

LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1245 - 1

11 de marzo de 2016

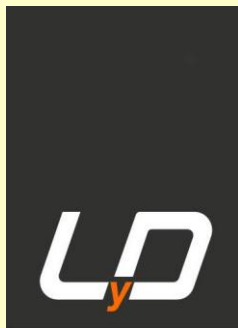
ISSN 0717-1528

A DOS AÑOS DE GOBIERNO: CONSECUENCIAS DEL APEGO AL PROGRAMA

- Resulta preocupante que el sector gobernante vea con satisfacción los cambios introducidos, por cuanto han ido mayoritariamente en la dirección incorrecta. Más grave aún es que se sigue avanzando en las reformas iniciadas, pese a la falta de apoyo que revelan las encuestas y las críticas de numerosos expertos.
- Los cambios introducidos podrían ser difíciles de enmendar, lo que se sumará a un marcado deterioro de las cuentas fiscales y una golpeada capacidad de crecimiento económico.

Se cumple la mitad del gobierno de Michelle Bachelet, lo que amerita hacer una revisión y evaluación de su gestión. Todo indica que su gobierno ha tenido éxito en imponer un programa basado en la desconfianza hacia la actividad privada, la creciente estatización y la sobre regulación de los mercados. Lo anterior ha tenido consecuencias nefastas, aunque de magnitud aún impredecible. El frenazo de la actividad económica y particularmente de la inversión, el pesimismo imperante, el deterioro de las cuentas públicas y la sostenida desaprobación ciudadana han comenzado a dar cuenta de ello.

Este escenario no parece, sin embargo, permear ni en la autoridad ni en la agenda pública. El Ministro Secretario General de la Presidencia, Nicolás Eyzaguirre, en reciente entrevista, descalifica a quienes culpan a las reformas de la desaceleración económica y la baja en la aprobación presidencial y justifica la profunda transformación que ha impulsado esta administración en base a supuestas amenazas de fractura social y convergencia hacia menores tasas de crecimiento¹. Un diagnóstico que no solo es cuestionable a la luz de los buenos resultados económicos y sociales alcanzados en los últimos treinta años, sino que no se validan en los logros alcanzados durante estos dos años en materia de oportunidades, movilidad y superación de la pobreza.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1245 - 1

11 de marzo de 2016

ISSN 0717-1528

REFORMAS MARCADAS POR DIAGNÓSTICOS ERRADOS E IMPROVISACIÓN

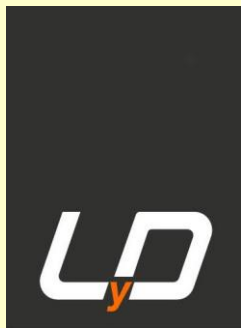
Reforma Tributaria

La actual administración inició su mandato -tal como había prometido- con una importante Reforma Tributaria cuyo objetivo era elevar la recaudación fiscal en 3% del PIB. Con la reforma aprobada (Ley N° 20.780 y su insuficiente rectificación, Ley N° 20.899), tanto la carga tributaria total -neta de contribuciones a seguridad social- como aquella porción que soportan las empresas llegarán a ser mayores que el promedio de los miembros de la OCDE².

Esta reforma ha tenido impactos transitorios y tendrá efectos permanentes. El impacto transitorio corresponde a la fuerte incertidumbre que se empezó a generar en esta materia hace más de dos años, durante la campaña presidencial, acentuada al constatarse la profundidad, complejidad y contenidos de la misma³. Pero eso no es todo, pues persistirán efectos relevantes sobre el crecimiento de tendencia de la economía al disminuir la rentabilidad de los proyectos y hacer menos atractivo el ahorro de las empresas, producto del significativo aumento de tasas y la desintegración parcial. No puede desconocerse que en menos de 10 años el impuesto a la renta, considerado el más ineficiente y dañino de los tributos⁴, subirá casi un 60%.

Reforma Laboral

La Reforma Laboral, pronta a ser aprobada, es un reflejo de la mirada tradicional de la izquierda sobre la relación capital-trabajo. Detrás de la llamada “modernización de las relaciones laborales” subyace el concepto de lucha de clases, en el cual la mejoría de la situación de los trabajadores proviene fundamentalmente de extraerle al empleador una mayor porción de su renta a través del poder del sindicato. De esta forma, mediante la titularidad sindical y el no reemplazo, el sindicato es el único que puede negociar mejorías contractuales, y de no lograr sus objetivos tiene el poder de generar un daño irreversible en la situación de la empresa. Esta mirada de la relación empleador-trabajador, que puede ser válida en el contexto de una economía cerrada, con grandes empresas monopólicas, genera un efecto muy adverso en una economía abierta y competitiva, en que las rentas suelen ser fenómenos transitorios. El resultado será negativo en términos de los incentivos de trabajadores, empleadores y desarrollo de nuevos proyectos. Por ende, la Reforma Laboral terminará siendo tanto o más dañina que la tributaria y además mucho más difícil de corregir.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1245 - 1

11 de marzo de 2016

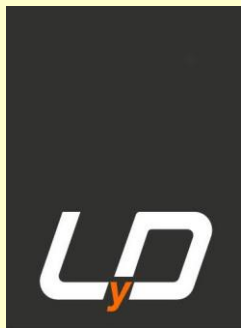
ISSN 0717-1528

Educación

En materia educacional, el programa se ha ido cumpliendo a cabalidad. En educación escolar se aprobó la Ley N°20.845 (“de inclusión”), que acabará gradualmente con el financiamiento compartido y con los procesos de admisión descentralizados, y que quitará el financiamiento público a los establecimientos educacionales que estén constituidos como persona jurídica con fines de lucro y que no posean la propiedad del inmueble en que operan. Si bien la Presidenta ha celebrado públicamente “los frutos” de esta iniciativa, es bueno saber que su entrada en vigencia se prolongará por más de 5 años, de tal forma que aún falta mucho para conocer sus consecuencias. De todas formas, es previsible que durante los próximos años los establecimientos educacionales se mantengan cautos frente a decisiones de innovación y de inversión, y de esta forma, el impulso y la modernización que necesita nuestro sistema escolar se ven lejanos.

El segundo proyecto de ley que el Gobierno sacó adelante a comienzos de este año fue el de Carrera Docente, que aunque fue bien recibido por la opinión pública, falla en introducir incentivos efectivos para atraer a mejores profesionales a la docencia. La razón es que continúa con la lógica de fijar las remuneraciones del 93% de los docentes del sistema en forma centralizada (no sólo de los establecimientos municipales, sino también de los particulares subvencionados), y si bien se incorporan nuevas asignaciones ligadas a los resultados de una evaluación, al estar en manos del Ministerio de Educación será incapaz de medir adecuadamente el desempeño docente y entrega a su vez un elemento de presión al Colegio de Profesores que podría llegar a ser incontrarrestable en el futuro.

En educación superior, a la espera del envío de un proyecto de ley que modifique en forma definitiva la institucionalidad y sistema de financiamiento, el Gobierno introdujo en la Ley de Presupuestos una nueva asignación para financiar la gratuidad para los alumnos provenientes de los 5 primeros deciles en algunas universidades. Lo informado hasta ahora no permite ser muy optimista a la hora de evaluar el impacto en el acceso de los alumnos de menores ingresos a las universidades participantes. La razón es que el número de alumnos de primer año que estimamos serán beneficiados con gratuidad en las universidades del CRUCH llegaría finalmente a una cifra muy similar a los 30 mil alumnos de los 5 primeros deciles que el 2015 se beneficiaron con una beca de arancel en primer año. Esto significa que la gratuidad, en lugar de ser un impulso para quienes se estaban viendo imposibilitados de acceder a la educación superior, estaría llegando a quienes de todas formas ingresarían a este nivel educativo. Con todo, habrá que



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1245 - 1

11 de marzo de 2016

ISSN 0717-1528

esperar cómo decide avanzar el Gobierno dadas las restricciones económicas: si optará por la entrega de ayudas parciales y focalizadas en los más desaventajados, o si perseverará en fijar precios y privilegiar a los alumnos de un grupo limitado de instituciones a las cuales les interrumpirá su autonomía.

Salud

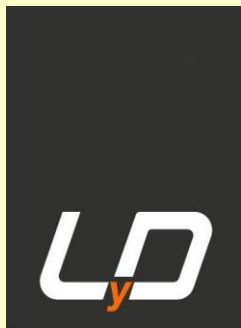
El Gobierno ha dado muestras reiteradas de su incapacidad para avanzar de forma eficiente con su compromiso de un millonario plan de inversiones de US\$ 4.000 millones para construir nueva infraestructura en salud. En este contexto resulta aún más incomprensible la decisión puramente ideológica de nuestras autoridades de cerrarle la puerta a la colaboración del sector privado en materia de inversión, anulando el proceso de licitación (ya en marcha) de los hospitales Marga-Marga y Quillota-Petorca, además del de los hospitales Sótero del Río y Puente Alto. A su vez, optó por no concesionar los hospitales de Curicó, Linares y Chillán.

De la misma forma, las listas de espera no ceden, la deuda hospitalaria superó en 2015 con creces el umbral de los \$ 200 mil millones y el MINSAL no ha sido capaz de materializar su millonario plan de inversiones al cual se comprometió. En paralelo, y en vez de procurar avanzar en la calidad y oportunidad de atención de quienes están asegurados por FONASA (cerca del 80% de nuestra población), el Gobierno estaría ad portas del envío de un proyecto de ley que reformaría al sistema de salud privado. Las ISAPRE requieren modificaciones⁵, pero éstas distan de las propuestas sugeridas a la fecha, las que podrían terminar empeorando la situación tanto de los asegurados por ISAPRE como del sector público⁶.

Pobreza

El Gobierno ha disminuido de manera preocupante la urgencia de superar la pobreza y ha sustituido equivocadamente el foco de la política social hacia la reducción de la desigualdad. En una sociedad como la nuestra, que ha presentado niveles de movilidad ascendente altos (donde más de la mitad de la población es considerada clase media) y se ha evidenciado una notable superación de la pobreza (pasó de 38,6% a 11,7% entre 1990 y 2013), el indicador de desigualdad resulta ser tremendamente poco informativo al no considera los cambios en la composición social de la población.

También se modificó la lógica del instrumento de focalización. La nueva Ficha de Protección Social busca excluir a los hogares de mayores ingresos, dejando a un lado la identificación de quienes presentan mayores carencias. Como este nuevo instrumento utiliza información del ingreso efectivo proveniente de los registros



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1245 - 1

11 de marzo de 2016

ISSN 0717-1528

administrativos, podría fomentar la informalidad y promover ayudas poco efectivas, como el “Bono Marzo Permanente” de marzo de 2014, que están lejos de solucionar los problemas estructurales que presentan las familias en pobreza.

Otra modificación relevante fue la que se realizó a la medición de la pobreza. Si bien existía cierto consenso de la necesidad de actualizar los indicadores, la metodología histórica presentada no correspondió a la misma que se entregó en 2011. Con el reemplazo en la serie, “desapareció” el aumento de la tasa de pobreza de 2009. Además, se incorporó un índice de pobreza multidimensional no acotado por nivel de ingreso, con lo cual quedarían identificados como hogares “prioritarios” de la política social personas con ingresos que alcanzarían incluso los \$ 8 millones, un claro despropósito cuando se quiere ayudar a los más vulnerables.

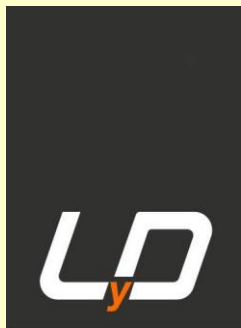
Seguridad

El Ejecutivo persiste en negar la realidad marcada por un manejo deficitario en el control de la delincuencia y la creciente percepción de inseguridad presente en la ciudadanía. Los datos en materia de rechazo a la gestión de la delincuencia son lapidarios; 92% desaprueba la gestión del Gobierno en el área (Adimark febrero 2015), mientras que un 85% de los encuestados según Plaza Pública CADEM, considera que la delincuencia ha aumentado y para el 88%, ésta se expresa de un modo más violento.

La respuesta del Ejecutivo a esta generalizada percepción se acota al ingreso de la denominada Agenda Corta Anti Delincuencia, un conjunto de disposiciones orientadas a optimizar la persecución del delito y a la modificación del sistema de determinación de penas. Se trata de un paquete legislativo que contiene elementos positivos, pero que no aborda los aspectos más determinantes en la tarea de la persecución del delito tales como: una correcta implementación del sistema PACIC (Plataforma de Análisis Criminal Integrado de Carabineros), la optimización de la coordinación del trabajo entre todos los actores involucrados en la prevención, control, sanción y rehabilitación del delito y una continuidad en la implementación de políticas y programas basados en la evidencia.

Energía

La Agenda de Energía dio el puntapié inicial para una serie de transformaciones. Si bien se valora el mayor dinamismo observado en el sector, la intensa actividad legislativa ha promovido persistentemente un mayor rol del Estado. Es así como se aprobó que ENAP pueda incursionar en el mercado de generación eléctrica y se otorgó un rol de liderazgo al Estado en el proceso de licitación, adjudicación y



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1245 - 1

11 de marzo de 2016

ISSN 0717-1528

modificación de contratos de suministro de energía de empresas distribuidoras. Otros proyectos de ley buscan aumentar las facultades del Estado en la planificación energética y la expansión del sistema de transmisión y en la eventual fijación tarifaria del mercado del gas. A ello se suma que se han ampliado sostenidamente las atribuciones de la Comisión Nacional de Energía (CNE) en diversas materias. Las consecuencias de ello sólo se verán con el tiempo pero ciertamente conllevan riesgos para el desarrollo eficiente del sector energético, lo que redundará en el largo plazo en el precio a pagar por la energía.

Política

El Gobierno impulsó, en el marco de su Agenda de Probidad y Transparencia, un conjunto de 35 medidas -tanto administrativas como legislativas- con el fin de remediar los vacíos de la regulación en materia de financiamiento político-electoral y revertir el clima de desconfianza y rechazo frente a una creciente percepción de corrupción. Sin embargo, el principal error del Ejecutivo ha sido impregnar la legislación de las voces exaltantes y revisionistas que, desconociendo los estándares de las democracias consolidadas, impuso una normativa excesivamente intensa en cuanto a los límites de gasto y prohibición de las fuentes de financiamiento que atentará contra la competitividad del sistema y con la cual serán los candidatos titulares del cargo (incumbentes) quienes se verán favorecidos en desmedro de los nuevos actores (desafiantes) que verán dificultado el ejercicio de campañas y la posibilidad de transmitir su mensaje político.

Por otra parte, esta nueva regulación sobre financiamiento desequilibra el sistema mixto de financiación, anulando prácticamente el ámbito de financiamiento privado (ciudadano) haciendo de los partidos entes excesivamente dependientes de los recursos estatales, con los perjuicios en términos de autonomía financiera y operacional que esto implica. De modo complementario, los partidos políticos pasarán a ser personas jurídicas de derecho público, con las implicancias que esto tiene en términos de la rigidización de su vida interna, con el riesgo de desvincularlos aún más de su medio específico, que es la sociedad civil.

LOS EFECTOS QUE COMIENZAN A MANIFESTARSE

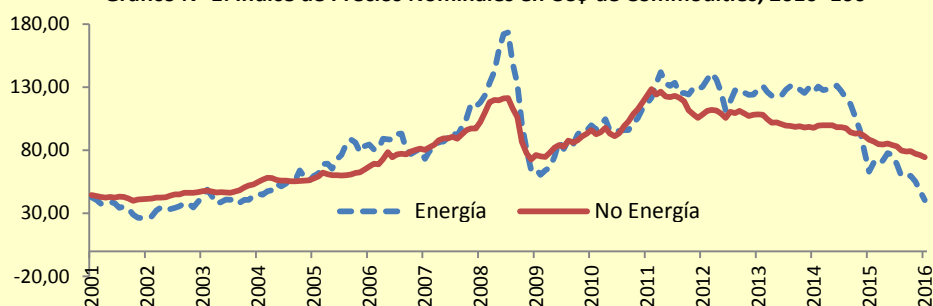
Resultados Macro

Desde el Ejecutivo se ha insistido que la desaceleración es un fenómeno que responde, prácticamente en su totalidad, a factores externos que afectan a todas las economías emergentes y especialmente, a las exportadoras de materias primas⁷. Sin embargo, y más allá del relativo deterioro de las condiciones adversas,

atribuirle demasiada responsabilidad a éstas no resiste un análisis más riguroso de los datos. Un primer punto es observar el desempeño y las perspectivas de economías relativamente comparables, como por ejemplo los miembros de la Alianza del Pacífico -Perú, Colombia, México-, especialmente tras el fin del súper-ciclo de los commodities. Mientras los commodities no energéticos -entre ellos el cobre- empezaron a caer a fines de 2010, la energía -y en particular el petróleo- se mantuvo en niveles históricamente altos hasta mediados de 2014.

COMMODITIES NO ENERGÍA COMIENZAN CAÍDA EN 2011, ENERGÍA RECIEN EN 2014

Gráfico N° 1: Índice de Precios Nominales en US\$ de Commodities, 2010=100



Fuente: World Data Bank 2016

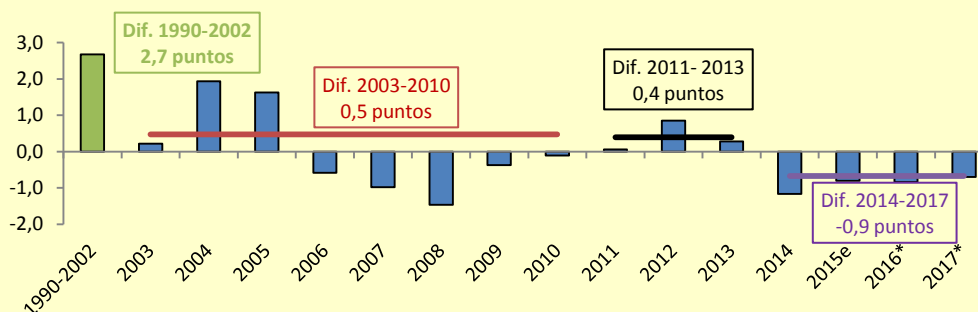
Chile, en general, ha venido creciendo a una tasa mayor que los otros miembros de la Alianza, incluso en el período en que el cobre -y los otros commodities no energéticos- ya había comenzado a desplomarse, pero los hidrocarburos -relevante exportación para México y Colombia- aún se mantenían altos y estables. Nuestro marcado peor desempeño respecto de la Alianza se acentúa recién en 2014, lo que en parte puede responder a rezagos en la inversión minera, que mantuvo alta la actividad. Sin embargo, desde 2014 el precio de los hidrocarburos se desploma, lo que debería haber mitigado la eventual y esperable caída relativa, pues Chile, de acuerdo a documentos recientes de FMI es -junto con India- uno de los potencialmente más beneficiados por la caída de precios del petróleo, mientras que México y Colombia, a la inversa deberían verse especialmente perjudicados. De lo anterior resulta razonable pensar que el deterioro local responde, en parte importante, a factores internos.

Otra forma de evaluar nuestro desempeño, más allá de las comparaciones regionales, es testear directamente si la desaceleración responde a factores externos o internos, que es precisamente lo realizado por el Banco Central de Chile en junio de 2015⁸. En concreto, el BCCh se aproxima a la relación confianza-

inversión a través de un enfoque con datos macro y otro con datos a nivel de empresas individuales. A nivel agregado, estudia cómo el ciclo mundial y variables macro domésticas -la confianza y la incertidumbre- contribuyen al componente cíclico de la inversión en Chile, utilizando especificaciones alternativas (controlando por el ciclo mundial de inversión minera del cobre) con resultados sumamente decisivos. Mientras en la caída de la inversión total de 2009-2010, el ciclo externo explicaba entre un 64% y un 83% de la caída en la inversión y el cambio en la confianza de hecho moderó la caída; en el ciclo actual, entre un 3% y un 4% de la caída es atribuible al ciclo externo, mientras que entre un 23% y un 87% se explicaría por una disminución de la confianza.

CHILE CRECÍA MÁS RÁPIDO QUE SUS SOCIOS DE LA ALIANZA HASTA EL 2014

Gráfico N° 2: Diferencia en Tasa de Crecimiento Chile v/s Alianza, Promedio ponderado por PIB PPP



Fuente: LyD basado en BCCh, FMI y CONSENSUS Forecast, * estimación CONSENSUS.

En cuanto al enfoque micro, utilizando un panel de 51 firmas que reportan sus balances a la Superintendencia de Valores y Seguros y los datos para cada una de ellas del Índice Mensual de Confianza Empresarial (IMCE), el BCCh obtiene resultados consistentes con la evidencia macro: un deterioro de la confianza implica una caída en la inversión de alrededor de 8%, cuantitativamente similar a la caída cíclica de la inversión en 2014.

Cuentas Fiscales

La conjunción de la fuerte desaceleración económica, de un menor precio del cobre y del fuerte crecimiento de los compromisos de gasto del Gobierno, ha generado un deterioro bastante significativo de las cuentas fiscales, reflejados en un aumento del endeudamiento. En el período 2014-2016 la suma de los déficits fiscales en dólares de cada año sumaría unos US\$ 16.000 millones, a pesar de la Reforma Tributaria. Este deterioro de las cuentas públicas está haciendo evidente



que sin crecimiento económico no es posible entregar a la población más y mejores beneficios sociales, y ha sido lo que ha imprimido algún grado de realismo en el maximalista programa de gobierno.

Efectos Sociales

Tanto la pérdida de prioridad como la desfocalización de la política social comenzarían a afectar a los hogares de menores ingresos. Si bien utilizando las cifras oficiales de la metodología actualizada la tasa de la pobreza disminuiría (de 22,2% a 14,4% entre 2011 y 2013) y la desigualdad se mantendría (el coeficiente de Gini pasó de 0,492 a 0,491 en ese mismo período), a partir de una estimación con la última Encuesta de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago (EOD), se observa que la reducción de la pobreza se ha estancado y la tasa de pobreza actualizada habría pasado de 6,6% a 6,8% entre marzo de 2014 y septiembre de 2015⁹.

CONCLUSIONES

Resulta preocupante que el sector gobernante vea con satisfacción los cambios introducidos, por cuanto han ido mayoritariamente en la dirección incorrecta. Más grave aún es que se sigue avanzando en las reformas iniciadas, pese a la falta de apoyo que revelan las encuestas y las críticas de numerosos expertos, y ahora se inicia un proceso constitucional que podría terminar por modificar aspectos fundamentales para el desarrollo socioeconómico del país. Aún quedan dos años de gobierno y los cambios introducidos podrían ser difíciles de enmendar, lo que se sumará a un marcado deterioro de las cuentas fiscales y una golpeada capacidad de crecimiento económico. Malas noticias para quien tome la posta en marzo del 2018.

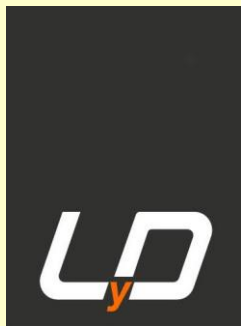
¹ Revista Capital, "Eyzaguirre reformado", Edición N°415, marzo 2016.

² Temas Públicos N°1.166: "Nuevo Proyecto de Reforma Tributario: Menos Malo Pero Aún Dañino". LyD, julio 2014.

³ En un ambiente de incertidumbre y dado el carácter de irreversibilidad de la inversión, la decisión óptima, en muchos casos, es posponer la misma hasta contar con más información (Bernanke 1983)). Baker, Bloom y Davis (2013) encuentran que incertidumbre acerca de las políticas fiscales, monetarias y regulatorias a aplicarse suele reducirse la inversión.

⁴ Tax and Economic Growth Economics Department Working Paper N°620, OECD.

⁵ Particularmente, medidas que logren mejorar la movilidad e información de sus beneficiarios, además de un mecanismo de reajuste de precios que permita incorporar de manera objetiva los mayores costos de la salud, terminando así con la creciente judicialización en esta materia.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1245 - 1

11 de marzo de 2016

ISSN 0717-1528

⁶ Detalles en <http://lyd.org/wp-content/uploads/2015/07/TP-1179-COMISI%C3%93N-ASESORA-SALUD-RC-CC-LL1.pdf>

⁷ Entre los factores mencionados está la caída en los términos de intercambio, los mayores spreads crediticios, el ruido en torno a la eventual alza de tasas en EE.UU. con el consiguiente flujo de capitales hacia el mundo desarrollado, entre otros.

⁸ Confianza, Incertidumbre, e Inversión en Chile: Evidencia Macro y Micro de la Encuesta IMCE, Minuta Citada en IPOM de Junio 2015, Elias Albagli y Emiliano Lutinni.

⁹ Temas Públicos N° 1.235. "Se estanca la reducción de la pobreza". LyD, diciembre 2015.