

## 11 DE MARZO 2014-11 DE MARZO 2015: RECuento DE UN MAL AÑO

- Las grandes reformas -tributaria y educacional- marcaron el paso en el Congreso y en el debate público, con líneas de trabajo que han incrementado la incertidumbre relativa a otras reformas pendientes del programa de gobierno. Se trató de proyectos con problemas técnicos y carentes de suficiente evidencia con respecto a su impacto.
- En lo macroeconómico, los resultados del primer año del segundo gobierno de Michelle Bachelet son bastante pobres y las cifras mensuales del IMACEC adelantan un crecimiento en torno al 1,8%, que equivale a menos de la mitad del crecimiento promedio de los últimos 20 años.

Al cumplirse un año desde que Michelle Bachelet asumiera por segunda vez la Presidencia de la República, vale la pena realizar un balance, tanto cuantitativo como cualitativo, de los primeros 12 meses de su gestión.

### **PRINCIPIO LYD:**

*Erosión del  
Estado  
Subsidiario y  
aumento del  
tamaño y  
poder de  
éste.*

En términos generales, se trató de un año en que las grandes reformas marcaron el paso en el Congreso y el debate público. Fue así como los proyectos de ley que plantearon cambios profundos, en primer lugar al sistema tributario y en segundo, a la educación, fueron los dos mayores hitos del año 2014. Estos proyectos, por su parte marcaron algunas líneas de trabajo que han incrementado la incertidumbre relativa a otras reformas pendientes contenidas en el programa. En efecto, se trató de proyectos con problemas técnicos, carentes de suficiente respaldo respecto a su impacto, y, si bien alineados con el programa, lo hacen con un énfasis radical en su contenido reformista.

En segundo lugar, el ímpetu reformista en el área laboral, llevó a que el Ejecutivo delineara durante 2014 los principales puntos de una reforma que será tramitada durante el presente año, junto con el envío al Congreso de varios proyectos de ley que, dada la estructura del mercado laboral chileno, podrían beneficiar en el corto plazo a un grupo de trabajadores de grandes empresas, perjudicando a desocupados, trabajadores por cuenta propia y empleados de empresas de menor tamaño.

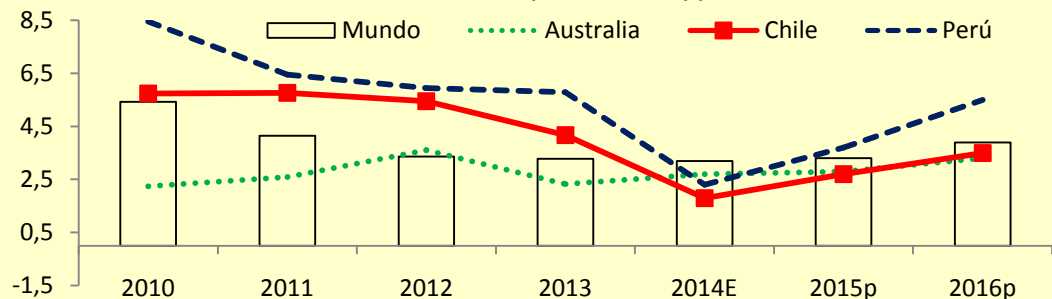
### **PRINCIPALES RESULTADOS MACROECONÓMICOS**

Siempre resulta ilustrativo comparar las cifras macroeconómicas del gobierno actual hasta la fecha con las presentadas durante los gobiernos previos, pese a que esto no

está exento de decisiones metodológicas y es siempre necesario precisar que los logros en estas materias están también ligados a contextos internacionales adversos o positivos que escapan el control de la administración a cargo. La comparación de Chile con otros países ayuda a neutralizar este efecto, aunque parcialmente, pues existen elementos diferenciadores que conllevan a que los efectos del entorno externo afecten en diferente grado a diferentes países. En general, si bien el mundo no mostró un panorama de crecimiento demasiado diferente a los dos años previos, dentro de los países exportadores de materias primas, sí hubo un panorama más adverso. Este, por cierto, golpeó de diferente manera a exportadores de commodities, sólo como ejemplo, mientras el crecimiento en Perú y Chile se redujo a menos de la mitad del año anterior. Sin embargo, en países como Australia, el crecimiento no sólo se logró mantener sino que incluso se aumentó. Las trayectorias esperadas de recuperación cuentan una historia similar.

**CONDICIONES MENOS FAVORABLES GOLPEARON DE DIFERENTE MANERA A EXPORTADORES DE COMMODITIES**

**Grafico N° 1: Crecimiento real de PIB anual para el mundo y países seleccionados**



Fuente: LyD con datos del FMI y JP Morgan.

En concreto, respecto a la expansión del PIB de Chile, como es bien sabido, los resultados del primer año del segundo gobierno de Michelle Bachelet son bastante pobres. Y aunque la primera estimación oficial del Banco Central será recién publicada el 18 de marzo, las cifras mensuales del IMACEC adelantan un crecimiento en torno al 1,8%, que equivale a menos de la mitad del crecimiento promedio de los últimos 20 años. En el año se polemizó mucho respecto a cuánto se explica por factores externos (minería) o las políticas y reformas internas. Como veremos, no cabe duda del deterioro de las expectativas que deterioraron la demanda privada pese al intensivo uso de la política monetaria, y más recientemente, la fiscal.

De acuerdo al último Informe de Política Monetaria (IPoM), se espera que la inversión haya caído más de un 6% en 2014, lo que sin duda resulta preocupante, y esta caída parece estar frenándose en los primeros meses de 2015. Esta caída es generalizada en todos los sectores, lo que apunta a que no se puede atribuir este resultado, sólo a causas externas asociadas al cobre.

**RESULTADOS MACRO DEL PRIMER AÑO DE GOBIERNO SON MAGROS**

**Tabla N° 1: Comparaciones con promedio anual de gobiernos anteriores completos: crecimiento, inversión y productividad**

Período	Crecimiento PIB (Var. %)	Formación Bruta de Capital Fijo (Var. %)	Crecimiento PTF (Var. %)**
P. Aylwin	7,3	11,1	3,2 (1,6)
E. Frei	5,2	6,0	1,7 (1,9)
R. Lagos	4,7	9,3	1,1 (0,8)
M. Bachelet I	3,3	5,2	-0,4 (-0,5)
S. Piñera	5,3	9,8	0,6 (-0,4)
M. Bachelet II	1,8*	-6,2**	-0,3 (-0,5)

\*Estimación preliminar sobre la base de IMACEC. \*\*Estimación IPOM diciembre 2014, Banco Central.

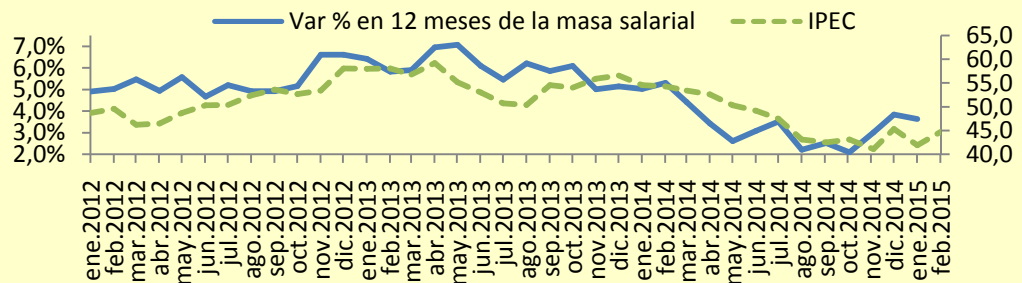
\*\*\*PTF estimada a partir de la metodología del Comité Consultivo del PIB. Primer valor corresponde al valor obtenido sin ajustes por utilización del capital, escolaridad y horas trabajadas. Valor entre paréntesis incluye dichos ajustes.

Fuente: LyD con datos de Hacienda y Banco Central.

Como consecuencia de ello, respecto a la creación de empleo, con datos a enero de 2015, se observa un desempeño bastante más pobre que el promedio de los últimos años, incluso considerando el primer gobierno de Michelle Bachelet, cuando se enfrentara la crisis mundial de 2009. Por su parte, tanto el crecimiento de la masa salarial como el Índice de Percepción del Consumidor (IPEC) mostraron un magro desempeño durante 2014, lo que rápidamente se tradujo en un muchísimo menor dinamismo del consumo, especialmente de bienes durables, los cuales además se encarecieron producto de la depreciación del peso. Los primeros datos de 2015 muestran una mejora marginal en ambos indicadores, manteniéndose aún bajo el umbral de confianza, lo que aún no se ha traducido en un repunte del consumo.

**TANTO LA PERCEPCIÓN DEL CONSUMIDOR COMO LA MASA SALARIAL MOSTRARON UN POBRE DESEMPEÑO EN 2014**

**Grafico N° 2: Crecimiento real interanual de la masa salarial e IPEC**



Fuente: LyD con datos del Banco Central.

Ahora bien, pese a que la creación de empleos ha caído, la tasa de desempleo durante los últimos meses se ha mantenido relativamente estable -con aumentos leves- e históricamente baja desde mediados del gobierno de Sebastián Piñera. Sin embargo, indicadores complementarios como el crecimiento de la ocupación, creación de vacantes y creación de puestos asalariados en el sector privado, adelantan un menor dinamismo.

**TASA DE EMPLEO SE HA MANTENIDO ESTABLE E HISTÓRICAMENTE BAJA DESDE MEDIADOS DEL GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA**

**Tabla N° 2: Comparaciones con gobiernos anteriores: desocupación y creación de empleo**

Período	Crecimiento Empleo, Nivel Nacional (miles personas)	Tasa de Desocupación, Nivel Nacional (%)
P. Aylwin	156.7	7.3
E. Frei	58.4	7.4
R. Lagos	135.32	9.7
M. Bachelet I	163.1	8.1
S. Piñera	242.3	6.7
M. Bachelet II	79.8*	6.4**

\*Series corregidas por estacionalidad a través de un procedimiento ARIMA X12. \*\*Promedio marzo 2014-enero 2015. Fuente: LyD con datos del INE.

Por último, pese a que la demanda interna incluso se habría contraído en 2014, las presiones inflacionarias en los primeros tres cuartos del año fueron evidentes. Esto estuvo especialmente acentuado por la fuerte depreciación del peso, que en mayor medida que lo anticipado parece haberse traspasado a bienes no transables, como los servicios, llevando a que el IPC alcanzara un 5,7% de crecimiento en 12 meses a octubre. Hacia fines del año, la caída mundial del precio del petróleo, ayudó a que el IPC cayera rápidamente por debajo del 5% interanual, aunque las medidas subyacentes, que dejan fuera los componentes más volátiles como alimentos frescos y/o energía- se mantengan aún por encima del 5%, sin dar mayores señales de una pronta convergencia.

Así, con una inflación más persistente de lo que predicen los modelos, expectativas bajo el nivel de 50 puntos, y un uso intenso del gasto público, la economía se perfila hacia 2015 acercándose a tasas de 3%, lo que nos lleva a preguntarnos por su capacidad de crecimiento sostenible y a volcar los esfuerzos hacia reformas que consoliden aumentos de productividad. Es decir, volver a focalizarse en políticas de oferta, que fortalezcan el crecimiento de tendencia, y evitar seguir alimentando la incertidumbre y desconfianza que paralizan las decisiones de inversión pese a las políticas monetaria y fiscal activas.

Es así como las cifras de productividad, es decir aquella parte del crecimiento que no se explica por acumulación de capital o mayor cantidad de trabajo, que no están

**El primer  
año del actual  
Gobierno estuvo  
marcado por la  
fuerza con  
que la  
Presidenta ha  
intentado llevar a  
cabo su radical  
programa.**

exentas de dificultades y decisiones metodológicas -pues son inobservables directamente-, tampoco son demasiado alentadoras. Una primera estimación con la información disponible utilizando una metodología tradicional, sugiere que tanto al corregir por el ciclo económico, como al no hacerlo, la productividad no parecería recuperarse y se mantendría lejos de su senda histórica.

## **IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA Y LAS REFORMAS A TODA COSTA**

### **a) Reforma Tributaria.**

El gobierno ingresó el 2 de abril de 2014 un proyecto de ley que incorporaba modificaciones sustanciales al sistema tributario vigente en ese momento, el cual se caracterizaba por corregir parcialmente los desincentivos al ahorro de un sistema típico de impuesto al ingreso. La nueva propuesta incorporaba un sistema de rentas atribuidas que no existe en otros países (salvo como mecanismo especial de algunos sectores) por su alta complejidad. En efecto, la propuesta entre muchas otras cosas, obligaba a que todas las empresas en Chile atribuyeran rentas a sus socios o accionistas independiente de si estas eran efectivamente retiradas o no, además de aumentar significativamente la tasa del impuesto de primera categoría (y por consiguiente los PPM). La reforma buscaba financiar el programa de gobierno, y se señalaba que no afectaba a la clase media. Al respecto, nunca se transparentó el costo del programa realmente, no se entregaron estudios de impacto macroeconómico y tampoco sobre la clase media, aunque evidentemente una reforma de este tipo no resultará neutra para este sector. El proyecto que se aprobó en septiembre, protocolo de acuerdo con la oposición de por medio, resultó diferente del inicial en cuanto el sistema de renta atribuida dejó de ser obligatorio, creándose dos sistemas de tributación paralelo: la renta atribuida originalmente planteada y un sistema parcialmente integrado. Los cambios surgen tras una sucesión de presentaciones en el senado especialmente críticas de los aspectos técnicos de la misma.

Esta reforma tributaria finalmente aprobada, tal como fuera planteado por una serie de expertos, no sólo presenta deficiencias en cuanto a los incentivos económicos que genera, particularmente respecto de la inversión, y por esta vía de trasmisión al crecimiento futuro, sino también en cuanto a sus enormes costos de administración y cumplimiento.

### **b) Reforma a la Educación.**

El primer año del actual Gobierno estuvo marcado por la fuerza con que la Presidenta ha intentado llevar a cabo su radical programa, sin dar pie al diálogo. Es así como se aprobó el proyecto que busca terminar con la educación con fines de lucro, el financiamiento compartido y los mecanismos de admisión descentralizados.

**En su afán  
igualador, el  
Gobierno  
perseveró en una  
iniciativa  
que pasa por  
alto las  
legítimas  
diferencias  
entre las  
preferencias  
de las  
familias.**

El diagnóstico en que se basó el Gobierno fue la necesidad de ampliar las oportunidades de las familias en educación, sin embargo, su iniciativa se construyó sobre el supuesto de que no es posible otorgar mejoras a algunos sin empeorar a otros. En lugar de abordar la falta de oportunidades en educación a través de un mejoramiento en la calidad de los profesores y en la gestión de la educación municipal, y aumentando los recursos -tal como han venido recomendando los expertos (Comisión Brünner 1994 y Panel de Expertos 2010)-, se escogió tratar de "bajar de los patines" a quienes están más adelante, sin importar si la ventaja se explica por sus propios méritos. De aquí que el Gobierno optara por este proyecto, en lugar de priorizar el tema de la carrera docente y la educación municipal.

En su afán igualador, el Gobierno perseveró en una iniciativa que pasa por alto las legítimas diferencias entre las preferencias de las familias y las necesidades y talentos de los estudiantes, y que atenta contra la libertad de enseñanza al dificultar tanto la continuidad como el desarrollo de nuevos proyectos educativos sin siquiera considerar su calidad. Debido a la gradualidad en su entrada en vigencia, sus consecuencias se verán recién en el mediano y largo plazo.

#### **c) Reforma laboral, la discusión que viene.**

Dos días antes de que terminara el año 2014, el Gobierno firmó su proyecto de Reforma Laboral, iniciativa que en nombre de incentivar la sindicalización, incluye un sistema de sindicalización forzada, más el término del reemplazo en huelga y la ampliación de la cobertura de negociación colectiva.

Dicha iniciativa podría lograr en el corto plazo una mejoría en las remuneraciones de los trabajadores sindicalizados, pero se trata de efectos redistributivos a expensas de otros trabajadores más vulnerables. En el largo plazo, esta mejoría se pierde producto de la menor competitividad de la economía a menos que se busquen espacios de mejoras productivas.

Luego, el mayor costo laboral para las empresas podría llevar a una pérdida de competitividad. De la misma forma, los trabajadores pierden autonomía al ver disminuida su libertad de afiliación, su posibilidad de negociar fuera del sindicato titular y su decisión de ir o no a huelga, y poder salirse de la misma cuando lo consideren pertinente.

#### **ENERGÍA: LO MÁS DESTACABLE DEL ÁREA ECONÓMICA**

Como contraparte, el resultado del primer año de gobierno en materia energética fue, en términos relativos, bastante mejor al resto de la economía. Tras dar a conocer su Agenda de Energía en mayo de 2014, el Ministerio del ramo estuvo abocado a la labor de cumplir con los compromisos adquiridos. Destaca el positivo resultado

obtenido en la licitación para el suministro de energía eléctrica para clientes regulados, donde no sólo se presentaron un número importante de oferentes, sino que se logró adjudicar buena parte de la energía requerida a un precio promedio menor al observado en la licitación anterior. A su vez, el gobierno logró la aprobación del proyecto de ley que modifica los procesos de licitación de suministro eléctrico para clientes regulados, lo que introdujo necesarios perfeccionamientos al proceso, aunque también otorgó amplias facultades a la CNE sin contrapesos suficientes.

Menos positivo, en cambio, fue el ingreso de un proyecto de ley que amplía el objeto social de ENAP para que la estatal pueda incursionar en el negocio eléctrico. Otra materia que marcó el 2014 fue el debate público generado en torno a la necesidad de regular el mercado del gas de red, y en que la autoridad cuestionó fuertemente a algunas empresas de la industria por supuestas rentabilidades excesivas. Lo anterior devino en un proyecto de ley para modificar la legislación vigente, la que sin embargo mantuvo la libertad tarifaria sujeto a una rentabilidad máxima.

#### **LAS REFORMAS POLÍTICAS**

El Ejecutivo logró dar por aprobado un cambio al sistema electoral binominal, por uno de carácter estrictamente proporcional que incrementa el número de diputados a 155 y de senadores a 50 legisladores. Se trató de una aprobación que no estuvo exenta de polémicas, por cuanto el proyecto posee ciertas inconsistencias en materia de asignación de los nuevos escaños conforme a criterios de población y territorialidad. Dentro del mismo paquete de reformas, se introdujeron modificaciones a los criterios de conformación de partidos, reduciendo sus umbrales de firmas para su constitución, como también la posibilidad de constituirse en sólo una región. Lo anterior, podría generar un futuro escenario de configuración parlamentaria fragmentada, que es a todas luces complejo para los patrones de gobernabilidad.

#### **SEGURIDAD Y ESTADO DE DERECHO: SEÑALES PREOCUPANTES**

Más allá de algunas señales preocupantes en materia de índices de victimización (especialmente la última Encuesta Paz Ciudadana sobre robos e intentos de robo de octubre de 2014 llegó al índice más alto de la serie desde que comenzó en 2000, con 43,5% de hogares afectados), y estando a la espera de la entrega de las cifras correspondientes a 2014 de la Encuesta de Victimización del INE (ENUSC), el primer año del actual Gobierno estuvo marcado por el recrudecimiento de la violencia en La Araucanía y múltiples detonaciones de artefactos explosivos en la Región Metropolitana, siendo el más grave el ocurrido en las inmediaciones del metro Escuela Militar en septiembre, que dejó varios heridos.

Respecto de lo primero, no sólo destacó el que la política indígena impulsada por la Presidenta insistiera en preservar algunas políticas públicas ineficaces (especialmente aumentar los fondos para la compra de tierras<sup>i</sup>), sino el que se entregaran señales particularmente negativas durante el año, tanto por parte del Intendente Huenchumilla (erosionando el concepto de derecho de propiedad en la zona), como por parte del Ministro de Interior y Seguridad (sosteniendo que no se aplicaría la legislación antiterrorista, posición que cambió a partir de septiembre). Una condición indispensable para los avances en materia de política indígena es el respeto irrestricto al Estado de Derecho.

En materia de combate al terrorismo, la conmoción generada tras el último atentado en el metro Escuela Militar generó un sentido de urgencia de perfeccionamiento de la institucionalidad y legislación antiterrorista que fue perdiendo fuerza en el camino, sin que hoy tenga prioridad alguna<sup>ii</sup>. Asimismo, la eficacia parcial de la persecución penal a los responsables del atentado, genera un espacio de incertidumbre ante la ocurrencia de hechos como éste en el futuro.

## **CONCLUSIÓN**

El primer año del Gobierno de Michelle Bachelet estuvo fuertemente marcado por un espíritu reformista, donde los cambios más relevantes, y que creemos que tendrán impactos negativos a mediano y largo plazo, se realizaron en las áreas tributaria, en educación y en materia laboral.

En cuanto a lo económico, en materia de crecimiento los resultados del primer año del segundo gobierno de Michelle Bachelet son bastante pobres. Asimismo, se espera que la inversión haya caído más de un 6% en 2014, lo que es a todas luces preocupante y parece sólo estar revirtiéndose parcialmente en los primeros meses del presente año.

---

<sup>i</sup> Temas Públicos N° 1.164: “El complejo tema indígena: Urge revisar política de tierras”, Libertad y Desarrollo, 27 de junio 2014.

<sup>ii</sup> Temas Públicos N° 1.185, “Reforma Ley Antiterrorista: Un avance insuficiente”, LyD, 21 de noviembre 2014.