

# Economía

2

# ¿Las reformas económico-sociales en jaque?

Eugenio Rivera Urrutia\*

\* Economista, consultor independiente e investigador de la Fundación Chile21.

## Introducción

Mientras que el año 2014 estuvo marcado por los debates económicos en torno a la reforma tributaria y la desaceleración económica, en el comienzo de 2015, la agenda pública ha estado determinada por los escándalos de Penta, Caval y Soquimich (SQM). En ese contexto, la economía y los debates en torno a la política social parecen haber sido desplazados de la agenda pública. El descrédito de la política y de los políticos y el impacto de Caval sobre la persona de la Presidenta y sobre el liderazgo presidencial han abierto la posibilidad de desarrollar una nueva ofensiva para detener la vocación reformista de Michelle Bachelet. Han sido incluso los grupos más centristas de la derecha, como Amplitud a través de la senadora Lily Pérez, los que han expresado con claridad que la Presidenta carece de "*piso político*" para continuar con las reformas. También El Mercurio ha llamado a dejar de lado las reformas para concentrarse en mejorar la gestión gubernamental aquejada por varios problemas e impulsar la reactivación de la economía. El anuncio presidencial de promover un proceso constituyente y una nueva Constitución señala, sin embargo, su decisión de persistir en el camino reformista. En este intercambio de propuestas, frente a su designación de las reformas atinentes al financiamiento de la política y a la relación de la política con el dinero como el quinto pilar del programa de su Gobierno, aparecen aprensiones respecto de la suerte que seguirán la reforma previsional y de salud.

Al mismo tiempo, los gremios empresariales han tomado nota de la seriedad de las reformas en marcha, de la necesidad de fortalecer su participación en el debate público sobre las reformas y de llevar a la cúspide de sus organizaciones personeros con mayor capacidad para incidir en el Ejecutivo y en el Congreso.

## El contexto macroeconómico: desde la desaceleración económica a los brotes verdes

Hacia finales de 2014 surgieron algunas señales positivas que empezaban a confirmar los pronósticos gubernamentales de que el año 2015 sería mejor que el que terminaba. En efecto, los datos del Indicador Mensual de Actividad Económica (Imacec) de diciembre y enero mostraron un claro aunque leve quiebre en las tendencias. Los correspondientes a febrero, de 2% y de 1,6 en marzo, han puesto paños fríos a un excesivo optimismo. Los elementos que incidían en la aparición de "*brotes verdes*" eran la reducción de la tasa de referencia de la política monetaria (pese a la relativamente alta inflación) y la devaluación sostenida del peso, cuyo impacto inflacionario se mantuvo acotado lo que hizo posible una caída sistemática de la inflación en doce meses desde octubre. La desaceleración económica no impactó como se preveía en el empleo. Las tasas de desempleo se mantenían a niveles similares a las cifras de fines de 2013 y principios de 2014. La ejecución presupuestaria compensó parcialmente la caída de la actividad privada. Del mismo modo, la fuerte naturaleza anticíclica de la ley de presupuesto para el año 2015 contribuyó a moderar las expectativas negativas. El escenario internacional, aun cuando aparecía todavía difícil y

con señales contradictorias, presentaba varios aspectos positivos, como son la caída del precio del petróleo, el buen desempeño de la economía estadounidense<sup>1</sup>, la recuperación leve pero significativa de la economía europea y el dinamismo de la economía india, que reducía el impacto de la desaceleración economía china. Entre los nubarrones y como contrapartida a la caída del precio internacional del petróleo, aparecía la caída del precio del cobre, lo cual obviamente representa un duro golpe para la economía chilena.

En este contexto, el 30 de marzo de 2015, el Banco Central —cumpliendo con su obligación trimestral— entregó al Senado de la República su Informe de Política Monetaria (IPOM), el cual era muy esperado entre los analistas y las autoridades, dado que la suerte económica del país aparecía sin tendencias claras. En este documento, el Banco Central parte reconociendo que la inflación había sido superior a la prevista, persistiendo en niveles superiores al 4%, aun cuando venía a la baja, al pasar de 5,5% en los doce meses considerados hasta noviembre 2014, a 4,4% en febrero 2015. Esta situación sugería que el retorno a la meta inflacionaria de largo plazo duraría más de lo esperado, acercándose a 3% en el curso del 2016. Ello era resultado principalmente de la depreciación del peso y un efecto de los mecanismos de indexación que operan en la economía, en particular los salarios y los precios de los arriendos de vivienda, y ocurría pese al impacto positivo del menor precio del petróleo.

En este contexto, el Banco Central espera alcanzar la cifra meta de 3% hacia finales del año 2015. El entorno externo continúa determinado en parte significativa por las señales emitidas por la Reserva Federal de los Estados Unidos respecto a que comenzaría a aumentar la tasa de interés referencial, lo cual está incidiendo en la apreciación internacional del dólar y en el comportamiento de los mercados financieros.

La actividad económica interna alcanzó en Chile un 1,9% en 2014 (ligeramente por arriba de lo esperado). El Banco Central confirma que los datos del Imacec son indicadores claros de que el producto crecerá en 2015 bastante por encima de lo que ocurrió en el año recién pasado. En ese sentido, la entidad emisora no varió las proyecciones de crecimiento, las

1 No obstante lo indicado, el crecimiento de la economía estadounidense alcanzó solo un 0,2% en el primer trimestre del presente año. Las discusiones respecto de si este magro crecimiento se mantendrá en el resto del año o si es un traspie más relacionado con el duro invierno que afectó a ese país, recién comienzan. Un problema particularmente complejo que enfrenta la economía estadounidense en la actualidad es la fortaleza del dólar, lo que incide en el desempeño exportador del país. De hecho, las exportaciones cayeron en el primer trimestre un 7,2%, lo que amplía el ya importante déficit comercial. [http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2015/04/29/the-u-s-will-release-economic-growth-this-morning/?wpisrc=al\\_alert](http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2015/04/29/the-u-s-will-release-economic-growth-this-morning/?wpisrc=al_alert)

cuales se mantienen entre un 2,5% y un 3,5%. Tampoco observa el Banco variaciones en el comportamiento de la demanda, manteniendo tanto el consumo como la inversión un desempeño débil. Se llama también la atención a que el mercado laboral sigue presentando una mayor fortaleza de la prevista. De hecho, la tasa de desempleo cayó desde un 6,2% en el trimestre móvil noviembre-enero, a 6,1% en el trimestre móvil diciembre-febrero, aun cuando esto se explicaría porque habría habido una menor presión de los que buscan trabajo como efecto de las mejores perspectivas económicas.

Las expectativas del Banco Central apuntan a que los socios comerciales tendrán un mayor crecimiento en el período 2015-2016, mejorando los términos del intercambio como efecto de la caída del petróleo. Las expectativas respecto del precio del cobre lo sitúan en torno a un US\$ 2,8 promedio la libra. Se considera también que la depreciación experimentada por el peso chileno seguirá dando impulso a los sectores transables. El Banco pone mucho énfasis en la importancia que tendrán en la recuperación económica las expectativas de consumidores y empresas. Pese a que se constatan señales de mejoramiento, en el campo de la inversión se observan planes de inversión enfocados principalmente a la reposición de capital.

En este contexto, de mayores presiones inflacionarias y de cierta recuperación de la actividad económica, el Banco Central parece descartar totalmente la idea de reducir a 2,75 puntos la tasa de referencia monetaria y más bien se insinúa la posibilidad de que hacia finales del presente año se pudiera incrementar. La situación internacional mantiene niveles importantes de incertidumbre, siendo los principales, por una parte, los referidos a la volatilidad de los mercados financieros internacionales, con alzas de las tasas de interés y, con ello, una mayor apreciación del dólar; y por otra, las incógnitas respecto del comportamiento de economías emergentes, las cuales, en el caso de América Latina, se ven acentuadas por los problemas políticos complejos que enfrentan. Naturalmente, la situación en Europa y los conflictos geopolíticos agudizan la situación de incertidumbre. En Chile, no se descarta una agudización de la inflación;<sup>2</sup> y en el campo de la actividad económica, como se decía, las expectativas son cruciales.

- 2 Si la tasa de inflación fue afectada en 2014 por la depreciación del peso, el comportamiento reciente del dólar en el país, que habiendo alcanzado un tipo de cambio máximo de \$643 se acercó en los últimos días de abril a \$600, augura que la inflación podría retomar el camino hacia la baja más rápido de lo esperado.

## Cuadro 1. Crecimiento económico y cuenta corriente

|  | VARIACIÓN ANUAL, PORCENTAJES |         |           |
|--|------------------------------|---------|-----------|
|  | 2013                         | 2014    | 2015*     |
| PIB  | 4,2                          | 1,9     | 2,5 – 3,5 |
| Ingreso Nacional                             | 3,6                          | 1,9     | 3,5       |
| Demanda interna                              | 3,7                          | -0,6    | 2,5       |
| Demanda interna sin variación de existencias | 4,6                          | 0,5     | 2,3       |
| - Formación Bruta de Capital fijo            | 2,1                          | -6,1    | 2,5       |
| - Consumo total                              | 5,5                          | 2,5     | 2,5       |
| Exportaciones de bienes y servicios          | 3,4                          | 0,7     | 3,4       |
| Importaciones de bienes y servicios          | 1,7                          | -7,0    | 2,4       |
| Cuenta Corriente (% del PIB)                 | -3,7                         | -1,2    | -0,3      |
| Ahorro Nacional Bruto (% del PIB)            | 20,6                         | 20,3    | 21,5      |
| Inversión Nacional Bruta (% del PIB)         | 24,3                         | 21,4    | 21,8      |
| FBCF(% del PIB nominal)                      | 23,8                         | 22,0    | 21,5      |
| FBCF(% del PIB real)                         | 26,1                         | 24,0    | 23,7      |
|  | Millones de dólares          |         |           |
| Cuenta Corriente                             | -10.125                      | -2.995  | -650      |
| - Balanza Comercial                          | 1.820                        | 7.767   | 9.700     |
| Exportaciones                                | 76.477                       | 75.675  | 70.350    |
| Importaciones                                | -74.657                      | -67.908 | -60.650   |
| - Servicios                                  | -3.402                       | -3.757  | -4.500    |
| Renta  | -10.730                      | -8.857  | -7.700    |
| Transferencias corrientes                    | 2.187                        | 1.851   | 1.850     |

(\*) Proyección.

Fuente: Tomado de Banco Central de Chile.

Las proyecciones económicas de Banco Central para el 2015 se sintetizan en el Cuadro 1. Las expectativas de crecimiento se mantienen en el rango de entre 2,5% y 3,5%. La demanda interna presenta un moderado crecimiento, incluida la Formación Bruta de Capital Fijo, que en 2014 experimentó una caída de 6,1%. El menor ritmo de crecimiento trae consigo una caída adicional de las importaciones y de las exportaciones, pese a lo cual mejora la balanza comercial y la situación de la cuenta corriente.

La remesa de utilidades al exterior (en términos netos) cae, aun cuando presenta niveles bastante altos. En suma, las perspectivas económicas aparecen como moderadas, mejores que el año pasado, pero no son particularmente alentadoras. Eso sí, aparecen sustancialmente mejores que los promedios de la economía de América Latina, los cuales, según los organismos internacionales, no experimentarán crecimiento alguno.

## **Dilemas de la política económica y el crecimiento de largo plazo**

La discusión en torno a la desaceleración económica, los escándalos protagonizados por diversas empresas y la explosión de los casos Penta, Caval y SQM hicieron, también, desaparecer del debate los problemas de crecimiento de largo plazo de la economía chilena, entre los cuales son decisivos los problemas estructurales. Es un problema la falta de diversificación de la economía: las exportaciones de cobre siguen representando más del 50% del total exportado, tal como ocurría hace décadas. La industria sigue perdiendo relevancia. El estancamiento del crecimiento de la productividad desde hace casi quince años, tema que el debate económico se ha demorado en incorporar, responde a problemas relacionados con la baja inversión en investigación y desarrollo, la exclusión de las pyme del proceso de modernización de la economía y la mala calidad de los recursos humanos que está preparando el deficiente sistema educativo nacional. También afectan el crecimiento de la productividad los problemas del sector energético, cuyos costos han aumentado fuertemente. Este último aspecto deja en evidencia las dificultades ya antiguas del liderazgo político para que la sociedad concuerde una mirada común sobre la matriz energética y la relación entre crecimiento económico y protección del medioambiente.

En el Barómetro de Política y Equidad (BPE) de octubre de 2014, se llamó la atención sobre la inconsistencia del objetivo planteado por la autoridad económica en cuanto a generar las condiciones necesarias para un salto cualitativo de la economía nacional y lograr el equilibrio presupuestario hacia el año 2018. Se apuntaba que esta última meta generaba una señal confusa para los agentes económicos, pues no calzaba con los requerimientos de inversión pública en una nueva infraestructura, en una nueva educación, en un salto en materia de investigación y desarrollo tecnológico y en la modernización y descentralización del Estado. Los menores ingresos que tendrá el sector público como efecto de la caída del precio del cobre junto con otras commodities, más los problemas generados por los aluviones del norte, que demandaran recursos en torno a los 1.500 millones de dólares hacen del objetivo indicado, además de no deseable, probablemente inalcanzable.



El gobierno reconoce que hace falta una nueva estrategia de desarrollo. El 15 de mayo de 2014, la presidenta Michelle Bachelet lanzó la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento<sup>3</sup>. El diagnóstico apuntaba a que hasta ese momento la estrategia de desarrollo había conseguido diversificar los destinos de los principales productos de exportación, no así la estructura productiva, lo que requería ampliar la base de productores. En este esfuerzo le cabe al Estado un rol clave, pues los incentivos del mercado no bastan para desarrollar nuevos sectores económicos o impulsar aquellos de alto potencial. El Estado debe desempeñar un rol coordinador y facilitador de los bienes públicos necesarios para que la iniciativa privada genere un nuevo sector productivo o expanda uno existente. Al mismo tiempo, la nueva estrategia de desarrollo apunta a que los empresarios inviertan en industrias innovadoras y generen cadenas de valor que incluyan a más empresas y proveedores.

En el sentido señalado, la nueva economía solo puede construirse mediante la coordinación e interacción estrecha entre las capacidades del sector público y del sector privado. En este contexto, la estrategia busca alcanzar cuatro objetivos estratégicos:

- a) Promover la diversificación y desarrollo productivo. La diversificación permite difundir conocimiento y procesos productivos en la economía abriendo espacios al encadenamiento productivo y a una mayor sofisticación;
- b) Impulsar sectores con alto potencial de crecimiento y con oportunidad de mercado;
- c) Aumentar la productividad de las empresas, como condición para alcanzar el desarrollo, en especial de las pyme;
- d) Generar un nuevo impulso a las exportaciones del país, basado en el aumento de la eficiencia y el uso de tecnología, procesos y mejores prácticas que impriman a los productos la calidad necesaria para competir en los mercados más avanzados. Se requiere además una democratización de proceso exportador buscando apoyar a las empresas de menor tamaño.

La estrategia deja en evidencia el alejamiento de políticas que dejan en manos solo del mercado las decisiones en materia de inversión. Se reconoce la importancia del Estado y la necesidad de elegir los sectores con mayores potencialidades. Para lograr estos objetivos se identificaron los siguientes siete ejes:

3 <http://www.agendaproductividad.cl/wp-content/uploads/2014/05/Agenda-de-Productividad-Innovacion-y-Crecimiento.pdf>

- Inversiones estratégicas y planes de desarrollo sectoriales;
- Infraestructura para el nuevo desarrollo;
- Financiamiento y apoyo a la gestión de las pyme;
- Impulso al emprendimiento y la innovación;
- Eficiencia en la regulación y en la oferta de servicios públicos;
- Mejores mercados y
- Nueva institucionalidad.

Sobre la base de estos ejes se identificaron 47 medidas prioritarias de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento. Cabe destacar que la elaboración de esta Agenda se desarrolló con una amplia participación de actores públicos y privados, como ministerios, servicios del área económica y gobierno regionales, los gremios empresariales, incluidos los de las pyme, así como organismos internacionales.

¿Cómo evaluar los avances en este campo? El 20 de enero, el ministro de Economía informó que a esa fecha, el 45% de las 47 medidas de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento ya estarían cumplidas. Entre ellas, cabe destacar algunas con especial impacto en los pequeños emprendedores y que ayudarán a reactivar la economía en el corto plazo, como la capitalización de Banco Estado y del Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (Fogape), la puesta en marcha de la red de Centros de Desarrollo de Negocios en todo Chile, con los primeros 33 que parten este año; y el programa de fortalecimiento de Barrios Comerciales, que tendrá en 2015 \$3.700 millones para elaborar planes de desarrollo comercial y urbano en sesenta barrios, con más de 4.000 locales beneficiados.

En el marco del Plan de Reforzamiento de la inversión, el año pasado el Ministerio de Economía ejecutó recursos por \$12.000 millones para impulsar la economía en el corto plazo, considerando apoyo al emprendimiento a través del Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) y de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), además de acciones para potenciar el turismo. También se lanzó un Plan de Exportaciones para apoyar a empresas, especialmente pequeñas, que quieren vender sus productos en el exterior. Se envió al Congreso el proyecto de ley que fortalece la institucionalidad del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), dotándolo de herramientas para proteger efectivamente el interés de los ciudadanos. Además, se lanzaron herramientas como el Sernac Móvil, que ha permitido atender a localidades que no cuentan con oficinas del servicio; la Alerta Ciudadana, para informar sobre cajeros automáticos en problemas; y se ha fortalecido el Programa de Educación Financiera.

Junto con lo anterior, entró en vigencia la Ley 20.720 sobre Insolvencia y Reemprendimiento, que apoya a personas y empresas que busquen soluciones a sus problemas de endeudamiento. En materia de Pesca, se enviaron al Congreso los proyectos de ley que crean el Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala (Indespa), que fomentan el cultivo y repoblamiento de algas y que permiten a la pesca artesanal extraer con línea de mano la especie jurel. Entre las iniciativas que se concretarán en el primer semestre, se encuentran los proyectos de ley sobre nueva institucionalidad para atraer inversión extranjera, Comisión Nacional de Innovación, fortalecimiento del Instituto Nacional de Estadísticas y modernización de la institucionalidad en materia de Libre Competencia.

Un análisis de esta política genera resultados de dulce y agraz. Las medidas dirigidas a apoyar a la pyme, como son el Fogape y la puesta en marcha de programa como los Centros de Desarrollo de Negocios y el Plan de Exportaciones, derivaran en un mejoramiento de las condiciones productivas de esas empresas, lo que puede redundar en mejores condiciones para sus trabajadores. El fortalecimiento del Sernac puede ayudar también a mejorar la situación de los más desposeídos.

No obstante, del largo listado, llama la atención el bajo nivel de recursos aplicados y la falta de medidas que muestren iniciativas de envergadura que aborden los problemas estructurales identificados. Pareciera que la invisibilidad política del ministro en la prensa es consistente con una política que parece avanzar en pasos demasiado pequeños.

## **Cambios en las cúpulas empresariales: ¿hacia dónde van los empresarios?**

Los últimos años han sido testigos de una caída de la valoración ciudadana respecto del mundo empresarial. Con los distintos escándalos protagonizados por conocidos empresarios, se ha producido un cambio fundamental en la apreciación ciudadana: quedan atrás los tiempos cuando ser empresario era sinónimo de eficiencia, espíritu emprendedor y fuente de importantes aportes a la vida social. El mundo empresarial aparece ahora asociado a la falta de honestidad, al abuso, a la corrupción, a la evasión y elusión tributaria. Los casos Penta, Caval y SQM, más allá de sus graves aristas políticas, han dejado en evidencia el uso de recursos provenientes de la evasión tributaria en el intento de cooptar al mundo político.

Al mismo tiempo, las organizaciones empresariales que gozaron por décadas de una gran influencia política, que permitió proteger los ejes estructurales del modelo económico, en el primer gobierno de la presidenta Bachelet vieron perder influencia y hoy no han podido impedir que se llevara adelante la reforma tributaria, la reforma educacional, el fin del binominal

y que se enviara el proyecto de reforma laboral al Congreso. Recién, con la explosión del caso Caval, apareció en el horizonte la posibilidad de apostar a que la Presidenta había perdido el piso político para continuar con el proceso de reformas.

En este contexto, parece haberse abierto un importante proceso de revisión de la política desarrollada por los organismos empresariales. Dos son los elementos que parecen caracterizar este proceso: cambios importantes en la cúpula empresarial y el fortalecimiento de las capacidades técnicas para incidir en la política pública.

La salida de Andrés Santa Cruz y la entrada de Alberto Salas como presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) parecen expresar un cambio sustantivo en la forma en que la asociación gremial operará contra el proceso de reformas impulsado por el gobierno. Las últimas declaraciones de su primer personero evidencian un estilo confrontacional y descalificador: En efecto, según informó El Mercurio<sup>4</sup>, Santa Cruz criticó ácidamente a varias entidades:

*Me parece mal que el SII suponga que hay mil y tantos casos y se intente estigmatizar a los privados de esa manera. Todos los antecedentes con que cuente el SII de alguien que haya cometido equivocaciones o faltas, que los investigue. Pero hacer declaraciones estridentes y tratar de generalizar y de erigirse en el baluarte, no me parecen. Uno tiene que hacer la pega y el deber del SII es recaudar. Hacer declaraciones para la galería me parece pésimo...*

Al preguntarle si concuerda con las declaraciones de Guillermo Tagle, en que comparó la audiencia de formalización del caso Penta con un reality, el empresario expresó que "completamente".

*Concuerdo completamente. Creo que aquí lamentablemente se ha hecho un show de las audiencias del caso Penta y eso no me parece conveniente, no concuerdo para nada. ¡Si esto no es el circo romano! Distinto es transparentar la información y que las cosas deben ser de cara a la comunidad.*

No obstante, y a solo cuatro días de dejar su cargo, también hizo un análisis sobre su trayectoria como presidente de la Confederación y confesó que dos han sido los procesos más complejos que le tocó enfrentar a la cabeza de la CPC: "Todo el cuestionamiento al sector empresarial y la generalización injusta que se ha hecho a raíz de algunos casos por todos conocidos. Y, en segundo lugar, el afán reformista y algunos planteamientos refundacionales", explicó.

4 <http://www.emol.com/noticias/economia/2015/03/22/709171/santa-cruz-y-populismo.html>

En la misma entrevista, también fue muy confrontacional en su evaluación de la política pública impulsada por el Gobierno:

*Lamentablemente, hay bastantes propuestas que rayan en el populismo (...). Hemos visto muchas intervenciones para la galería de muchos actores. La gratuidad universal en la educación, para todos. ¿Por qué para mí? No concuerdo. (...) Hay algunas iniciativas que lo único que buscan es congratularse con todos y que no buscan el bien del país en el mediano o largo plazo, sino quedar bien con la ciudadanía. No responden al diseño de buenas políticas públicas.*

El nuevo presidente de la CPC, Alberto Salas, ha evidenciado hasta ahora otro estilo. Entre los factores que se señalaron como sus principales méritos para asumir el cargo, se destacaron su gran capacidad de diálogo y su amplia red de contactos en el Gobierno y la Nueva Mayoría. Entre sus primeras iniciativas, destacan la creación de dos nuevas comisiones: una de Productividad y otra de Mujer y Trabajo. Al asumir sus funciones, no retomó las fuertes críticas de su antecesor, sino que relevó el compromiso del gremio con las buenas conductas empresariales y dijo que todas las actuaciones apartadas de la ley y la ética son motivo de desaprobación y nunca serán amparadas por la entidad. *"Claramente, las condenamos de forma enérgica y confiamos en que los tribunales harán su trabajo, con total independencia y sin presiones de ningún tipo"*, afirmó en su discurso inicial<sup>5</sup>.

En la Asociación de Bancos, Jorge Awad ha sido reemplazado por Segismundo Schulin-Zeuthen. Aun cuando el primero es militante de la Democracia Cristiana y manifestó en varias oportunidades que había votado por Michelle Bachelet, su acción contra las reformas del Gobierno no presentó mayores diferencias con la de Andrés Santa Cruz. El nuevo presidente de la Asociación de Bancos se define como de centroderecha, pero nunca militó en un partido. Fue nombrado por Sebastián Piñera como presidente del Banco del Estado. Quienes lo conocen, lo describen como un *"hombre pausado y discreto"*, como *"pulcro y respetuoso"* y con una carrera de más de cuarenta años en la banca. Fue gerente general y presidente del Banco de Chile, una de las dos instituciones financieras más grandes del país. Es interesante que entre sus prioridades se encuentre la revisión del estatuto de ética y buenas prácticas de la Asociación, lo que contrasta con la opinión de su antecesor, según el cual el crédito a Caval fue una operación de carácter circunstancial y muy acotada. En todo caso, su atención estará puesta en el envío en junio del proyecto de ley que reformula la Ley General de Bancos, que personeros asociados al sector consideran el primer gran desafío del nuevo presidente<sup>6</sup>.

5 <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={c5881b5c-99a8-46ff-958a-7eaa9ca81063}>

6 Revista Qué Pasa, 9 de abril 2015, pp. 41-43. <http://goo.gl/dcii1n>

No obstante, es la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) la asociación gremial que más ha llamado la atención por el despliegue comunicacional que han desarrollado los candidatos para dirigir la entidad. Son numerosas las entrevistas que han dado no solo quienes lideran las listas de candidatos, sino también sus principales partidarios. El actual presidente, Hermann von Mühlenbrock, enfrentó el desafío de Andrés Navarro, el propietario de Sonda (Sociedad Nacional de Procesamiento de Datos S.A.). Su candidatura surgió como efecto del trabajo que venían desarrollando importantes ejecutivos y empresarios, como Bernardo Larraín, Pablo Bosch, Alfonso Swett y Claudio Muñoz, presidente de Telefónica Chile. Este último, en una entrevista con Qué Pasa, explicaba el sentido de la candidatura:

*Estamos en un país que ha cambiado (...) creo que hay un cambio que es bien relevante: quizás tradicionalmente cuando uno miraba un gremio empresarial, lo que se imaginaba es que el fuerte de las relaciones de ese gremio era con la autoridad del momento (...). Creo que parte de los cambios que se han dado en Chile es que la sociedad hoy demanda que esos contactos sean múltiples. Ya no sólo basta con interactuar con el gobierno. Hay que interactuar con la academia, las regiones, con los parlamentarios, con los reguladores (...). Podríamos hacer una larga lista de los "grupos de interés", que al final son la riqueza de la sociedad (...). Eso le puede dar al mundo de la empresa esa diversidad, esa posibilidad de hablar con distintos colectivos (...) que tenga la capacidad de llegar a acuerdos. Esos acuerdos con distintos actores de la sociedad es lo que al final le dan estabilidad al proyecto gremial y, por lo tanto, al empresarial (...). La construcción de confianzas es una habilidad que tenemos que mejorar. Esto tiene que ver con cómo creamos un clima en que es válido tener puntos de vistas distintos, pero donde también es válido contrastarlos. La construcción tiene que ver con identificar puntos comunes y sobre eso empezar a avanzar. Cuando caemos en que alguien se cree dueño de una determinada verdad y busca imponerla, probablemente lo que estamos sacrificando es confianza. Por eso hemos planteado esta idea de una Sofofa abierta a la sociedad<sup>7</sup>.*

Pese a los grandes esfuerzos desarrollados, el incumbente Hermann von Mühlenbrock se impuso con amplitud a Andrés Navarro. Tras él aparecen probablemente las empresas más grandes del gremio más importante de la CPC. En todo caso, se percibe en las organizaciones empresariales el impacto de que ya no bastan las reuniones entre cuatro paredes con los gobiernos de turno. El cuestionamiento del sistema político y del modelo económico exige de las organizaciones empresariales un involucramiento mucho mayor en el debate político, ideológico y cultural e intercambios permanentes con otros actores sociales y políticos. Lo que no aparece en

los debates empresariales internos es, sin embargo, una mayor sensibilidad frente a la demanda ciudadana de cambios sustanciales en el modelo económico. Pareciera que se persiste en defender la herencia de la dictadura, sin entenderse que otros modelos son posibles, que la ciudadanía persistirá en introducir cambios profundos y que se necesita un empresariado capaz de transformarse en protagonista de un estilo de desarrollo distinto.

## Las reformas postergadas

### El debate de la Comisión de reforma Previsional

La constitución de la Comisión Presidencial para la Reforma del Sistema de Pensiones debía entregar su informe de diagnóstico a mediados de octubre de 2014 y las propuestas de reforma a mediados del mes de enero del presente año. Finalmente, se tomó la decisión de postergar la emisión de los informes para el segundo semestre de 2015. Aunque no se conoce a ciencia cierta las razones de esta postergación, sí es posible indagar en una interpretación de la situación. La comisión se estructuró con el siguiente mandato:

*a) Realizar un estudio y análisis de los resultados observados y proyectados del Sistema de Pensiones, tomando en consideración las necesidades de la población;*

*b) Elaborar un diagnóstico acerca de los atributos, limitaciones, deficiencias y desafíos del Sistema de Pensiones;*

*c) Elaborar propuestas orientadas a resolver las principales deficiencias del Sistema de Pensiones, identificando, asimismo, otras medidas complementarias que resulten necesarias<sup>8</sup>.*

Se trata de un mandato poco claro, que permite una interpretación amplia, pero también acotada, referente a introducir mejoras al sistema vigente que puedan incrementar las pensiones. De hecho, el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el informe anual sobre Chile bajo el título “2014 Article IV Consultation – Staff Report”<sup>9</sup>, al referirse a los objetivos de la Comisión Presidencial, señaló lo siguiente:

*El Gobierno ha establecido una comisión para proponer cambios paramétricos para asegurar tasas de reemplazo adecuadas para enfrentar la caída de los retornos por las inversiones y las crecientes expectativas de vida. (p. 14)*

<sup>8</sup> <http://www.comisionpensiones.cl/presentacion/>

<sup>9</sup> <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14218.pdf>

En ese sentido, la opinión respecto al mandato de la Comisión que transmitió el Ministerio de Hacienda, interlocutor central del equipo del FMI que prepara el informe, era que ella estaba destinada, básicamente, a revisar la edad de jubilación, el monto de las contribuciones y otras medidas de similar naturaleza. No obstante, el contexto político imperante y el afán reformista que dejó en evidencia el gobierno de la presidenta Bachelet al inicio de su administración, pusieron en cuestión esta mirada. Al mismo tiempo, un importante sector de sus integrantes dejó de manifiesto su disposición a proponer reformas de fondo al sistema privado de pensiones. Fue así como se empezó a considerar primero un eventual retorno al sistema de reparto. Esta idea presentaba muchos problemas, entre los que destacaban la pregunta respecto de a qué sistema de reparto se quería volver, pues en Chile ha existido un gran número de modalidades. Al mismo tiempo, el trabajo de la Comisión se vio afectado por el hecho de que el Congreso estaba discutiendo un proyecto de ley que creaba la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) estatal. Algunos veían como inconsistente pensar en un nuevo sistema previsional en momentos que se creaba dicha AFP. Para otros ello no era problema, pues la AFP estatal podía constituirse en el mecanismo institucional que permitiría la transición a un nuevo sistema. Ello más aún cuando en el debate empezó a ganar apoyo la idea, producto de la amplia experiencia acumulada a nivel internacional en los últimos cuarenta años, de introducir un modelo de cuentas nocionales como el que existe en Suecia, en que si bien existen las cuentas individuales nocionales, el sistema opera con un mecanismo de reparto.<sup>10</sup>

El alcance de las discusiones dejó en evidencia la dificultad de salir en los plazos estipulados con una propuesta consistente. Ello sumado a los conflictos que había generado la tramitación de las otras reformas y atendiendo a que hacia finales de diciembre se presentaría el proyecto de reforma laboral, derivó en la postergación del informe.

10 *"Una cuenta nocional es una cuenta virtual donde se recogen las aportaciones individuales de cada cotizante y los rendimientos ficticios que dichas aportaciones general a lo largo de la vida laboral. Los rendimientos se calculan de acuerdo con un tanto nocional, que puede ser la tasa de crecimiento del PIB, de los salarios medios, de los salarios agregados, de los ingresos por cotizaciones, etc. Cuando el individuo se jubila, recibe una prestación que se deriva del fondo nocional acumulado, de la mortalidad específica de la cohorte que en ese años se jubila y del tanto nocional utilizado". Véase C. Vidal Meliá, J. E. Devesa Carpio, A. Lejárraga García, "Cuentas nocionales de aportación definida: fundamento actuarial y aspectos aplicados", Anales del Instituto de Actuarios Españoles: Colegio Profesional, n.º 8, 3.a Época (2002), p. 143. En Fundación Mapfre, Centro de Documentación, <http://www.mapfre.es/documentacion/publico/i18n/consulta/registro.cmd?id=58614>*



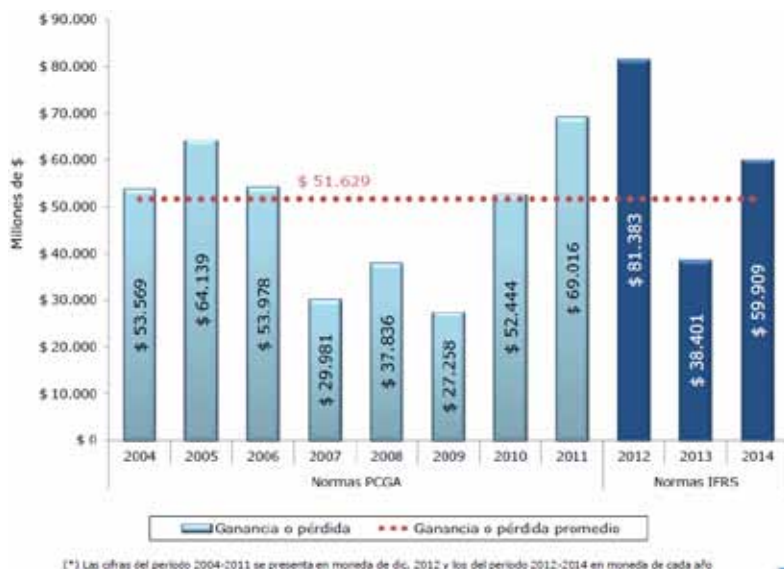
## El informe de la Comisión de Reforma al Sistema de Isapres

En su editorial del miércoles 1 de abril de 2015, bajo el título *"Incertidumbre en el sistema de Isapres"* El Mercurio llamaba la atención sobre el hecho de que, en los diez años desde que se reformó el sistema de salud, en especial en lo que concierne a las Instituciones de Salud Previsional (Isapres), han operado tres comisiones presidenciales sin que el tema se termine de resolver. A lo largo de este período se acumulan más de 100.000 procedimientos judiciales en que los afiliados al sistema objetan los aumentos de costo de los planes. Mientras tanto, como se observa en los gráficos 1 y 2, esas entidades mantienen altos niveles de rentabilidad.

En este contexto y como parte de las medidas comprometidas para los primeros 100 días de Gobierno, el 14 de abril de 2014, la Presidenta de la República firmó el Decreto N° 71 que creó la Comisión Asesora Presidencial para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Régimen Jurídico para el Sistema Privado de Salud. Entre los considerandos destacaba que el Tribunal constitucional había declarado inconstitucionales varias normas que regulaban el sistema de Isapres sin que hasta la fecha se hubieran corregidos los problemas; que se acumulaban en los tribunales de justicia cientos de miles de causas donde se cuestionaban los fundamentos para los reajustes anuales de precios; que se enfrenta un importante cambio epidemiológico, un gran aumento de costos y mayores expectativas de vida que presionan sobre los sistemas de salud, todo lo cual hace necesario crear un nuevo marco jurídico del sistema de seguros de salud. En ese contexto, el objetivo de la Comisión fue asesorar a la Presidenta de la República en el estudio de la normativa del sistema de salud, especialmente en lo relativo a los administradores privados (Instituciones de Salud Previsional), los derechos de sus afiliados y beneficiarios y sus relaciones con el Sistema de Salud en su conjunto, y proponer adecuaciones y reformas al sector, de manera que la salud pueda ejercerse como un derecho de la seguridad social<sup>11</sup>.

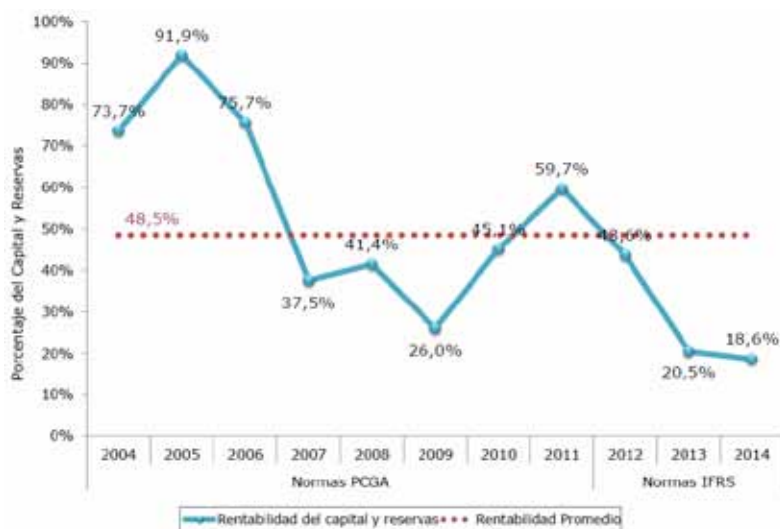
11 Comisión de Isapres, Informe de Estudio y Propuesta de un Nuevo Marco Jurídico para el Sistema Privado de Salud, 8 octubre 2014, en <http://www.gob.cl/2014/10/08/comision-isapres/>

**Gráfico 1. Evolución de los resultados financieros (\*).  
Años 2004 a 2014**



Fuente: Tomado de Superintendencia de Salud, 2014.

**Gráfico 2. Evolución de la rentabilidad del capital y reservas. Isapres abiertas. Años 2004 a 2014**



Fuente: Tomado de Superintendencia de Salud, 2014.

El 8 de octubre de 2014, la Comisión evacuó su informe luego de seis meses de deliberación. Su trabajo no estuvo exento de polémicas, e incluso dos personeros vinculados a las Isapres se marginaron del grupo de trabajo. Ello refleja las dificultades que ya desde hace años se enfrentan para reformar el sistema<sup>12</sup>.

La Comisión concordó en los siguientes principios:

- Universalidad del sistema: todos y todas tienen los mismos derechos en materia de salud.
- Financiamiento solidario del sistema.
- Prestaciones amplias y universales, de carácter integral, incluido la atención primaria, como modelo de trabajo sanitario y no solo como puerta de entrada al sistema.
- Mecanismos de compra que aseguren eficiencia y eficacia sanitaria.
- Afiliación abierta y no discriminatoria (libre elección de institución aseguradora).
- Seguro de largo plazo para todo el ciclo vital.
- Evaluación comunitaria de riesgos para la fijación de primas.

Pese a este acuerdo la Comisión no pudo concordar en el sistema propuesto. La visión mayoritaria propone un Fondo Único con Seguro Nacional de Salud y seguros privados complementarios voluntarios regulados; la visión minoritaria, por su parte, planteó el establecimiento de un Fondo con Multiseguros, que también es un arreglo de seguridad social (p. xii).

En este contexto, la propuesta de reforma es entendida por la Comisión como un período de adaptación a un nuevo escenario futuro tanto de las Isapres como del Fondo Nacional de Salud (Fonasa) y el sector privado y público prestador. Durante este período, se deben establecer condiciones que garanticen mayores niveles de solidaridad dentro de la población afiliada a estas entidades, equidad y eficiencia para el conjunto del sistema de aseguramiento en salud, mecanismos para terminar con pagos asociados a riesgos individuales de salud, incluyendo el mismo precio de primas con independencia del sexo y la edad. Además, se crean las bases para que en el futuro se tenga un sistema integrado, de acuerdo con alguno de los modelos de seguridad social discutidos en las respectivas propuestas.

El Plan de Seguridad Social (PSS) Único y Universal, de la opción mayoritaria, al que accederían todos los habitantes, incluye los siguientes elementos:

12 Cabe señalar que esta comisión presidencial es la tercera que se ocupa de esta materia en los últimos tres gobiernos.

el listado de beneficios de la Modalidad de Atención Institucional (MAI) del Sistema Público de Salud, las Garantías Explícitas de Salud (GES), Modalidad Libre Elección de Fonasa (MLE), Ley de Urgencias, cobertura de enfermedades catastróficas (CAEC) y Seguro de Incapacidad Laboral (SIL). Del mismo modo, se propone que el PSS tenga un sistema de copagos estandarizados, con gasto anual tope respecto de la renta de las familias.

En lo relativo al financiamiento, el PSS se financiará con la cotización obligatoria de seguridad social fijada por ley. Adicionalmente, las Isapres podrán cobrar una Prima Comunitaria fijada por cada aseguradora. Las primas comunitarias estarán asociadas a redes de prestadores, pudiendo las Isapres ofrecer hasta un máximo de tres redes con sus respectivas primas. Por otra parte, se considera la creación de un Fondo Mancomunado Universal entre Fonasa y las Isapres para romper la segmentación, introducir solidaridad intersistemas y permitir el financiamiento de prestaciones universales.

Al mismo tiempo se crea un Fondo Interisapres de compensación de riesgos para permitir la movilidad, el fin de la cautividad y preexistencias, junto con introducir mayor solidaridad al sistema Isapre.

Se contempla también la creación de una institución que administre un Fondo Subsidio de Incapacidad Laboral (SIL) de seguridad social con financiamiento tripartito (Estado, empleadores y trabajadores), a fin de terminar con los problemas que significa para los trabajadores la obtención de licencias médicas y su subsidio.

Las diferencias de la postura minoritaria se centraron en los puntos que se sintetizan a continuación.

En primer lugar, se plantea que el destino del Fondo Mancomunado de Salud debe ser exclusivamente para los medicamentos de alto costo y, en consecuencia, se propone crear el Fondo Especial para Medicamentos de Alto Costo (Femac). Se mantiene, sin embargo, la idea de mancomunar recursos para beneficiarios de Fonasa e Isapres. La principal divergencia se refiere a la definición del funcionamiento del Fondo, el que recibe aportes de la cotización para salud y no redistribuye de vuelta, ajustado por riesgo, las primas a los aseguradores. Esto arriesga en el futuro la participación de múltiples aseguradores en la seguridad social y compromete la capacidad de las personas de elegir su sistema de salud (multiseguros).

La segunda diferencia deriva de lo que la posición minoritaria considera discriminación por ingresos, que implica la existencia de una prima comunitaria adicional a la cotización del 7% para financiar el PSS en las Isapres. Respecto de este punto, un grupo de minoría plantea que para las Isapres debiera ser obligatorio otorgar un plan solo por el 7%, sin prima comunitaria, además de aquellos planes que tengan primas comunitarias asociadas a características de las redes de prestadores.

La tercera diferencia está asociada a la preocupación por el desfinanciamiento del sistema Isapre como consecuencia de la migración hacia Isapres de personas usuarias de Fonasa que tienen enfermedades serias y que se encuentran en listas de espera.

Finalmente, en relación con el tema de integración vertical, sobre la base argumental del respeto a la libre iniciativa privada y su derecho a organizarse libremente en el marco del ordenamiento jurídico vigente, una minoría aboga por no considerar el tema de la integración vertical en el marco de la propuesta de la Comisión.

La ministra de Salud se comprometió a tener un borrador del proyecto de ley hacia finales de diciembre de 2014. El expresidente de la Comisión Asesora Presidencial para la reforma a la ley, que se encuentra trabajando con el Ministerio de Salud en la redacción del proyecto, Camilo Cid, descartó que haya un aplazamiento en los tiempos otorgados por el gobierno para iniciar la tramitación del proyecto. El plazo de envío vence, dijo, el 30 de junio<sup>13</sup>. Está por verse cuál será el proyecto que en definitiva se presentará al Congreso.

## **Cambio de gabinete en el área económica.**

Lo que parecía imposible sucedió. Al ministro de Hacienda Alberto Arenas la Presidenta Michelle Bachelet le solicitó la renuncia a su cargo. Es la primera vez que ocurre en los 25 años de democracia. Sólo no había terminado su cargo el ministro de Hacienda de Frei, Eduardo Aninat, pues renunció dos meses antes del fin del gobierno para asumir un alto cargo en el Fondo Monetario Internacional. En esta decisión confluyen tanto razones generales como una visión crítica de su gestión en el cargo. En lo referente a lo primero, Arenas formó parte del equipo que acompañó a la Presidenta en su campaña y en el comité político de su primer año de Gobierno. Los problemas de la conducción política en los primeros 14 meses de gobierno, la pérdida de apoyo que generó el impulso de las principales reformas, incluso entre los grupos beneficiarios de ellas, sumado a los problemas surgidos en el contexto de los temas de financiamiento de la política llevó a la Presidenta a modificar el equipo político. En lo que se refiere a la gestión propia del ministro de Hacienda, Arenas mostró debilidades en la gestión política de su cargo que se expresaron en la evaluación negativa que hizo y hace la opinión pública de la reforma tributaria y en la incapacidad para mantener un diálogo con el empresariado.

13 ( <http://www.biobiochile.cl/2015/04/19/asociacion-de-isapres-pide-al-ejecutivo-que-envie-con-urgencia-reforma-a-sistema-privado-de-salud.shtml>).

El nuevo ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, es una persona con una trayectoria económica valorada entre el empresariado y la comunidad de economistas. Fue gerente de estudios del Banco Central, jefe de asesores del ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre, funcionario del Fondo Monetario Internacional y economista senior de entidades financieras internacionales. El empresariado saludó, en un primer momento su nombramiento, pues aparecía como un ministro que frenaría las reformas. Con el paso de los días, sin embargo, el ministro ha insistido en que no viene a detener las reformas, que comparte los objetivos reformistas de la Administración. Lo que parece, sin embargo, claro es que los avances logrados por la CUT en la Cámara de Diputados respecto de la negociación colectiva por ramas no serán apoyados por el ministro, retrotrayendo la discusión a lo planteado en el proyecto de ley original. En el campo tributario, ha señalado con énfasis que no introducirá modificaciones a la reforma tributaria aprobada.

Como se puede deducir de lo anterior, probablemente, el mayor déficit que debe suplir el nuevo ministro, aunque parezca paradójal, es asumir el rol político del ministro de Hacienda. Requiere reconstruir las relaciones con el empresariado, que se encuentran en su nivel más bajo de los últimos años. Le ayudará el que no tenga que impulsar una nueva reforma tributaria, al menos de la magnitud de la impulsada. Deberá pasar mucho menos tiempo en su escritorio del décimo segundo piso de Teatinos 120 y desarrollar una agenda amplia de conversaciones con el mundo empresarial y el mundo político. Deberá enfrentar el desafío de hacer entender a las cúpulas empresariales que deben actualizarse, que deben poner más atención en la innovación productiva, en la generación de actividades más intensivas en conocimiento y en que las reformas impulsadas por la Presidenta constituyen en nuevo marco institucional en que deben hacer operar su capacidad empresarial. Otro déficit importante de la conducción económica saliente fue sin duda la dificultad de desarrollar nuevas áreas de conversación respecto de la agenda económica. Cabe esperar que Valdés transforme en una instancia permanente el comité interministerial económico de manera de desarrollar una agenda agresiva en materia de innovación, de inversión en infraestructura, en la modernización de la PYME. Deberá lidiar con el hecho de que algunos de los otros ministros del área económica han tenido un muy bajo perfil y que no supieron defender con fuerza la necesidad de invertir cifras cuantiosas en las áreas indicadas.

## Algunas conclusiones

La situación económica del país y del mundo sigue sujeta a grandes incertidumbres, aun cuando la economía nacional crecerá en 2015 por sobre su desempeño en el año 2014. El gobierno de la presidenta Bachelet entiende que, junto con las políticas de corto plazo, es necesario introducir las reformas estructurales necesarias para corregir las actuales tasas de crecimiento mediocres de la economía. Es así como se observa una preocupación por que el Estado reasuma su tarea de orientar las decisiones de inversión del sector privado, de asumir un rol más activo en la inversión en ciencia y tecnología, en la modernización de la pyme, entre otras iniciativas contempladas en la Agenda de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento. No obstante, parece no reconocerse a cabalidad que las inversiones requeridas superan con mucho lo que el Estado parece dispuesto a financiar. La elección de Alberto Salas en la Confederación de la Producción y el Comercio, así como los planteamientos innovadores que desarrolló el grupo que intentó desplazar a Hermann von Mühlenbrock de la Sofofa, liderado por Andrés Navarro, sugieren que hay ciertos aires de cambio en las cúpulas empresariales. Se requiere, sin embargo, una mayor sensibilidad frente a la demanda ciudadana con respecto a cambios sustanciales en el modelo económico. Pareciera que en el mundo empresarial se persiste en defender la herencia de la dictadura, sin entender que otros modelos son posibles, que la ciudadanía persistirá en introducir cambios profundos y que se necesita un empresariado capaz de transformarse en protagonista de un estilo de desarrollo distinto. La decisión presidencial de iniciar los diálogos que lleven a una Nueva Constitución y de transformar las reformas al financiamiento de la política y que regulan las relaciones entre dinero y política en el quinto pilar de su programa, es positiva. Se corre, sin embargo, el peligro de que la concentración en esos temas postergue la introducción de cambios sustantivos en los sistemas previsional y de salud. Estos son cruciales para recuperar la credibilidad del sistema político y para avanzar hacia una sociedad más igualitaria. De no ocurrir ello, no es descartable que los movimientos sociales pongan estos temas en la agenda política.