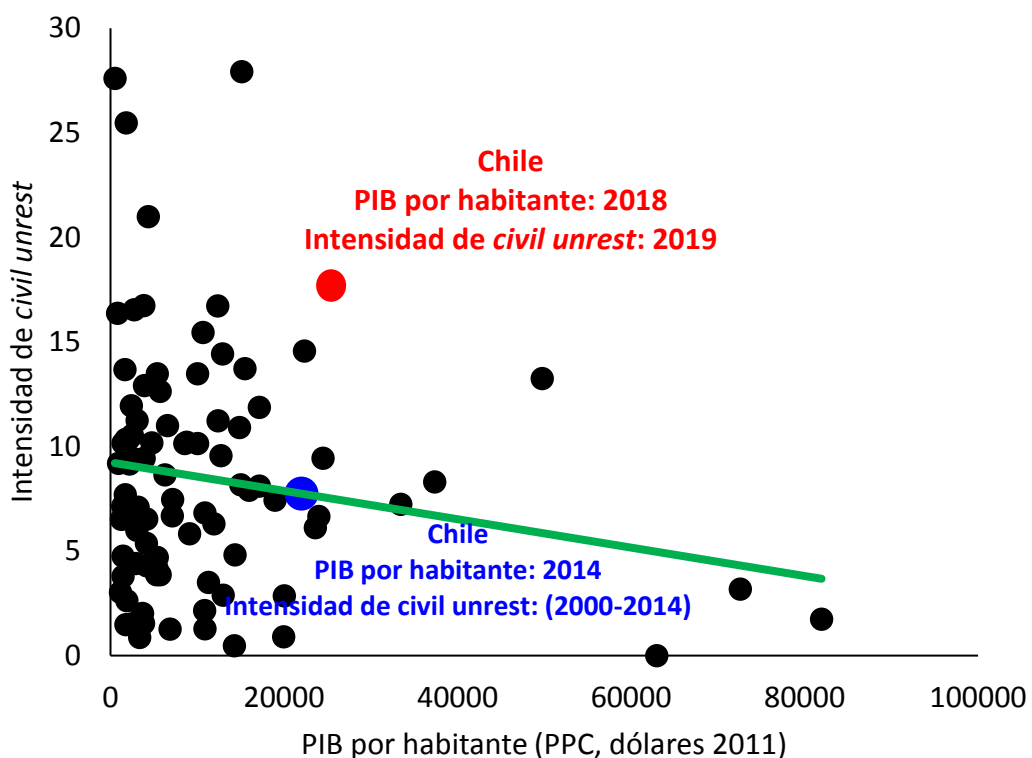


Notas: el índice de intensidad de *civil unrest* fue calculado por el autor a través de la base de datos pública de *civil unrest* del *International Peace Research Institute, Oslo* (PRIO). Este índice tiene un valor de 100 para un *civil unrest* de intensidad extrema y 0 para un *civil unrest* de intensidad mínima. Cada punto negro en el gráfico representa un país, con su el cambio del coeficiente de Gini durante el período 2000-2014 y su intensidad de *civil unrest* promedio durante 2000-2014. Chile está representado por dos puntos: uno para el promedio del período 2000-2014 y otro para la crisis de 2019.

GRÁFICO N°2

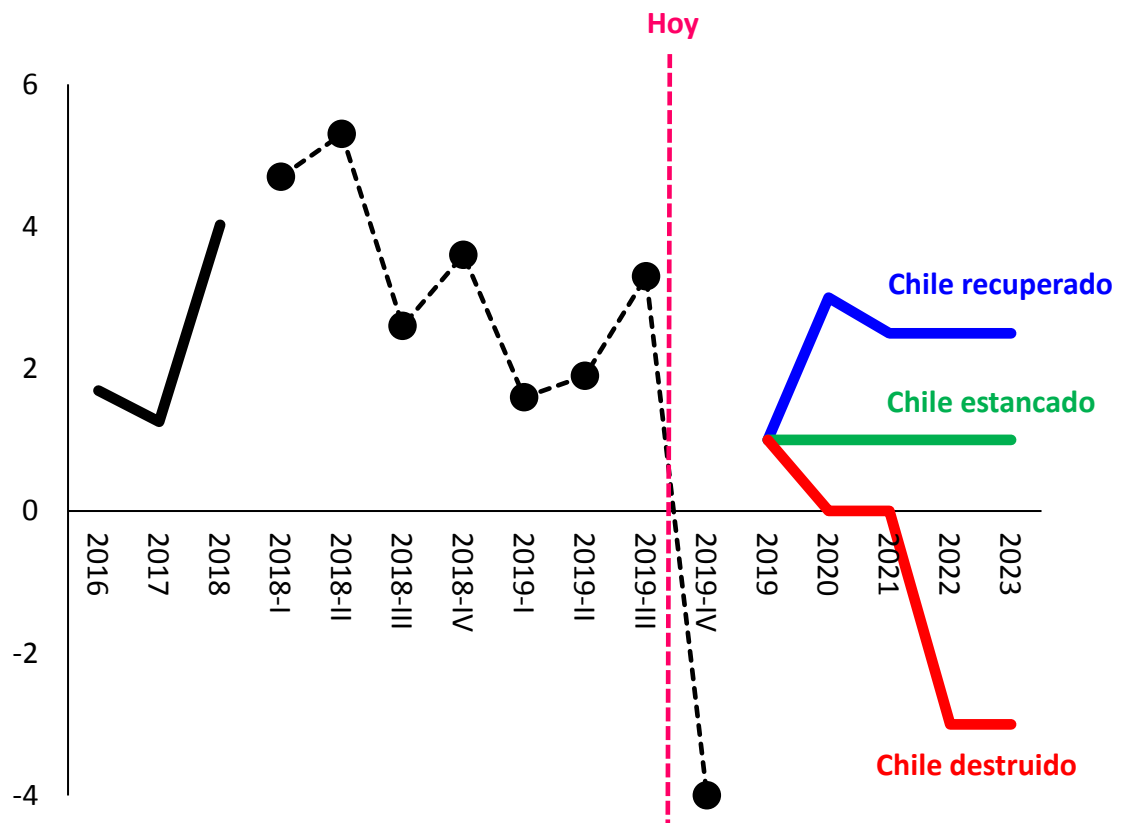
Países más desarrollados tienen menos crisis violentas;
Chile 2019 es una excepción

Correlación internacional entre PIB por habitante y la intensidad de *civil unrest*



Notas: el índice de intensidad de *civil unrest* fue calculado por el autor a través de la base de datos pública del *International Peace Research Institute, Oslo* (PRIO). Este índice tiene un valor de 100 para un *civil unrest* de intensidad extrema y 0 para un *civil unrest* de intensidad mínima. Cada punto negro en el gráfico representa un país, con su nivel de PIB por habitante del año 2014 y su intensidad de *civil unrest* promedio durante 2000-2014. Chile está representado por dos puntos: uno para el promedio del período 2000-2014 y otro para la crisis de 2019.

GRÁFICO N°3
Crecimiento de Chile: impacto y tres escenarios post crisis
Crecimiento del PIB anual y trimestral, 2016-2023 (%)



Notas: la línea continua de color negro representa las tasas de crecimiento del PIB anual para los años 2016-2018, mientras que la línea punteada de color negro representa la tasa de crecimiento del PIB trimestral en 12 meses. Para el período 2019-III se utiliza el promedio de las variaciones mensuales en 12 meses del IMACEC (fuente: Banco Central de Chile). La tasa de crecimiento del cuarto trimestre 2019-IV y de los años 2019-2023 (líneas continuas de color azul, verde y rojo) son estimaciones del autor.

Anexo: Gobiernos de Unidad Nacional (GUNA) en la experiencia internacional

La evidencia muestra que la polarización política, sin la adopción de GUNA, ha llevado frecuentemente a guerras civiles (Horowitz, 1985; Montalvo y Reynal-Querol, 2005), golpes militares, renuncias del presidente de turno y asunciones de gobiernos o adopciones de medidas populistas (Thompson, 1975; Lorch, 2017).

Para evitar lo anterior, muchos gobiernos han optado por compartir el poder con grupos antagónicos (partidos políticos de oposición) como una forma para reducir la polarización, superar las crisis y, por lo tanto, facilitar el ejercicio democrático (Lijphart, 1977; Norris, 2008). Una herramienta para realizar esto son los GUNA, cuya lógica recae en que una participación más equitativa entre las partes reduce los conflictos sociopolíticos y militares, promoviendo la estabilidad y la paz nacional (Mukhlani, 2014).

No existe un consenso en la definición precisa de un GUNA (Mukhlani, 2014). Mukoma (2008) los define como un gobierno de coalición designado para acomodar a todos los participantes de la política en las estructuras del gobierno de turno. Sin embargo, analizando las distintas definiciones, se puede establecer que un GUNA es un gobierno de coalición amplia que consta de todos los partidos (o todos los partidos principales) en la legislación. Estos gobiernos de unidad nacional han sido adoptados por diversos países (Israel, Grecia, Italia, Reino Unido, Luxemburgo, entre muchos otros), en distintos períodos de extensión variable.

Los GUNA surgen como respuesta a y/o salida de cinco situaciones distintas: conflictos internacionales,

transiciones a la democracia, elecciones presidenciales de validez cuestionada, desastres naturales y situaciones de conflicto sociopolítico severo (como nuestra crisis actual). En una investigación reciente y prestigiosa, utilizando una base de datos de 180 países durante 1975-2015, Graham et al. (2017) analizan 37 casos de GUNA (o derivados). Los autores encuentran que el 61% de los casos en que se forman GUNA (o gobiernos similares) ocurre en países cuyas democracias son relativamente estables y sin antecedentes recientes de crisis (como el caso de Chile), un 21% ocurre en situaciones de conflicto (guerras civiles o guerras internacionales) y un 18% ocurre en países no democráticos.

La evidencia internacional favorable muestra que los GUNA: (i) incentivan dejar a un lado las diferencias arbitrarias y políticas en favor de actuar en el interés nacional; (ii) reducen la polarización; y (iii) permiten al gobierno concentrarse en importantes reformas democráticas y económicas, mejorando con ello su desempeño (Kubinec y Grewal, 2018).

A pesar de que los GUNA parecen ser una receta para cuidar y velar por la democracia de un país, la evidencia internacional también muestra que su éxito depende crucialmente de cómo se implementan.

La evidencia internacional muestra que los GUNA presentan potenciales riesgos para su éxito: (a) puede existir una pérdida de representación democrática (pérdida de poder del gobierno escogido democráticamente), (b) puede generarse una pérdida de responsabilidad democrática (menos mecanismos de *checks and balances*) y puede perderse una fuerte oposición (Jung y Shapiro, 1995; Kriger, 2012; Graham et al., 2017); (c) puede dificultar la consolidación

democrática al facilitar una política de colusión, donde las élites en el poder se benefician mientras se retrasa la acción sobre decisiones necesarias pero potencialmente polarizantes (Cheeseman y Tendi, 2010; Roop, 2018); y (d) no se discuten aspectos relevantes para no profundizar la polarización.

Además se deben cuidar los siguientes aspectos de implementación de un GUNA:

- (i) Convencer hábilmente a la oposición: los GUNA fallan cuando no existe cooperación entre las partes o cuando los miembros del GUNA se focalizan más en eslóganes políticos y en sacar provecho político de la situación (Mukuhani, 2014).
- (ii) GUNA inclusivos: los GUNA fallan si no consideran a los partidos políticos más relevantes (Chirogra y Guzura, 2011; Kubinec y Grewal, 2018) y cuando quienes componen estos gobiernos poseen falta de credibilidad (Rahat y Hazan, 2010; Chigora y Guzura, 2011).
- (iii) Mejorar la comunicación, transparencia y los mecanismos de accountability: los GUNA fallan cuando no están orientados a las personas (Makoni, 2012; Mukuhani, 2014).
- (iv) Focalizar el GUNA en resolver aspectos relevantes: los GUNA fallan cuando no resuelven las medidas clave y se dedican a resolver aspectos no relevantes (Mukuhani, 2014; Kubinec y Grewal, 2018).
- (v) Duración adecuada: los GUNA fallan cuando, al calmar la polarización, los gobiernos se tornan más difíciles de gobernar (Rahat y Hazan, 2010).

No obstante las ventajas y los posibles riesgos de GUNA, la evidencia está cargada favorablemente a que los GUNA reducen la polarización entre los principales actores en el espacio político, y permiten enfrentar y superar crisis nacionales de variada índole.

Referencias

Cheeseman, N. y B. Tendi (2010). "Power-sharing in Comparative Perspective: The Dynamics of Unity Government in Kenya and Zimbabwe", *Journal of Modern African Studies*, 48(2): 203-229.

Chigora, P. y T. Guzura (2011). "The politics of the Government of National Unity (GNU) and power sharing in Zimbabwe: Challenges and prospects for democracy", *African Journal of History and Culture*, 3(2): 20-26.

Graham, B., M. Miller y K. Strom (2017). "Safeguarding Democracy: Powersharing and Democratic Survival", *American Political Science Review*, 111(4): 686-704.

Horowitz, D (1985). "Ethnic Groups in Conflict", University of California Press, Berkeley.

Jung, C. y I. Shapiro (1995). "South Africa's Negotiated Transition: Democracy, Opposition, and the New Constitutional Order", *Politics and Society*, 23(3): 269-308.

Kruger, N (2012). "ZANU PF Politics under Zimbabwe's 'Power-Sharing' Government", *Journal of Contemporary African Studies*, 30(1): 11-26.

Kubinec, R. y S. Grewal (2018). "When National Unity Governments are neither National, United, nor Governments: The Case of Tunisia", Working Paper, Center for Middle East Policy, Brookings Institution.

Lijphart, A (1977). "Democracy in Plural Societies: A Comparative Examination", Yale University Press, New York.

Lorch, J (2017). "Civil society support for military coups: Bangladesh and the Philippines", Journal of Civil Society, 13(2): 184-201.

Montalvo, J. y M. Reynal-Querol (2005). "Ethnic Polarization, Potential Conflict, and Civil Wars", American Economic Review, 95(3): 796-816.

Mukoma, W. (2008). "A caricature of democracy: Zimbabwe's misguided talks in The International Herald Tribune", The New York Times.

Mukhlani, T. (2014). "Zimbabwe's Government of National Unity: Successes and Challenges in Restoring Peace and Order", Journal of Power, Politics and Governance, 2(2): 169-80.

Norris, P. (2008). "Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?", Cambridge University Press, Cambridge.

Rahat, G. y R. Hazan (2010). "Lessons from the Israeli Experience with a National Unity Parity Coalition, 1984-88", manuscript Political Science Department, Hebrew University of Jerusalem.

Roop, S. (2018). "The politics of continuity and collusion in Zanzibar: political reconciliation and the establishment

of the Government of National Unity”, *Journal of Modern African Studies*, 56(2): 245-267.

Thompson, W. (1975). “Regime Vulnerability and the Military Coup”, *Comparative Politics*, 7(4): 459-87.