

Programa de Gobierno de Bachelet: Señales Preocupantes en otras Áreas

El programa de Bachelet abre la puerta a modificaciones aún no detalladas en el Banco Central, en las Isapres y en el sistema de AFP. Preocupa que la candidata quiera fortalecer el SERNAC sin garantizar su independencia, que evada los desafíos energéticos y que desfigure por completo el concepto de focalización, que ha permitido llevar la política social a los realmente necesitados.

En esta edición:

Programa de Gobierno de
Bachelet: Señales
Preocupantes en otras Áreas

Insolvencia,
Reemprendimiento y
Facilidad para Hacer
Negocios en Chile

A menos de dos semanas de las elecciones sigue el debate programático de los grandes temas que han marcado la campaña. Como analizamos en Temas Públicos Nº 1.134 (1 de noviembre de 2013), los tres grandes ejes del programa de la ex Presidenta y hoy candidata de la Nueva Mayoría, Michelle Bachelet, son preocupantes tanto en el fondo como en la forma. En síntesis, las propuestas suponen un giro a la izquierda de lo que había representado la Concertación en las últimas décadas y se evidencia una ambigüedad preocupante sobre el cómo se lograrán las ambiciosas metas ahí planteadas, en términos de una Nueva Constitución, gratuidad de la educación y cambio del sistema tributario chileno.

En el documento anterior, el foco estuvo puesto en las grandes reformas que plantea su candidatura. En este revisaremos otras señales preocupantes contenidas en el resto del programa, que consta de 33 temas adicionales. En esta segunda revisión se constata el espíritu de cambio radical y el sesgo estatista observado en las propuestas constitucionales, educacional y tributaria.

Las medidas examinadas a continuación se encuentran dispersas a lo largo del texto, pero para efectos de análisis las hemos agrupado en dos áreas de impacto: primero, incertidumbre a la inversión privada y debilitamiento de las “reglas del juego” y segundo, excesos y riesgos de gasto fiscal.

Propuestas que afecten la inversión privada y debiliten las reglas del juego

1. Se alude a una **Planificación Territorial** en el capítulo de Energía y el de Ciudad y Vivienda. No se entregan detalles sobre cómo se realizaría este catastro que apunta a “identificar aquellos lugares en donde se permitirán actividades productivas o de generación de energía sin afectar negativamente a las personas, y donde se podrán realizar los proyectos con la agilidad que Chile requiere. El plan deberá identificar las zonas donde estará permitida la instalación de proyectos para cada tipo de tecnología, bajo estrictas normas y estándares ambientales”.

Esta propuesta genera expectativas difíciles de cumplir y no sería la manera más adecuada de destrabar los grandes proyectos energéticos y productivos en carpeta. Primero, en la implementación, está el problema de los plazos: mapear el país para identificar las zonas susceptibles de ser intervenidas por proyectos es complejo y lento de realizar. Las decisiones de inversión se podrían paralizar a la espera de la definición territorial estatal, cuyo debate puede durar años. Además, nada garantiza que los proyectos instalados en esas zonas no sean objeto de reclamos y atrasos por parte de las comunidades, aunque sea por la presión informal de tomas o protestas. De hecho, sería esperable que exista fuerte oposición social y política para definir terrenos aptos para instalar centrales de generación, lo que reduciría fuertemente las opciones.

Segundo, en el plano de lo conceptual, no parece conveniente que la autoridad central defina los usos más adecuados de los terrenos. Mejor alternativa es que la autoridad levante información para evaluar de mejor forma la conveniencia de ciertas localizaciones por sobre otras, proveyendo información por ejemplo, de zonas especialmente aptas para el emplazamiento de proyectos de inversión y también de territorios con determinados valores ambientales, pero no estableciendo el territorio como uno de zonas exclusivas para ciertas actividades en que se prohíba el uso del territorio para otros fines. La propuesta tampoco debiera bloquear el establecimiento de proyectos de inversión en otros lugares no identificados como aptos para inversión. Tanto las decisiones de inversión y de localización deben continuar en manos del sector privado, que en general dispone de mayor capacidad e información para definir los emplazamientos adecuados y la tecnología a ser desarrollada en ellos. Todo ello cumpliendo con las normas que los planes reguladores establecerán.

2. Se alude a cambios al **actual esquema del Banco Central**, en una escueta frase que no especifica el tipo de reforma: “El Banco Central, Consejo para la Transparencia y las instituciones fiscalizadoras son situadas en la Administración institucional, se les reconoce su autonomía y la ley establecerá la medida de la autonomía y de la configuración de sus

competencias.” Si bien no hay detalle, abre la puerta para un cambio legal en torno al actual estado de autonomía y competencias.

El Banco Central, autónomo desde 1990, ha sido exitoso en mantenerse como un organismo técnico, no contaminado por la política. Sería un grave error volver a permitir espacios de discrecionalidad en el organismo, que ha sido reconocido a nivel internacional por su aporte a la estabilidad macroeconómica de Chile.

3. La **llegada de inversión en minería privada podía verse debilitada** al introducir la palabra "plena" al referirse al dominio del Estado sobre las minas, recursos hídricos y espectro radioeléctrico. En la Constitución actual, se formula de una manera distinta el control del Estado sobre los recursos mineros. La mala interpretación o desarrollo legal del concepto "plena", más la derogación del DL600 podrían debilitar el interés de las grandes inversiones privadas en minería.

4. El programa plantea entregar la titularidad de la **negociación colectiva al sindicato**, lo que en la práctica implica terminar con los grupos negociadores y entregar al sindicato el monopolio de la representación de los trabajadores. Esto podría extender y agravar los conflictos, ya que en la actualidad muchas veces se logran destrabar los procesos de negociación mediante ellos.

5. Se plantea terminar con el **multirut**, tema que ya se está tramitando en la actualidad. La afirmación es vaga- “terminaremos a la brevedad con el uso artificioso del multirut o razones sociales para efectos laborales”- sin entrar en el detalle sobre el cómo se determinará en qué casos se está actuando correctamente y en cuáles no. En el debate legislativo actual, los parlamentarios de la Concertación se han mostrado contrarios a que esto sea fijado por una comisión técnica independiente.

6. En **energía** la preocupación es más bien por omisión. En un escenario de estrechez de generación como la actual, se evaden las medidas que buscan destrabar los proyectos y se apuesta, nuevamente, por dar un rol más activo al Estado sin que esto garantice en ninguna medida que se dinamice el calendario de proyectos. Se refuerza el rol del Estado por múltiples vías, como establecer un plan estratégico de desarrollo de largo plazo, fortalecer a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), identificar zonas aptas para desarrollo energético por tipo de tecnología, aumentar sus atribuciones para definir la expansión del sistema troncal y promover una mayor participación de las Energías Renovables No Convencionales (ERNC) que la recién aprobada (aspira a 30% aunque en plazo no definido). Medidas como estas apuntan a una mayor planificación centralizada que no sólo conlleva riesgos de ineficiencia y seguridad de suministro, sino que no logra el objetivo principal, que es

destrabar la inversión para superar el escollo en que se encuentra el país en materia energética.

Algunas de estas medidas, además son aventuradas, como aspirar a un 30% de participación de las ERNC sin sopesar debidamente los costos que ello pudiera significar para el sistema, y el licitar energía de ERNC para suministro de las empresas distribuidoras sin referirse a los problemas de adaptación de las fuentes intermitentes al perfil de demanda.

7. El programa de Bachelet en materia de consumidores y competencia, **busca dotar al SERNAC de facultades para fiscalizar, multar, interpretar la ley y dictar normativa**. Esta medida apunta en la dirección incorrecta porque transforma a esta agencia en "juez y parte", con toda la discrecionalidad que ello conlleva. El programa de Evelyn Matthei, en cambio, apunta a dotar al SERNAC de más autonomía y mayores atribuciones y que tanto las atribuciones de multas como los perjuicios sean definidos por un tribunal especializado. El programa de Bachelet privilegia el exceso de facultades en un mismo órgano sin contrapeso por sobre la alternativa de fortalecer la institucionalidad, reduciendo la discrecionalidad política en una entidad tan propensa a la utilización, dado el impacto de sus vocerías en la opinión pública.

8. Se apela a **comisiones para definir fórmulas en sistemas que si bien son perfectibles, no necesitan refundaciones**. El abrir la puerta a nuevas megareformas en el sistema de Isapres y AFP introduce incertidumbre en la industria y en los usuarios. El programa promete terminar con los "abusos del sistema de Isapres", para lo cual el Gobierno convocaría a un equipo de expertos con el mandato de redactar una Ley de Isapres. No se entregan detalles de los ejes de reforma pero se abre la puerta a un cambio en un sistema que hoy ya se está debatiendo en el Congreso y que fue objeto de una comisión presidencial durante el Gobierno de Piñera. A su vez, también se hace una fuerte crítica el sistema de AFP y promete una comisión para debatir el tema. Hay que recordar que Bachelet ya convocó en su gobierno anterior a una comisión que realizó una importante reforma previsional. Si bien hay amplio consenso técnico en que pensiones están bajo las expectativas, también lo hay en que el tema pasa por cotizaciones bajas e irregulares. Las medidas deben ir por ahí, sin abrir la puerta a otra gran reforma al sistema de AFP.

9. **Se garantiza salario mínimo de \$250 mil a mediados del período presidencial**. El objetivo de salario mínimo anunciado para mediados del período presidencial (2015) primero incorpora un grado de vaguedad significativo, al no especificarse si se trata de un valor en pesos nominales o en moneda de hoy. Si se trata de una variable nominal, estamos hablando de un reajuste promedio nominal en los próximos dos años de algo más de 9%, que si bien es elevado, en un contexto de una

economía dinámica es un resultado que estaría en el límite de lo aceptable (obviamente es complejo si la economía se desacelera en forma significativa). Sería sí una promesa un tanto engañosa, ya que los trabajadores entienden que se trata de un valor con poder adquisitivo constante. Sin embargo, si esto último fuera efectivo, el anuncio es claramente irresponsable y populista, ya que es muy difícil que un reajuste real por dos años de 9% no genere aumentos del desempleo y/o incrementos en la situación de informalidad laboral, especialmente si se diera el escenario esperado de desaceleración económica.

Riesgos relacionados con eficiencia y nivel de gasto fiscal

1. "Procederemos a **capitalizar Codelco...**". No se determina cuánto ni bajo qué parámetros de evaluación social se realizará esta capitalización, y tampoco, y más importante aún, de qué fuente provendrían los recursos para esta capitalización. Los proyectos de inversión de CODELCO suman US\$ 25 mil millones, sin los cuales, en un plazo no muy largo esta empresa dejaría de aportar recursos al Fisco.

2. Se abre la puerta a un **Nuevo Trato para el Empleo Público** que considera la institucionalización de la negociación colectiva para el sector público, sin introducir como contraparte mayor flexibilidad al despido. Un sector público que hoy ya repite anualmente paros ilegales, tendrá entonces la puerta abierta para huelgas que paralicen los servicios y trámites necesarios para la ciudadanía. Si se ofrece negociación colectiva, esta debe venir de la mano de un sistema laboral bajo el Código del Trabajo, con ciertas restricciones para evitar reemplazos excesivos en caso de cambios de Gobierno.

3. **Meta de 60 hospitales.** El programa "incluye la construcción de 20 nuevos hospitales, dejar en construcción otros 20 y avanzar tanto en los estudios técnicos de arquitectura e ingeniería como en la licitación de obras civiles de otros 20". Los actuales hospitales no entregan un servicio satisfactorio a sus usuarios. De hecho, las personas hacen esfuerzos, dentro de sus posibilidades económicas, por acceder a las prestaciones privadas de salud. Antes de empezar a construir más hospitales administrados por el Estado, debe llevarse a cabo una reforma profunda en su gobierno corporativo que se traduzca en una mejor gestión de los hospitales públicos. El programa compromete US\$ 4.000 millones, pero carece de un diagnóstico sobre el déficit de infraestructura en Salud. Tampoco contempla el uso de las alianzas público-privadas, que han mostrado ser un modelo exitoso en todo el mundo para atraer inversión de manera eficiente, y así poder reducir los déficits de infraestructura.

4. **Nueva ficha social, nueva medición de la pobreza y focalización "a la inversa"**. Plantea revisar la medición de la pobreza, sin considerar que

ya existe una comisión que lo está haciendo. Es importante que estas iniciativas se mantengan en el tiempo y no se cambien las métricas de desempeño según la conveniencia de cada gobierno de turno. Preocupa la idea de cambiar la naturaleza de la focalización, haciendo que todos reciban las ayudas del Estado (Estado de Bienestar) a menos que se identifique a una familia de altos ingresos. Esto es un cambio radical en la visión sobre el rol del Estado en materia de pobreza, ya que se deja de identificar a las familias pobres. Si se sigue este rumbo, el costo fiscal sería inabordable por la presión por seguir ampliando las ayudas del Estado. Es el camino contrario al que sigue actualmente el MDS con la Ficha Social (FS) que va a mejorar la identificación de las familias más vulnerables y evitar el abuso de los beneficios sociales. La focalización del gasto ha sido uno de los pilares que han sostenido el progreso de Chile y la reducción de la pobreza durante las últimas décadas.

Conclusión

El programa de Gobierno que propone Michelle Bachelet no sólo promete tres reformas radicales en lo constitucional, lo tributario y lo educacional, sino que también introduce otros elementos de incertidumbre. Preocupa que se abra la puerta a modificaciones aún no detalladas en el Banco Central, en las Isapres y en el sistema de AFP. El fortalecimiento del SERNAC sin garantizar su independencia y la evasión de los reales desafíos energéticos son también puntos de preocupación de cara al necesario dinamismo de la inversión.

También en materia de gasto fiscal, los compromisos de la capitalización de Codelco y de inversión hospitalaria dan alerta. A esto se suma que se pretende desfigurar por completo el concepto de focalización, el cual ha permitido hasta ahora llevar la política social a los realmente necesitados.

En breve...

- Garantizar un salario mínimo de \$250 mil es irresponsable. Es muy difícil que un reajuste real por dos años de 9% no genere aumentos del desempleo o incrementos de informalidad laboral.
- La llegada de inversión en minería privada podía verse debilitada al introducir la palabra "plena" al referirse al dominio del Estado sobre las minas, recursos hídricos y espectro radioeléctrico.
- Preocupa que se quiera hacer un cambio radical en la visión sobre el rol del Estado en materia de pobreza, ya que deja de identificar a las familias más necesitadas.