

Causas económicas de la mayor crisis del modelo.

Las propuestas para su superación

Eugenio Rivera Urrutia¹

En el presente capítulo analizamos los principales elementos económicos que explican la grave crisis que ha sacudido al país en las últimas semanas y las opciones de salida o bloqueo que se esbozan. En la primera sección se revisan los factores económico-sociales estructurales que han contribuido a la explosión social del país. En la segunda, los lineamientos de la política de la Administración de Piñera, así como las proposiciones empresariales que han ahondado los problemas indicados y que contribuyeron a detonar la explosión de la crisis. En la tercera sección se examina la reflexión de los nuevos intelectuales orgánicos de la derecha en relación con el modelo y se evalúa la política gubernamental frente a la crisis. En la cuarta sección se presenta una de las propuestas de la oposición para superar la crisis. Finalmente, en la quinta sección se extraen algunas conclusiones.

1 Los elementos económico-sociales que contribuyeron a la crisis

Como se sabe, Chile logró reducir la pobreza desde un 40% en 1987 a 8,6% en el año 2017. Si bien se trata de un indicador concentrado en los ingresos

¹ Consultor independiente, colabora con la Fundación Chile 21 y el Barómetro de Política y Equidad. Columnista habitual de *El Mostrador* y *La Tercera*.

y que ha perdido relevancia con mediciones más adecuadas —como es, por ejemplo, el indicador de pobreza multidimensional, que en el mismo año alcanzó un 30,7%—, su evolución positiva aparece como inconsistente con la explosión social que hemos vivido en las últimas semanas. El punto es que la desigualdad, medida por cualesquiera que sean los indicadores, resulta irritante.

La tabla 1 confirma que nuestro país presenta una gran desigualdad. Como se observa en la segunda columna, el 1% más rico capta el 22,6% del ingreso nacional, doblando el porcentaje que capta en promedio el 1% más rico de los países desarrollados. Una situación similar se da en el caso de la participación del 10% más rico. Mientras en Chile esa cifra alcanza a 54%, en Finlandia representa solo un 28%; en Alemania, un 35,5%; y en Portugal (un país con un PIB per cápita parecido al de Chile), un 32,7%. La cuarta columna muestra el índice de Gini,² antes de Impuestos y Transferencias (AI&T). Se advierte de inmediato que el índice de Gini para Chile no difiere notoriamente de las cifras correspondientes a Alemania, Finlandia o Portugal. Solo Corea muestra una cifra sustancialmente menor. Donde aparecen grandes diferencias es en la cuarta columna, que muestra la desigualdad de ingresos Después de Ingresos y Transferencias del Estado (DI&T). En efecto, mientras que en el caso de Chile el índice de Gini AI&T pasa de 0,5 a 0,46, en Canadá, Finlandia y Alemania —para nombrar solo a algunos— cae a 0,31, 0,27 y 0,29, respectivamente. Esto significa que mientras en Chile la estructura impositiva y el gasto público prácticamente no mejoran la distribución del ingreso, en los otros países mencionados la estructura tributaria progresiva y el gasto público mejoran sustantivamente los ingresos totales de los grupos más pobres y medios.³

2 Medida económica que sirve para calcular la desigualdad de ingresos que existe entre los ciudadanos de un territorio, normalmente de un país. El valor del índice de Gini se encuentra entre 0 y 1, siendo cero la máxima igualdad (todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos) y 1 la máxima desigualdad (todos los ingresos están en manos de un solo ciudadano).

3 En lo que se refiere a la concentración de la riqueza, la Comisión para América Latina y el Caribe (Cepal) dio a conocer recientemente un estudio que permite concluir que mientras el 50% de los hogares menos favorecidos tenía, en 2017, solo un 2,1% de la riqueza neta del país, el 10% más rico concentraba dos terceras partes (66,5%) y el 1% más rico, el 26,5%. Por ello, el índice de Gini de los activos totales (físicos y financieros) asciende a un valor cercano a 0,72, lo que contrasta fuertemente con el valor del índice de Gini de 0,45 obtenido de la distribución del ingreso per cápita corriente de los hogares.

Tabla 1. Medidas de la desigualdad y de la concentración de ingresos

País	Participación en ingreso total		GINI	
	1% más rico	10% más rico	AI&T	DI&T
Argentina	16,8			
Australia	9,1	31,9	0,47	0,33
Canadá	13,6	41,4	0,44	0,31
Chile	22,6	54,1	0,5	0,46
Finlandia	7,5	28,5	0,51	0,27
Alemania	13	35,5	0,51	0,29
Irlanda	11,5	33,4	0,54	0,31
Italia	9,4	28,6	0,52	0,33
Corea	12	43,1	0,41	0,36
México			0,47	0,46
Portugal	9,8	32,7	0,53	0,33

Fuente: OCDE.

AI&T: Antes de impuestos y transferencias (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>)

DI&T: Después de impuestos y transferencias (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>)

Comparativamente, Chile presenta graves anomalías tanto en la estructura como en el nivel de los ingresos tributarios del país. La tabla 2, octava columna, muestra el total de ingresos tributarios como proporción del PIB. Mientras que la carga tributaria en Chile alcanza un 20,2% (solo México presenta una recaudación menor), únicamente tres países tienen ingresos tributarios por debajo del 30%: Irlanda, 22,8%; Corea, 26,9% y Australia, 27,8%. La mayor parte de los países cuya situación se presenta en la tabla indicada tiene recaudaciones entre 30% y 43% del PIB. Llama la atención también la baja participación de los impuestos personales en Chile, que alcanzan un 1,9% del PIB. Se trata de una cifra inferior a la de todos los países de la muestra, incluido México, y extremadamente baja si se considera que el promedio en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un 8,2% del PIB. Llama la atención, por el contrario, que la carga tributaria de las empresas, junto con la de Australia, sea la mayor de los países seleccionados. Ello tiene que ver con la existencia en Chile de un sistema tributario integrado en el cual las empresas, lejos de pagar impuestos, simplemente adelantan el pago que realizan sus propietarios. Para analizar la carga que representan los impuestos directos,

es necesario revisar conjuntamente los impuestos personales y las ganancias corporativas. Los niveles de estos dos impuestos son claves para determinar la progresividad del sistema tributario. Lamentablemente alcanzan, en el caso de Chile, un 6,2% del PIB, cifra que contrasta con el promedio de la OCDE (11,1% del PIB); con Australia (15,9% del PIB), Canadá (14% del PIB) e incluso con los casos de Irlanda (10% del PIB) y México (7% del PIB). Destaca también nuestro país por los bajos pagos por seguridad social y el impuesto a la propiedad. Solo en el caso de los impuestos indirectos (bienes y servicios), los más regresivos, Chile se ubica en el promedio de la OCDE (11% del PIB). No obstante, y eso hace la diferencia, mientras que los impuestos indirectos en Chile representan el 55% del total de los impuestos recaudados, en el resto de los países representan un máximo de 43% (Finlandia, Italia, Portugal y México), mientras que en Australia representan solo el 27%, en Alemania 26%, en Corea 28%, siendo el promedio de la OCDE un 32%.

Tabla 2. Ingresos tributarios (2017). Porcentaje del PIB

País	Ingreso personal (**)	Ganancias corporativas (**)	Seguridad social(**)	Impuesto nómina (**)	Impuesto propiedad (**)	Bienes y servicios (**)	Total	Participación impuesto indirecto en el total recaudación (%)
Australia(*)	11,3	4,6	0,0	1,4	3,0	7,5	27,8	27,1
Canadá	11,6	3,4	4,6	0,7	3,8	7,7	32,2	24,0
Chile	1,9	4,3	1,5	0,0	1,1	11,0	20,2	54,8
Finlandia	12,6	2,7	12,1	0,0	1,5	14,2	43,3	32,8
Alemania	10,2	2,0	14,2	0,0	1,0	9,9	37,5	26,3
Irlanda	7,2	2,8	3,9	0,1	1,3	7,4	22,8	32,5
Italia	10,9	2,1	12,9	0,0	2,6	12,0	42,4	28,4
Corea	4,8	3,8	6,9	0,1	3,1	7,5	26,9	27,7
México	3,5	3,5	2,1	0,4	0,3	6,4	16,2	39,9
Portugal	6,5	3,2	9,3	0,0	1,4	13,8	34,7	39,8
Promedio OCDE	8,2	2,9	9,2	0,4	1,9	11,0	34,2	32,1

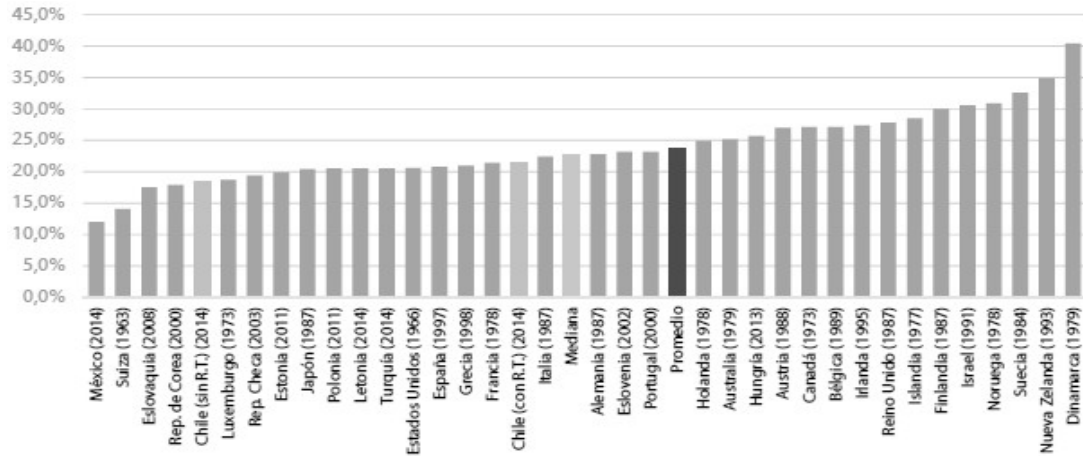
Fuente: OCDE (<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm#indicator-chart>)

(*) 2016.

(**) En el caso del promedio OCDE cifra corresponde a 2016. La cifra de Impuesto a la nómina y propiedad de México corresponde a 2016

Mucho se argumenta respecto de que la carga tributaria del país sería razonable en función del PIB per cápita, pues a medida que aumenta este indicador, se incrementa la carga tributaria. No nos parece adecuado ese análisis. La carga tributaria, como se observa en el gráfico 1, tiene que ver más con lo que se ha denominado Regímenes de Estado de Bienestar y el enfoque de variedades del capitalismo. En relación con lo primero, Gosta Esping-Andersen (1988, pp. 25 y ss.) distingue entre tres tipos de Estado de bienestar. El primero, Estado de bienestar liberal, que se caracteriza, entre otras cosas, por la existencia de transferencias universales y planes de seguridad social modestos, donde el Estado incentiva al mercado ya sea de forma pasiva, al garantizar solo un mínimo, o activamente, subsidiando esquemas de bienestar privados. En este grupo incluye Estados Unidos, Canadá y Australia. El segundo tipo, Estado de bienestar corporatista, se caracteriza por la disposición a desplazar al mercado como proveedor de bienestar, por lo que la provisión privada de seguros es marginal y el Estado pone énfasis en mantener las diferencias, reduciendo el efecto redistributivo de sus políticas. Incluye en esta categoría países como Austria, Francia, Alemania e Italia. Finalmente, el régimen socialdemócrata se caracteriza por un Estado de bienestar que promueve una igualdad de alto estándar y no una de mínimos, lo que se traduce en programa universales. Este modelo es el que se da en los países escandinavos. Cabe señalar que se trata de tipos ideales. En tal sentido, como se observa en el gráfico indicado, Chile, un país cuyas políticas sociales se ubican en el ámbito de los regímenes liberales de bienestar, presenta ingresos tributarios similares a esos países cuando tenían un ingreso per cápita similar al de Chile actual y muy por debajo de los países que se inscriben en las otras categorías.

Gráfico 1. Carga tributaria excluyendo seguridad social (% del PIB). [Entre paréntesis, se ha agregado el año en que presentaron igual ingreso per cápita que Chile en 2014]



Nota: Si bien el dato más actualizado del PIB per cápita de los países, en la PWT 9.0, corresponde al 2014, se consideró el crecimiento del PIB de Chile en 2015 y 2016, para actualizar la cifra del país, y se dividió entre la estimación del INE de la proyección poblacional para este último año. De esta forma se reestablecieron los años en que los países de la OCDE alcanzaban a este nuevo PIB per cápita nacional, asumiendo que sus recaudaciones tributarias pudieran haberse incrementado. Con ello se volvió a generar el presente gráfico, pero la posición relativa de los países presentaba mínimas variaciones, al igual que su nivel de carga impositiva. Por ello y porque los datos a 2014 son los oficiales tanto de PIB como de carga tributaria, la decisión fue quedarse con dicho año.

Fuente: Rubio & Vergara (2017), p. 7, sobre la base de OCDE, Statistical Database, años respectivos.

La baja carga tributaria y la baja participación de los impuestos personales tienen por consecuencia un gasto social como proporción del PIB extremadamente bajo en comparación con los países de la OCDE. Esta información aparece en la tabla 3.

Tabla 3. Gasto social total como porcentaje del PIB (2005-2018)

País	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Australia	16,7	16,6	18,5	17,8		
Canadá	16,1	17,5	17,6	17,4	17,3	
Chile	8,9	10,4	10,8	11	10,9	
Finlandia	24	27,3	30,4	29,8	28,9	28,7
Alemania	26,2	25,9	24,9	25,1	25,1	25,1
Irlanda	15,9	24,6	15,5	14,9	14,3	14,4
Italia	24,2	27,1	28,5	28,3	28,1	27,9
Corea	6,1	8,2	10,2	10,5	10,6	11,1
México	6,1	7,4	7,7	7,5		
Portugal	22,3	24,5	24	23,7	23,7	22,6

Fuente: OCDE (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)

Desde 2010, el gasto social en Chile se ha ubicado en torno a un 11%, cifra que contrasta con cualquier país de la OCDE, con las excepciones de Corea y México. Incluso Australia y Canadá, que presentan cifras relativamente más bajas, tienen entre 6 y 8 puntos más que nuestro país. Algo similar sucede en el caso del gasto social en vejez (tabla 4).

Tabla 4. Gasto social en vejez como porcentaje del PIB (2005-2017)

País	2005	2010	2015	2016	2017
Australia	4,7	4,3	5,2	5,0	
Canadá	3,6	3,9	4,4		
Chile	2,9	2,7	2,3	2,3	2,3
Finlandia	8,1	10,0	12,2		
Alemania	8,8	8,6	8,3		
Irlanda	2,7	4,9	3,6		
Italia	11,4	13,0	13,6		
Corea	1,3	1,9	2,7	2,7	2,8
México	0,9	1,4	2,1	2,1	
Portugal	8,6	10,3	11,6		

Fuente: OCDE (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOEX_AGG)

En el caso de la salud, Chile destinó en 2018 un 8,9% del PIB a ese ítem, cifra que se ubica por encima del promedio de la OCDE (8,8%), de países como Corea, Polonia y México, por nombrar solo algunos. El problema, sin embargo, es que, en el caso de Chile, de esa cifra solo 5,18% correspondió a gasto público, que atiende al 80% de la población. Por otra parte, el sistema de isapres, al que corresponde en torno al 20% de la población, utilizó el 3,6% del PIB restante. Esto significa que el gasto per cápita en el sector público alcanzó una cifra de 1135 dólares per cápita, mientras en el sector privado fue cercano a 3155 dólares, esto es, casi tres veces más.

Con estos antecedentes, queda claro por qué los chilenos vienen mostrando su insatisfacción en relación con la distribución del ingreso y el gasto social.

Sin embargo, los problemas de Chile van más allá de los clasificables como sociales. El país viene perdiendo capacidad de crecimiento persistentemente. Si se analizan las cifras relativas al PIB en las últimas tres décadas, se constata que mientras en el periodo 1990-1999 el PIB creció en promedio un 6,1%, en el decenio siguiente (2000-2009), el crecimiento promedio alcanzó un 4,2%, para en la actual década alcanzar un 3,3% (para 2019 se utiliza la cifra de crecimiento del PIB de 1% proyectado por el Banco Central). La caída del ritmo de

crecimiento está asociada a que luego de que en los años noventa la productividad total de factores (PTF) creció fuertemente, ha venido disminuyendo hasta mostrar cifras negativas, como se registra en la tabla 5.

Tabla 5. Medición de productividad (PTF) de la Comisión Nacional de la Productividad (CNP) (porcentajes)

	PTF total		PTF sin Minería	
	Ajuste CNP (%)	Ajuste Dipres (%)	Ajuste CNP (%)	Ajuste Dipres (%)
1990 - 1995	3,6	4,2	3,7	4,3
1995 - 2000	1,1	1,0	0,9	0,8
2000 - 2005	1,1	0,8	2,3	2,1
2005 - 2010	-0,5	-0,3	1,0	1,2
2010 - 2015	-0,3	-0,1	0,6	0,8
2016	-0,5	-1,1	-0,2	-0,9
2017	-0,2	-0,7	-0,1	-0,5
2018	1,3	1,3	2,3	2,4

Fuente: Tomado de Comisión Nacional de Productividad (2019). Se presentan los diferentes valores de productividad según la intensidad de uso de capital utilizada: asalariados sobre fuerza de trabajo (CNP) y desempleo (Dirección de Presupuestos, Dipres).

2 Proyecto de Piñera y proposiciones del empresariado: problemas estructurales a los que se confrontan las demandas ciudadanas

Sin duda, la crisis iniciada el 18 de octubre encuentra sus orígenes económicos en la grave situación de desigualdad que caracteriza a la sociedad chilena, y en la existencia de un entramado de instituciones y políticas económicas estructuradas de forma tal que han impedido respuestas sustantivas a las demandas de la población. Sin embargo, la explosión de la crisis es también resultado de la política de la Administración tendiente a revertir las reformas del segundo gobierno de Bachelet y la pretensión empresarial de imponer una agenda que haga oídos sordos a las diversas demandas populares.⁴

4 Desde la derecha, Daniel Mansuy releva también la responsabilidad de la actual administración en el desencadenamiento de la crisis "El fracaso de la Nueva Mayoría, y la votación elevada alcanzada por Sebastián Piñera, abría una oportunidad histórica y muy difícil de repetir para elaborar a partir de allí un discurso efectivamente político que pudiera ofrecer algo sustantivo, más allá de la administración. No hubo grandes proyectos, no hubo infraestructura, no hubo reformas de fondo ni horizonte de sentido, sólo hubo gestión, cuyos resultados tampoco llegaron. Lamentablemente, se optó por la complacencia y las parkas rojas. Si a esto le sumas la ausencia total de inteligencia y el descabezamiento de Carabineros, tienes la tormenta perfecta, porque el gobierno no fue capaz de controlar el orden público —que es la primera promesa de toda derecha—, y eso sin duda agravó la crisis". En Instituto de Estudios de la Sociedad, Opinión, Daniel Mansuy: "Si la política no es capaz de narrar nuestra vida común, estaremos

La oposición al gobierno de la presidenta Bachelet y luego la campaña presidencial del candidato Piñera atribuyeron la alta desaprobación de la gestión de la presidenta Bachelet, en particular en los años 2015 y 2016, a que las reformas estructurales impulsadas estaban mal orientadas, habían sido hechas con poca prolijidad y obtenido malos resultados. Este fracaso, se concluía, hacía posible impulsar un programa orientado a revertir esas reformas e impulsar políticas que tenían como objetivo consolidar, bajo las nuevas condiciones, el modelo económico. Fue así como, en el campo tributario, el eje de la (contra)reforma fue la reintegración tributaria que, más allá de representar una dádiva a los más ricos, constituía un paso atrás en el esfuerzo por aproximarse a los sistemas tributarios de los países desarrollados, donde empresas y sus propietarios pagan impuestos de forma separada, lo que en general conduce a una estructura impositiva progresiva que contribuye a una mayor igualdad. Resultó también obscena la oferta de algunos senadores, de sustituir la reintegración tributaria por la rebaja del impuesto corporativo. Se afirmaba que ello elevaría la inversión. Se trata de un análisis teórica y empíricamente discutible. En diversas experiencias, periodos de alta inversión han estado asociados a altos niveles de recaudación tributaria. En el caso de Chile, las bajas tasas de inversión tienen mucho más que ver con la falta de proyectos y de capacidad del mundo empresarial para desarrollar nuevas líneas productivas. En el campo previsional, el Gobierno se dio el lujo de postergar el aumento de las pensiones solidarias como mecanismo de presión para hacer aprobar su modelo de reforma de pensiones. Dicha reforma tenía como objetivo principal mantener sin cambios significativos el gran negocio que las AFP representan tanto para sus propietarios como para las grandes empresas que usan los recursos ahorrados por los trabajadores. A la impopularidad de los proyectos gubernamentales se sumó la creciente intervención del empresariado en asuntos públicos, como —por ejemplo— la campaña de la asociación de AFP en contra de un sistema de seguridad social.

Tampoco ayudó que la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) y la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) promovieran reformas hechas a su medida y que descalificaran los esfuerzos legislativos de las diferentes oposiciones por lograr una mayor inclusión, un real sistema de pensiones, y una efectiva protección del medioambiente. Colmaron quizás la paciencia de la ciudadanía los reclamos permanentes desde la Sofofa frente al incumplimiento del Gobierno en materia de la promesa electoral de reducir el impues-

en graves problemas". Entrevista publicada el 8 de diciembre, 2019, en los medios regionales de *El Mercurio*. <https://www.ieschile.cl/2019/12/daniel-mansuy-si-la-politica-no-es-capaz-de-narrar-nuestra-vida-comun-estaremos-en-graves-problemas/>

to corporativo de 27% a 25%.⁵ La activa y a veces descalificadora campaña del mundo empresarial y de algunos técnicos contra el proyecto de reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales, agudizó la desconexión entre el empresariado y la ciudadanía, que apoyaba mayoritariamente esta iniciativa. No fue positivo tampoco el documento de la Sofofa “Riesgos al crecimiento en la agenda legislativa”, del 2 de octubre del 2019,⁶ en que se reclamaba que estaría en marcha un fuerte deterioro del proceso político debido a la falta de análisis técnico, ausencia de opinión de expertos y agentes regulados y relativización de los preceptos constitucionales y legales que debieran guiar el proceso legislativo (en términos de admisibilidad y urgencias, por ejemplo).

En efecto, junto al presunto debilitamiento institucional del país, la Sofofa denunciaba el avance de iniciativas legislativas en áreas fundamentales de la economía, las cuales, si bien podían ser positivas en sus fines, por los instrumentos que elegían ponían en riesgo la posibilidad de elevar la capacidad de crecimiento de la economía. En el campo laboral destacaba la crítica a los proyectos que reducían la jornada laboral a 40 horas semanales; al que modificaba la regulación de la subcontratación de labores inherentes al giro principal de una empresa; a los que cambiaban el Código del Trabajo en materia de polifuncionalidad de los trabajadores; al que extendía el fuero laboral de la madre trabajadora, y equiparaba los derechos de la madre y del padre en materia de permiso posnatal o de fuero laboral. Aunque las observaciones se realizaban respecto de cada uno de esos proyectos, las críticas principales eran las mismas: falta de respeto a las normas constitucionales o legales, reducción de las facultades de los empleadores en la gestión de sus empresas y encarecimiento de los costos laborales.

En lo referido a la reforma previsional, la Sofofa criticaba la creación del Consejo Público Autónomo, pues —según sostenía— se corría el riesgo de que se utilizara “los fondos de pensiones para financiar proyectos o actividades del Estado adoptando criterios políticos en las decisiones de inversión”. El documento criticaba también la iniciativa de protección de glaciares; el que se generara normas para asegurar la conservación de humedales y regular su manejo y afectación; las normas sobre protección de humedales urbanos; el proyecto que establecía la exigencia de participación de la comunidad y su adecuación a los planes, programas de desarrollo regional y local en proyectos sometidos a evaluación ambiental; el que establece restricciones a la trami-

5 Véase, por ejemplo, “Sofofa insiste en incluir rebaja a impuesto a empresas en proyecto de reforma tributaria”, *Economía y Negocios* (online), 28 de noviembre, 2018 (<http://www.economianynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=525436>).

6 De la Dirección de Políticas Públicas, Sociedad de Fomento Fabril F.G., a la Presidencia, Sociedad de Fomento Fabril F.G. (<https://web.sofofa.cl/wp-content/uploads/2019/10/Riesgos-al-Crecimiento-en-Agenda-Legislativa.pdf>).

tación de proyectos en zonas saturadas; el que introduce una regulación del plástico; el que persigue la nulidad de la ley de pesca; el que aborda las licencias transables de pesca; el proyecto que declara de interés nacional el litio; la Ley de Fármacos II; la nulidad del royalty minero; la reforma de Código de Aguas; el proyecto que incorpora como causal de caducidad de una concesión sanitaria el poner en peligro la vida humana o la salud de las personas; el uso de agua de mar para desalinización; la modificación de la Carta Fundamental para destinar un porcentaje mínimo del impuesto a pagar por las empresas que indica, al presupuesto de la región en que realicen sus actividades; el que impone al Estado el deber de garantizar a todas las personas el derecho de acceso al agua potable; y el que aborda la reutilización y el reciclaje de desechos como principios orientadores del deber estatal de velar por la protección ambiental. En este ámbito, las críticas principales son que estas iniciativas limitan o arriesgan el desarrollo de actividades productivas, ponen en cuestión la institucionalidad ambiental y el sentido del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), al entregar facultades a las municipalidades y fortalecer la participación ciudadana y desconocer el derecho de propiedad, todo lo cual redundaría en un aumento de la incertidumbre a que están sujetos los proyectos de inversión.

Una evaluación general de la discusión permite concluir que el empresario encuentra dificultades para responder positivamente a las demandas ciudadanas por mejores condiciones de trabajo y de vida de las personas. Del mismo modo, se resiste a aceptar que las amenazas que se ciernen sobre el medioambiente son dramáticas y requieren respuestas acordes y urgentes. Esto tiene que ver con las dificultades que encuentran las cúpulas empresariales para aceptar que en democracia no valen sus opiniones únicamente, que existen diversas miradas y que los antecedentes científicos y técnicos no son patrimonio solo de sus visiones. Del mismo modo, el análisis de las organizaciones empresariales deja en evidencia la excesiva dependencia de los empresarios respecto de un modelo económico o estilo de crecimiento donde el cobre y otros recursos naturales siguen teniendo una relevancia excesiva en las exportaciones; donde se invierte poco en ciencia y tecnología y, en consecuencia, parte importante de las ventajas radica en una fuerza de trabajo barata y una estructura tributaria generosa que no promueve la inversión en actividades más intensivas en conocimiento. Es cierto que los empresarios tienen derecho a sostener las opiniones que estimen convenientes; el problema es que nuestro estilo de crecimiento está agotado y —como se ha señalado reiteradamente cuando se habla de la COP 25—, el planeta no da para más.

3 Las medidas económicas y sociales del Gobierno y la disputa en torno al cambio de modelo

3.1 Nuevos aires en el debate político y económico de la derecha

En pocos días, la agenda de la discusión política, económica y social cambió radicalmente. Las que antes del 18 de octubre eran propuestas populistas, sin sustento técnico, pasaron a ser impulsadas por el propio Gobierno. Varios empresarios señalaron su disposición a elevar el salario mínimo en sus empresas a \$500.000 —siendo el mínimo legal bruto \$301.000—, su voluntad de “meterse la mano al bolsillo hasta que doliera”. Mario Desbordes, presidente del partido Renovación Nacional, sintetizó de la manera siguiente su visión respecto de la crisis:

“Lo urgente es recuperar la paz en el país, que es distinto a que terminen las manifestaciones, porque las manifestaciones pacíficas son bienvenidas. Mi hijo se manifiesta y yo no tengo problema con eso, al revés, lo único que le pido es que si hay desórdenes él tiene que hacerse a un lado para que el violento quede aislado”, añadió. “Mi hijo se manifiesta, entre otras cosas, por la pensión de mi padre, que es su abuelo, que tiene \$180.000 de pensión. Él vive en Maipú, somos familia de clase media y mi hijo me dice, ‘pero mi abuelo tiene una pensión de \$180.000 que no le alcanza para nada, yo quiero marchar por eso, perfecto’, continuó el diputado. Asimismo, comentó que “si se produce una solución real hacia adelante en el tema de las pensiones tanto los que están en el pilar solidario como los que están pensionados, jubilados, si tú le dices ‘lo escuché’, yo supongo que esa gente va a decir ‘bueno, vuelvo a mi pega o a mis actividades porque me escucharon e hicieron los cambios’”. “Lo mismo pasa con el tema de la salud, del salario mínimo, yo agrego el CAE, aunque no les gusta a algunos ministros”, dijo. Por último, al preguntarle “si Mario Desbordes no tuviera el rol que tiene hoy como parlamentario ¿estaría en la calle?” respondió que “probablemente, no lo sé, esas manifestaciones masivas son de gente que te está diciendo a gritos ‘solucióname estas cuestiones que no dan para más’ y yo creo que probablemente sí estaría”.⁷

Incluso luego de firmado el acuerdo sobre el proceso constituyente, llamó a “la gente que se mantenga movilizada. Que estén alertas”.⁸

Nuevos intelectuales y centros de pensamiento autodefinidos como de derecha vienen ya desde hace algún tiempo poniendo en cuestión el individualismo que caracteriza al actual modelo económico, en particular en los

7 Entrevista a M. Desbordes, redactada por F. Villalobos, Emol, 12 de noviembre, 2019. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/11/12/966961/Marios-Desbordes-manifestaciones-constitucion.html>

8 Radio Cooperativa, 17 de noviembre, 2019: “Mario Desbordes: ‘Invito a la gente a que se mantenga movilizada’”. <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/manifestaciones/mario-desbordes-invito-a-la-gente-a-que-se-mantenga-movilizada/2019-11-17/114647.html>

campos sociales. Es así como Josefina Araos, del Instituto de Estudios de la Sociedad sostiene:

Y es que parte fundamental de los problemas que hoy enfrentamos tienen que ver con la interdependencia de unos con otros, con la evidencia de que no se trata sólo de que cada uno pueda contar con las condiciones mínimas para desplegar su individualidad sin contrapesos ni estorbos, de asegurar la "autosuficiencia" que, como dice Tocqueville, añora el individuo democrático. La crisis medioambiental, la del Sename, la crisis de las pensiones y el trato a la tercera edad, la demanda de solidaridad que ha emergido en estas semanas, incluso la violencia, todas ellas requieren de que volvamos a hacerle lugar a la idea que, según el francés, más cuesta formular en esta era: que nuestro destino nunca está únicamente en nuestras manos; que somos precarios y frágiles; que el aseguramiento de derechos, aunque fundamental, no basta para resolver el problema de que seguimos dependiendo unos de otros.⁹

Desde una perspectiva similar, Daniel Mansuy critica el economicismo reduccionista que ha caracterizado la política de la derecha:

En la derecha han dominado ciertas categorías muy insuficientes para comprender la realidad actual, para hacerse cargo de las tensiones que produce el progreso. Cuando la modernización se lee desde la pura complacencia, te vuelves ciego frente a sus nudos problemáticos. La derecha, si se quiere, ha sido víctima de cierta filosofía de la historia: pensar que el desarrollo económico trae de por sí prosperidad, paz y armonía. La derecha se obnubiló con Fukuyama, los prósperos noventa y el Consenso de Washington. Cuando estás convencido de eso, dejas de ver las dimensiones complejas de ese crecimiento, que no son pocas. No se trata de negar el progreso que ha tenido Chile en las últimas décadas, pero ese progreso trae nuevas preguntas, nuevas dificultades que no pueden ser superadas desde los mismos paradigmas originales. Por eso, la derecha ha tardado tanto tiempo en entender la naturaleza del movimiento. Oscila entre la preocupación exclusiva por el orden público (que es fundamental pero insuficiente), y repartir bonos variados en función del clima... Hay lecturas individualistas de la modernización capitalista que enfatizan exclusivamente el aspecto liberador del mercado, la liberación del individuo frente a la sociedad, y que conciben al orden social como puro constreñimiento. Esas lecturas apenas le dan relevancia a la política como condición necesaria de la cohesión social. Hoy sabemos que la política no puede ser concebida desde una perspectiva puramente instrumental. Al mismo tiempo, el paradigma del consumo que se ha vuelto predominante choca con la lógica política. El consumo es inmediato e impaciente, mientras que la política es lenta y deliberativa... Porque hubo,

9 Josefina Araos, "¿Una crisis del individualismo?". Instituto de Estudios de la Sociedad, Opinión. Columna publicada en *The Clinic*, 9 de diciembre, 2019. <https://www.ieschile.cl/2019/12/una-crisis-de-individualismo/>

durante muchos años, un predominio de la economía como categoría para ordenar el debate político. Eso fue útil en los noventa, pero fue perdiendo pertinencia sin que la clase política tomara nota de ese cambio, ni modificara su discurso en atención a las nuevas circunstancias. Estamos en medio de ese desajuste, que naturalmente produce mucha confusión en los actores. La economía es fundamental y necesaria, pero debe estar integrada en una visión más amplia, porque la economía no es capaz de captar toda la realidad, sino sólo una dimensión.¹⁰

Estos nuevos enfoques han ganado alguna influencia en las decisiones gubernamentales. De esa forma, el Gobierno ha vacilado entre una política que privilegia el orden público, por un lado, y por otro, una agenda social que intenta un giro, pero que sigue prisionera de los paradigmas que han predominado en la derecha desde la dictadura militar. Esto es, aquellos que insisten en políticas focalizadas en los más pobres; en el rechazo a cambios sustantivos en pensiones, salud y relaciones laborales; y la indefinición respecto de una reforma tributaria que aumente significativamente la carga de impuestos.

3.2 La primera agenda social

La primera respuesta económica social frente a la movilización fue la llamada Agenda Social, dada a conocer por el Presidente de la República el 23 de octubre, que representa un aumento del gasto fiscal estimado en 1200 millones de dólares que incrementan el déficit fiscal. El discurso abandona la idea de la reintegración tributaria y propone la creación de un nuevo tramo de 40% en el Impuesto Global Complementario, que generaría ingresos de USD 160 millones. Entre las medidas contempladas, destaca el aumento de 20% de la Pensión Básica Solidaria (PBS), que beneficia a casi 600.000 pensionados, y del Aporte Previsional Solidario (APS), que beneficia a 945.000 pensionados. Se señala que en los años 2021 y 2022 se aumentarían tanto el PBS como el APS para los mayores de 75 años, sin que se indique el monto. Se habla también de un aporte fiscal al ahorro previsional de la clase media y de las mujeres en un monto que no se determina, y que favorecería a 500.000 mujeres. Otro componente importante es la creación de un Ingreso Mínimo Garantizado que, con aporte fiscal, permitiría elevar el salario mínimo de \$301.000 a \$350.000.¹¹ Esta medida es muy relevante para la pyme, pero no se justifica como subsidio para el caso de quienes reciben el salario mínimo en grandes empresas, que por sí solas debieran aumentar los salarios en ese rango, tal como lo anunció Luksic para sus empresas. Otra iniciativa incluye medidas en salud al crearse un Seguro de Enfermedades Catastróficas, el cual buscaría asegurar un techo al

10 Entrevista diciembre 2019, citada en nota 4.

11 Posteriormente el Gobierno aceptó aumentar este subsidio de manera que el salario mínimo alcanzara una cifra de \$301.000 líquidos.

gasto de salud de las familias; y un seguro que cubre gastos en medicamentos no cubiertos por el GES (Garantías Explícitas en Salud) o la Ley de Ricarte Soto, para diagnósticos y tratamientos de alto costo, de cobertura universal.¹²

La propuesta dejó en evidencia significativos problemas que dificultaban la superación de la crisis. En efecto, siendo importante el aumento de 20% de la PBS y APS (que representa un aumento importante respecto del 10% que estaba dispuesto a conceder el Gobierno a partir de enero, siempre y cuando se aprobara su proyecto de reforma previsional), dejaba a la PBS en una cifra de \$132.000 aproximadamente, lo cual implica un aumento diario de \$733, cuestión que naturalmente no representaba una solución a los problemas de los adultos mayores.¹³ Tampoco parecía probable que el Gobierno lograra el apoyo de los pensionados pertenecientes a los grupos medios, pues seguía rechazando iniciativas propuestas por la oposición, que subirían significativa y rápidamente las pensiones de esos sectores. Nos referimos a la creación, mediante aporte fiscal, de un seguro para la cuarta edad y una contribución adicional de 1 o 2 puntos del aporte patronal que se pueda utilizar en el aumento de las pensiones de los actuales y próximos jubilados. Algo similar se puede señalar respecto del Ingreso Mínimo Garantizado. En efecto, no son solo los cerca de 700.000 trabajadores que ganan el salario mínimo los que están afectados por una gran irritación, sino la mitad de los trabajadores chilenos, que ganan un sueldo igual o inferior a \$400.000 mensuales. Más aún, según la Fundación Sol, siete de cada diez trabajadores ganaban en 2018, \$554.000.

3.3 El nuevo ministro de Hacienda

Hasta el segundo gobierno de Bachelet, en la era democrática resultaba impensable que una Administración cambiara su ministro de Hacienda. El personero a cargo aparecía como el garante de la voluntad de no introducir cambios en el modelo económico. La salida de Alberto Arenas en 2015 representó el fin de esta tradición. Con la reforma tributaria de 2014 había desafiado los presupuestos ideológicos básicos de la herencia pinochetista, según los cuales la carga tributaria tenía que mantenerse lo más baja posible. La salida de Felipe

12 Gobierno de Chile, Prensa Presidencia, 23 de octubre, 2019: "Presidente Piñera anuncia Agenda Social con mayores pensiones, aumento del ingreso mínimo, freno al costo de la electricidad, beneficios en salud, nuevos impuestos para altas rentas y defensoría para víctimas de delitos". <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=123766>

13 Posteriormente, en el marco de las negociaciones legislativas, el Gobierno introdujo las siguientes modificaciones: 1) aumento inmediato de 50% en pensiones del pilar solidario de mayores a 80 años; 2) aumento inmediato del 30% en pensiones del pilar solidario de adultos mayores entre 75-79 años, alcanzando un 50% al año siguiente; 3) aumento inmediato del 25% en pensiones del pilar solidario de adultos mayores entre 65 y 75 años, de 40% al año siguiente, y llegando al 50% de incremento en enero de 2022; y 4) aumento de 50% la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), que define los aportes en el aporte previsional solidario.

Larraín, por el contrario, representó el fin del tipo de ministro de Hacienda todopoderoso, la inviabilidad de un intento de redesplicue del modelo neoliberal y el fuerte cuestionamiento de la supremacía de la lógica económica por sobre la lógica política. La rebelión popular mostró que la “verdad económica” está condicionada por la deliberación ciudadana.

Pese a que el principal representante de la primacía de la economía sigue inamovible de su cargo de principal asesor del actual Presidente de la República, el cambio de equipo económico fue expresión clara de que la política representada por Desbordes, Ossandón y, en menor medida Evópolis, ganaba relevancia en la conducción gubernamental. Más allá de la retórica según la cual los ministros son políticos ante que técnicos, lo cierto es que, en el imaginario político, el ministro de Hacienda representaba la “racionalidad” en el caótico mundo de la política. La salida de Larraín marca el final de esta ilusión.

Una breve mirada a los currículos del ministro entrante y del saliente deja en evidencia las distancias entre uno y otro. Felipe Larraín es ingeniero comercial de la Universidad Católica y doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Es autor de *Macroeconomía para todos* y, junto con Jeffrey Sachs, del conocido libro de texto *Macroeconomía en la economía global*. Ha publicado varias decenas de artículos en revista especializadas sobre política fiscal y balance estructural, relación impuesto e inversión, política cambiaria, distribución del ingreso, inversión y crecimiento, y posee un amplio conocimiento de los problemas macroeconómicos de las economías latinoamericanas. Ignacio Briones, por su parte, es ingeniero comercial y magíster en Economía de la Universidad Católica; también magíster en Ciencias Políticas de esa Universidad (primera anomalía) y PhD en Economía Política del Institut d’Etudes Politiques de París, Francia (segunda anomalía). Entre sus publicaciones predominan estudios históricos sobre la banca, los vínculos entre los directores, la discriminación en el acceso al crédito y las vinculaciones políticas. También sobre el desarrollo del mercado de bonos y un estudio sobre el Transantiago como problema de información. Además, tiene un estudio sobre competencia en cabotaje (con su recientemente nombrado asesor Claudio Agostini), otro sobre la economía política de la productividad y dos sobre la teoría del crecimiento y el tipo de cambio real. Sin duda no es el macroeconomista que típicamente ha estado a cargo del Ministerio de Hacienda.

Más importante aún son los contrastes en la gestión política de ambos personeros. Larraín nunca entendió que los principales condicionantes de su gestión eran el malestar popular frente al hecho de que los derechos sociales fueran concebidos como negocio y que la oposición era mayoría en ambas cámaras; y que, por tanto, debía negociar cualquiera iniciativa, en particular las relativas a las principales instituciones económicas del país. La misma idea de

cooptar a algunos parlamentarios de la oposición ponía en evidencia que no había una evaluación de las consecuencias políticas de esas operaciones. En general, los cuerpos políticos reaccionan con encono a los intentos de debilitar su cohesión, pues ello representa el fin de su capacidad de gestión política. Resulta también impresionante la falta de empatía del ministro con la ciudadanía, al condicionar el aumento de 10% de las pensiones del Pilar Solidario a la aprobación de la reforma de pensiones.

No cabe, respecto a Briones, crearse ilusiones. Como Evópolis, su partido, Briones es liberal en relación con el matrimonio igualitario, pero ortodoxo en materia económica. Fue partidario ardoroso de la reintegración tributaria, exponente típico de quienes, en lugar de discutir la relevancia histórica de la reducción de la jornada a 40 horas, descalificó la iniciativa por la presunta falta de estudios que la sustentaran. No obstante, con rapidez entendió que en las condiciones actuales no era posible seguir con el cronograma de reducción del déficit estructural, que no era un despropósito recurrir al endeudamiento o al uso de los fondos soberanos para financiar un aumento significativo de los gastos públicos, que es indispensable un aumento de la carga tributaria inmediata e incluso una revisión de las exenciones tributarias, y otras medidas que permitan acercarse a la carga tributaria de los países de la OCDE. Más en general, insiste en que lo que ayer era posible ya no lo es y que hay que hacer las cosas de manera diferente. También es importante el giro realizado desde buscar acuerdos políticos cooptando parlamentarios opositores, a una negociación con la oposición como conjunto. No obstante lo anterior, el ministro insiste en temas cruciales de la derecha, como que la reducción de la jornada a 40 horas debe hacerse de manera paralela a la flexibilización de las normas laborales, olvidando que Chile —comparado con los países de la OCDE— tiene una legislación laboral que precariza las capacidades de negociación colectiva y los derechos de huelga de los trabajadores. Es necesario recordar también que es partidario acérrimo del sistema privado de pensiones y de la salud como negocio, y en tal sentido su tarea como ministro de Hacienda será obstaculizar al máximo posible los cambios que la ciudadanía quiere introducir. Ello pone en riesgo los avances alcanzados en la resolución de la crisis.

3.4 El Banco Central toma cartas en el asunto

Si la agenda social resultaba insuficiente, el Gobierno parecía no tomar el peso a la gravedad de la crisis económica que se estaba enfrentando. La voz de alarma la dio el Banco Central (BC), al anunciar el 28 de noviembre la intervención del mercado cambiario en el periodo 2 de diciembre 2019 hasta el 29 de mayo 2020, bajo dos modalidades: venta de dólares spot por un monto de hasta USD 10.000 millones, y venta de instrumentos de cobertura cambiaria por un

monto también de USD 10.000 millones. Las razones que fundamentaron esta decisión, más allá del nivel alcanzado por el tipo de cambio, fue la intensificación de la volatilidad cambiaria, que reflejaba la mayor incertidumbre a que estaban expuestos los agentes económicos. Aun cuando el BC consideraba que los fundamentos de la economía chilena, incluida la baja indexación al dólar, hacían que las variaciones del tipo de cambio no tuvieran un impacto inmediato sobre los hogares, la excesiva volatilidad dificultaba la formación de los precios y las decisiones de gasto y producción, afectando el ajuste de la economía y generando inquietud en los mercados. El BC se comprometía a esterilizar los efectos monetarios, para que la liquidez en pesos fuera coherente con la tasa de política monetaria.

En una situación de incertidumbre total, el BC buscaba dar cierto grado de certidumbre a un mercado crucial como es el cambiario. Esto es fundamental para que los agentes económicos puedan tomar con más certeza sus decisiones de inversión y consumo, lo que se dificulta cuando el mercado cambiario está expuesto a variaciones tan pronunciadas. Como en otras crisis de escala internacional las monedas son atacadas por especuladores, la decisión de intervenir del BC apuntó a neutralizar esta situación. El dólar observado cayó de \$828 el 29 de noviembre a \$771 el 9 de diciembre, esto es, casi \$60 en diez días.

Las expectativas más pesimistas respecto al Imacec de octubre apuntaban a que caería en -1% respecto del mismo mes del año anterior. La realidad fue mucho peor. La crisis social generó en octubre una caída anual del Imacec de 3,4% (- 4% el Imacec no minero) que, aunque afectando a todos los sectores económicos, golpeó especialmente al comercio, la producción manufacturera y distintas líneas de servicios, como la educación, transporte, servicios empresariales y restaurantes y hoteles. Según el Informe de Política Monetaria (IPOM) de diciembre de 2019, el Índice Mensual de Confianza Empresarial (IMCE) de noviembre mostró una caída importante del uso de la capacidad instalada en el sector industrial, comparable a la registrada luego del terremoto de 2010. Como efecto de esta situación, el crecimiento anual del PIB alcanzará una cifra de 1% en el presente año. Para el BC, la caída proyectada del Imacec para el cuarto trimestre de 2019, de -2,5%, entrega un bajo nivel de partida para la economía en 2020. Aunque se estima que trimestre a trimestre la economía vuelva a crecer, la tasa de variación del primer trimestre comparada con el primer trimestre de 2019 será negativa, con lo que es previsible que el PIB se incremente en el año 2020 solo entre 0,5 y 1,5%.

Un factor clave en la evolución futura de la economía será la confianza de hogares y empresas. En relación con el consumo, diversas encuestas muestran que la confianza de las personas se deterioró significativamente luego del 18

de octubre. El mercado laboral deja en evidencia que está en marcha un fuerte deterioro. Según la encuesta del BC, más de la mitad de los participantes respondió que su dotación de trabajadores descendería en 2020. Por otra parte, las cifras de finiquitos de la Dirección del Trabajo de noviembre mostraron un aumento de casi 13%, explicado casi en su totalidad por despidos por necesidad de la empresa. Respecto de la inversión, para el año 2020 se proyecta una caída de 4% anual, lo cual es coherente con la mayor incertidumbre y el agudo deterioro de la confianza empresarial, producto de los mayores costos que se enfrentan como efecto del mayor costo de la maquinaria importada y el deterioro de las condiciones financieras. Esta situación se compensa parcialmente por la continuación de los grandes proyectos mineros.

Desde el punto de vista de la política económica, el BC considera que la política monetaria y fiscal expansiva contribuirá a la recuperación del crecimiento económico en 2020. Cabe señalar que el BC sostiene que el escenario internacional no entregará un impulso significativo al crecimiento en Chile. En cuanto a la inflación, el BC supone en el escenario base que ella alcanzará un 4% en 2020, como efecto, principalmente, de la devaluación del dólar.

3.5 La agenda de protección del empleo y de apoyo a la pyme

El 2 de diciembre, el Gobierno anunció la “Agenda de protección del empleo, reactivación económica, reconstrucción y apoyo a las MiPymes”, que consideraba medidas por USD 5500 millones, de los cuales USD 3025 millones aumentan el gasto público, USD 1950 millones van al apoyo de la MiPyme y USD 525 millones incluyen concesiones y la reconstrucción del metro. Se estima que las medidas podrían generar cien mil nuevos empleos el año 2020. El nuevo escenario obliga a abandonar la meta de llevar el déficit estructural hasta 1% en 2022, alcanzando ese indicador un 3% del PIB en 2020, cifra que se espera reducir a 2% en 2022 (lo que implica una reducción de 0,5% anual). En este escenario, el gasto público crecería 9,8% real en 2020 comparado con la Ley de Presupuesto del año 2019, el mayor incremento desde el año 2009. Por su parte, el déficit fiscal se elevará hasta 4,4% del PIB el próximo año, cifra similar al déficit de 4,3% del PIB registrado el año 2009. Ante este escenario, las necesidades de financiamiento para el próximo año se estiman en USD 16.600 millones. Ellas se financiarán con emisión de deuda por hasta USD 9000 millones, 40% de la cual será en moneda extranjera, monto que será complementado con unos USD 7600 millones que provendrán de los activos del Tesoro en moneda extranjera. Al utilizar una combinación de deuda y activos como fuente de financiamiento para los próximos años, el Gobierno proyecta que la deuda pública bruta tendería a estabilizarse en torno al 38% hacia fines de 2024.

3.6 La agenda antiabusos

Finalmente, el 9 de diciembre el Presidente de la República dio a conocer la “Agenda antiabusos”,¹⁴ que se estructura con base en tres pilares. El primero, destinado a combatir “con mayor severidad las colusiones y los abusos en los mercados, los delitos tributarios y el uso de información privilegiada”, incluye fortalecer la Fiscalía Nacional Económica. Para ello se le asignan nuevas herramientas, como la posibilidad de alzamiento del secreto bancario y la protección de las pruebas físicas o digitales de conductas anticompetitivas; aumentar las sanciones penales con penas de cárcel para delitos de colusión, en cuando sean afectados bienes de primera necesidad; aumentar las penas para delitos tributarios; y la creación de la figura del “denunciante anónimo”, que incluiría posibilidades de recompensas económicas. Son medidas que pueden ser significativas, pero habrá que esperar el contenido específico del proyecto para una evaluación definitiva. Cabe señalar, sin embargo, que el texto elude un elemento que es fundamental para asegurar eficacia en este campo; esto es, abrir la posibilidad de que sea la Fiscalía Nacional la que pueda iniciar la acción penal en casos de colusión o delitos tributarios.

El segundo pilar, que busca lograr una mejor protección de los derechos de los consumidores, incluye “terminar con la letra chica en los contratos de adhesión, a través de una Plataforma Digital en Sernac”. Tal medida tiene por objetivo que los ciudadanos puedan conocer los seguros que mantienen vigentes y evitar cancelar seguros desconocidos, y establecer la portabilidad financiera para los deudores de tarjetas de créditos, entre otros. Sin duda los temas son importantes. El problema es que no se aborda el déficit de *enforcement*, esto es —según señala el exdirector del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), José Roa—, el conjunto de reglas, incentivos y desincentivos para el cumplimiento de la normativa. Más aún, se mantiene la limitación fundamental que afecta a la institución: el hecho de que —a diferencia de las superintendencias— carece de la facultades sancionatorias y de interpretación de la ley. Tales facultades, incluidas en el proyecto de reforma presentado el 2 de junio de 2014, fueron eliminadas por el Tribunal Constitucional el 18 de enero de 2018 antes de su promulgación el 13 de julio de 2018. Esta situación releva la importancia de la asamblea constituyente y de la nueva Constitución.

Una dificultad adicional que afecta al Sernac es que no puede intervenir en mercados que cuentan con una legislación especial, como son en general los de servicios públicos y el sector financiero, ámbitos en que los consumidores están muy expuestos a abusos. Crucial es reconocer estos abusos como

14 Véase Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Noticias, “Presidente Piñera presenta agenda anti abusos: se establecen penas de cárcel efectiva para colusión de bienes de primera necesidad”, 10 de diciembre, 2019. <https://bit.ly/2Siy7pS>

delitos de cuello y corbata contra los consumidores, que, en situaciones extremas, deben generar cárcel para los gerentes responsables. Problemático es, finalmente, que no se otorgue a las organizaciones de consumidores mayores facultades y un rol más protagónico.

En relación con el tercer pilar, “mejor protección de los derechos de los trabajadores”, el discurso presidencial se limita a anunciar otra agenda de modernización de la Dirección del Trabajo, que incluye la incorporación de tecnología digital y su mediación voluntaria entre trabajadores y empleadores. Esta iniciativa está lejos siquiera de acercarse a las demandas de los trabajadores.

3.7 Un comentario general sobre la política económica social del Gobierno para enfrentar la crisis

En general, las medidas gubernamentales no están basadas en un diálogo con los actores sociales y políticos; frecuentemente aparecen tan solo como ocurrencias, faltan especificaciones básicas y formas de aterrizaje, y carecen de un enfoque global. Algunas medidas están ya en discusión en el Congreso; otras, se desconoce cómo se implementarán; y unas terceras pueden tener efectos no deseados. Las cifras varían y con frecuencia no calzan entre sí. Si se tiene en cuenta que, como resultado de la crisis financiera de 2007-2008, el Gobierno de ese entonces destinó en 2009 casi 5 puntos del producto para enfrentar una crisis sustancialmente menos grave que la vivida estas últimas semanas, es lógico colegir que el Gobierno actual no logra sopesar la gravedad de la situación que nos afecta. El mundo empresarial experimenta hoy altos niveles de incertidumbre respecto del orden público y no ve en el Gobierno una política reactivadora lo suficientemente potente. Los trabajadores, por su parte, perciben el peligro inminente de perder su trabajo, mientras los consumidores han manifestado su voluntad de actuar con gran cautela en materia de consumo, lo que va a afectar los incentivos para que los empresarios realicen las inversiones requeridas por la situación del país. Por su parte, la ciudadanía observa con preocupación que si bien el Gobierno anuncia una larga serie de medidas, ellas tienden a ser muy genéricas y es difícil captar su sentido general. Finalmente, el paquete social es percibido por la ciudadanía como insuficiente.

Las grandes demandas que se han manifestado en las movilizaciones sociales de los últimos quince años, y en las más diversas encuestas, permanecen sin ser abordadas, y ni siquiera se entregan antecedentes claros respecto de su dirección. Como si ello fuera poco, no está claro si el Gobierno finalmente instrumentará una reforma tributaria, señal clave para interpretar su voluntad en la materia, pues si bien en una entrevista reciente con *El Mercurio* el ministro Briones manifestó su voluntad de elevar la carga tributaria a un 26% del PIB, al anunciar el paquete fiscal no solo no mencionó la reforma sino que, además,

realizó estimaciones sobre el curso de la deuda pública que dejaban en evidencia que no estaba contemplada una reforma tributaria importante.¹⁵

4 Una propuesta para superar la crisis

Desde el mundo social organizado, la academia y sectores políticos de oposición, se han venido formulando propuestas para superar la crisis e iniciar una transformación económica social consistente con el itinerario constituyente y la construcción de un nuevo pacto social. En este contexto se ha constituido el Foro para un Desarrollo Justo y Sostenible, integrado por economistas y otros científicos sociales, que busca colaborar estrechamente con los grupos organizados del mundo social, en particular el bloque sindical de la mesa de Unidad Social.¹⁶

En el documento “Chile puede más. Pacto Social y Agenda Inmediata”,¹⁷ el Foro propone el establecimiento de las bases para un Contrato Social que garantice “derechos sociales básicos en áreas decisivas como: salud, educación, previsión social, relaciones laborales, servicios públicos y protección de los consumidores; al mismo tiempo que establezca las bases para un crecimiento sostenido basado en la innovación y la iniciativa productiva, que permita la diversificación productiva y la creación de empleos de calidad”. En el corto plazo, propone un Pacto Fiscal que, aprovechando el bajo nivel de la deuda pública y la capacidad de endeudamiento del Estado, incremente sustancialmente el gasto público de manera de atender realmente las demandas sociales que vienen planteándose desde hace ya tiempo. Ello no basta, pues una agenda social contundente como la que se necesita requiere fuentes de financiamiento macizas para hacerla sostenible en el tiempo y evitar desequilibrios fiscales y financieros. Gastos permanentes requieren de ingresos permanentes. En tal sentido:

Es indispensable considerar una reforma a nuestro sistema tributario que en el plazo de 5 años eleve la carga tributaria en unos 5 puntos del PIB, acercándonos a niveles del promedio de la OCDE. El nuevo Pacto Fiscal debe elevar la progresividad del sistema, incrementando la presencia relativa de los impuestos directos en la recaudación total, en particular de los ingresos que provienen del capital. Es una anomalía mundial el elevado peso del

15 “Briones: ‘Chile tiene que ir subiendo su carga tributaria, pero de la mano de mayor crecimiento’”. *El Mercurio*, Inversiones, 5 de diciembre 2019, por F. Acevedo. <https://bit.ly/2Seiekd>

16 Sobre Unidad Social, puede verse “Quiénes son y qué quieren los integrantes de Unidad Social”, *El Dinamo*, 5 de noviembre, 2019, por H. Claro, en <https://www.eldinamo.cl/nacional/2019/11/05/quienes-son-y-que-quieren-los-integrantes-de-unidad-social/>

17 Véase “Una nueva agenda para la crisis económica y social”, *La Mirada. El Nuevo Observatorio*, edición N.º 69, 16 al 26 de diciembre de 2019, en <https://lamiradasemanal.cl/una-nueva-agenda-para-la-crisis-economica-y-social/>.

IVA y demás impuestos indirectos en el total de impuestos recaudados en Chile. Si las tímidas medidas sociales anunciadas por el gobierno se van a financiar con la actual recaudación, lo que tendremos es plata que sale de un bolsillo de los sectores pobres y medios para financiar estas medidas. El efecto neto es poco relevante. Este Pacto Fiscal debe considerar la completa desintegración del sistema tributario, exceptuando a las MIPYME, de forma que las grandes empresas paguen impuestos por las utilidades obtenidas y las personas paguen los suyos sobre las rentas que perciben, sin créditos por lo ya pagado por las empresas. Esta es la práctica en la gran mayoría de los países del mundo y era el sistema que operaba en Chile hasta 1984. Además, se debe reducir o eliminar muchas de las exenciones tributarias que benefician principalmente a los ingresos de capital —que casi en su totalidad perciben las personas de más altos ingresos— y que hoy representan 2,88% del PIB, según datos entregados por la Dirección de Presupuesto-DIPRES.

Otras propuestas explicitadas en el documento incluyen aplicar la tasa de 40% al impuesto global complementario a los ingresos mayores de 12 millones de pesos y una tasa marginal de 50% para los ingresos mayores de 16 millones de pesos, y la aplicación de un *royalty* perfeccionado. En materia de pensiones, que el 5% de aporte empresarial sea administrado íntegramente por un ente público y se establezca una pensión universal mínima garantizada. Se incluyen propuestas para una reforma del sistema de salud, con un plan universal y un fondo único de salud, que operen como el AUGE (Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas) o GES (Garantías Explícitas en Salud), e incluyan los medicamentos. Esta agenda social debe ser pensada e impulsada conjuntamente con una estrategia de desarrollo ambientalmente sostenible.

5 Algunas conclusiones finales

El análisis realizado ha dejado en evidencia que el profundo malestar que aparece como principal causa de la rebelión popular que enfrentó el país en los dos últimos meses, encuentra fundamentos objetivos al comparar los principales indicadores económico-sociales de Chile con los de países de la OCDE. Dichos indicadores dejan en evidencia una desigualdad (el índice de Gini es particularmente negativo luego de impuestos y gasto social) sustancialmente mayor en Chile que en los países indicados; una carga tributaria y un gasto social muy por debajo del promedio de la OCDE; y que, por tanto, no está en condiciones de brindar servicios sociales de calidad. En tal sentido, la crisis iniciada el 18 de octubre encuentra sus orígenes económicos en la grave situación de desigualdad que caracteriza a la sociedad chilena, y en la existencia de un entramado de instituciones y políticas económicas estructuradas de forma

tal que han impedido respuestas sustantivas a las demandas de la población. Sin embargo, la explosión de la crisis es también resultado de la política de la Administración tendiente a revertir las reformas del segundo gobierno de Bachelet y la pretensión empresarial de imponer una agenda que haga oídos sordos a las diversas demandas populares. Con la crisis se han hecho visibles visiones y propuestas nacidas al interior de la derecha que asumen posiciones críticas respecto al modelo económico, y propuestas de modificación que apuntan a un debilitamiento de la hegemonía neoliberal en la derecha representada por la UDI e instituciones como Libertad y Desarrollo. En este contexto, la política económica ha experimentado un giro sustantivo. Con rapidez, el nuevo ministro de Hacienda entendió que en las condiciones actuales no era posible seguir con la reducción del déficit estructural, que no era un propósito recurrir al endeudamiento o al uso de los fondos soberanos para financiar un aumento significativo de los gastos públicos, y que es indispensable un aumento de la carga tributaria inmediata e incluso una revisión de las exenciones a las ganancias de capital. No es conveniente, sin embargo, hacerse demasiadas ilusiones respecto del giro gubernamental. Por ello es muy relevante que la oposición esté comenzando a levantar una agenda social de corto y largo plazo y propuestas concretas de modificaciones tributarias de fondo. Esta agenda económica social es un complemento indispensable del proceso constituyente.

6 Referencias bibliográficas

- Aguirre, J. & Lo Vuolo, R. (2013). Variedades de capitalismo. Una aproximación al estudio comparado del capitalismo y sus aplicaciones para América Latina, *Documento de Trabajo CIEPP [Centro de Estudios Interdisciplinarios para el Estudio de Políticas Públicas]*, N.º 85, julio. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/27600>
- Esping-Andersen, G. (1988). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, RU: Polity Press (Reimpreso, 2012).
- Hall, P. A. & Soskice, D. (2006). Variedades de capitalismo: algunos aspectos fundamentales. *Desarrollo Económico*, 45(180), 573-590. <https://doi.org/10.2307/3655881>
- Rubio, E. & Vergara, R. (2017). Carga y estructura tributaria en Chile: Comparación con países OCDE. *Punto de Referencia*, 451, enero 2019, edición online (Centro de Estudios Públicos, CEP). https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20170126/20170126174623/pder451_erubio_rvergara.pdf