



# Informe 816

## Economía

08/06/2010

### Piñera y el crecimiento, marcando las diferencias

Andrés Sanfuentes

**08/06/2010**

**Economía**

**Piñera y el crecimiento, marcando las diferencias**

**04/06/2010**

**Política**

**Las contradicciones de la tercera vía.**

**Participación social y desigualdad en tres países. Segunda Parte**

**26/05/2010**

**Política**

**¿Perdió Frei o ganó Piñera?**

**12/05/2010**

**Política**

**Las contradicciones de la tercera vía.**

**Participación social y desigualdad en tres países. 1ª Parte**

**06/05/2010**

**Economía**

**Críticas a la política de Bachelet, un resbalón**

**04/05/2010**

**Sociedad**

**Avances y desafíos en seguridad pública: Más allá de la nueva arquitectura institucional**

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

La manifestación más coherente de las directrices centrales que seguirá el Gobierno de Piñera ha sido su discurso del 21 de mayo. A ello contribuyen la solemnidad del acto, el hecho de ser un planteamiento integral sobre el futuro de su administración, y la intervención especial que el Presidente puso en su contenido y redacción.

La característica central del texto es que refleja la estrategia que Piñera está tratando de implementar: que su Administración no sea solamente un Gobierno circunstancial de Derecha, sino instalar en forma decidida a la Centro Derecha en Chile por un largo período; en eso consistiría lo que se ha denominado el "Piñerismo" que busca transformarse en una fuerza política mayoritaria en el país.

Los signos de esta postura van mucho más allá de la constitución del primer gabinete, en que fueron dejados de lado los políticos tradicionales, para incorporar básicamente personas destacadas del mundo empresarial (1).

En el discurso del 21 de mayo se destacó la actitud conciliadora con la Oposición, evitando concentrarse en las críticas a los gobiernos de la Concertación y efectuando numerosas alusiones al continuismo de varias iniciativas, especialmente en las políticas sociales. Sin embargo, esta actitud no ha sido permanente, ya que antes y después han ocurrido serios cuestionamientos a los períodos anteriores, mostrando las dificultades del Presidente para imponer su línea.

La característica señalada ha enfrentado varias dificultades:

- a) Para disponer de un respaldo mayoritario es necesario obtener el apoyo de amplios sectores ciudadanos políticamente de centro y de sus líderes. Sin embargo, hasta ahora los dardos apuntados hacia dirigentes de partidos políticos de la Concertación han sido poco exitosos (2). Como es obvio, respecto al mayor respaldo ciudadano aún es muy temprano para disponer de información.
- b) Han existido fuertes críticas desde segmentos importantes de la propia Alianza, principalmente desde los sectores más "pinochetistas" de la UDI y los "otero", que buscan preservar la dureza de sus orígenes. A ellos se han sumado los economistas neoliberales, cuya estrictez doctrinaria es tan extrema como

el grupo anterior. Un tercer conjunto lo constituyen los empresarios menos flexibles, que tienen menor conciencia que para gobernar en mayoría es necesario hacer algunas concesiones, no se puede disponer de todo el poder.

- c) Para implementar una estrategia política consistente y persistente desde un Gobierno, es necesario conocer los planteamientos centrales de la Oposición. En este caso la Concertación recién está comenzado a analizar las causas de su derrota electoral y, por lo tanto, aún carece de claridad sobre sus pasos futuros, aún no ha enfrentado el debate entre grupos que se pueden calificar como los antiguos "autocomplacientes" y "autoflagelantes", o el tipo de "progresismo" que quiere llevar a cabo, si se lograra definir este término tan fluido.

En consecuencia, las esperadas definiciones mantienen un suspenso no menor y habrá que esperar que este cuadro solo se aclare en el futuro.

### **El Mensaje**

En el Mensaje, Piñera planteó siete desafíos prioritarios: 1) crecimiento; 2) empleo; 3) reducir la delincuencia y el narco tráfico; 4) calidad de la educación; 5) salud; 6) reducir la pobreza; y 7) más democracia.

Este Informe cubrirá el tema del crecimiento, dada la extensión que tendría realizar comentarios sobre los otros aspectos, especialmente si se incluyen otras materias específicas que cubrió la exposición presidencial.

La meta que plantea es crecer al 6% anual durante su administración. Este objetivo lo justifica porque así contribuiría a la generación de empleos, permitiría al país alcanzar el desarrollo, derrotar la pobreza, multiplicar las oportunidades y financiar los programas sociales.

El crecimiento esperado es elevado, si se compara con los resultados de los últimos gobiernos. Piñera señala entre las causas de este bajo crecimiento haber tenido una insuficiente tasa de Inversión en Capital Fijo y, fundamentalmente, el bajísimo aumento del rendimiento de los factores productivos, que experimentó una caída apreciable a partir de 1998. En estos dos elementos está concentrado el esfuerzo que tiene que realizar el país para crecer con rapidez.

En su propuesta, el Presidente no habla de grandes reformas institucionales y tampoco de modificaciones radicales en el marco general de las políticas económicas vigentes al final del período de Bachelet. Las iniciativas tienden a modificaciones menores y poco significativas, tal como ya ocurrió en los proyectos de ley sobre el financiamiento de la reconstrucción. Incluso la Propuesta de Frei implicaba transformaciones más audaces.

La conclusión general es que el Gobierno se siente cómodo con el "modelo" que dejó en herencia la Concertación y los resultados que logró en su implementación. Para crecer más rápido Piñera parece confiar en dos elementos medulares:

- 1.- Una mejoría en la gestión del Sector Público, colocar la eficiencia empresarial al interior del Gobierno, materia sobre la cual tiene una sobre valoración, en especial en la capacidad de introducir con rapidez un manejo más eficaz. Las transformaciones son más lentas de lo previsto, en campos tan decisivos como la modernización de la educación, la salud, o el fomento a las pequeñas empresas. La reforma del Estado es una tarea difícil, focalizada y que enfrenta resistencias variadas e imprevistas.

2.- La creencia que el sector privado reaccionará con prontitud a los estímulos del nuevo Gobierno. Para crecer con rapidez es necesario que la tasa de inversión suba de una manera apreciable y parece confiarse en demasía en que los empresarios se la jugarán por el Gobierno "de ellos". Sin embargo, la experiencia histórica muestra que los empresarios reaccionan básicamente ante estímulos pecuniarios, más que al escuchar el himno patrio en un reconocimiento personal por haber efectuado una donación.

Sin embargo, el Gobierno de Piñera cuenta con algunos factores favorables. Cuando ocurrió el terremoto, la recuperación económica del país ya se había iniciado claramente; así lo reflejó el Informe de Política Monetaria (IPOM) de marzo, publicado por el Banco Central. A pesar que los resultados previstos para el primer semestre no lo señalarán así, a causa de los trastornos provocados por el terremoto, la tendencia anterior debería continuar. La pérdida de capital fijo y de producción ocurridas con el sismo se han recuperado con mayor rapidez que la prevista inicialmente, tal como lo reflejó el Imacec de abril, y la reconstrucción agregará apoyos adicionales a la inversión y al crecimiento del PIB. En definitiva, el terremoto podría ayudar a un mayor crecimiento. El otro factor de incertidumbre es la situación económica internacional, que en los dos últimos años ha estado pasando por crisis de distinto origen y de los cuales Chile tiene una dependencia clara por la incidencia de las exportaciones como factor dinamizador.

El discurso del 21 de mayo centra los elementos más importantes para el crecimiento en cuatro factores: 1) perfeccionamiento del mercado de capitales; 2) fomento a las PYMES; 3) innovación y avances en Ciencia y Tecnología; y 4) modernización del Estado.

### **Mercado de capitales**

Quienes respaldan a Piñera asignan al mercado de capitales un papel esencial en el crecimiento económico, por lo tanto, su mejoramiento y competitividad es un elemento de gran importancia.

Las leyes sobre el tema aprobadas durante los gobiernos de la Concertación, implicaron avances significativos en la incorporación del país a los mercados internacionales de crédito. Sin embargo, quedan tareas pendientes.

En el terreno institucional se plantea una modificación respecto a la actual Superintendencia de Valores y Seguros, transformándola en una Comisión de Valores "con un cuerpo colegiado y aislada del ciclo político", con lo cual se repone la idea original (y después descartada) contenida en el MK3, actualmente en discusión parlamentaria. También se plantea aumentar la autonomía de la Superintendencia de Bancos. Además, se propone la creación del tan debatido Sernac Financiero, prometido en el Programa de Gobierno.

También se anunció la preparación de un nuevo proyecto de ley, el "MKB" (3), que plantearía cambios en el impuesto a la renta que grava a "la tributación de bonos, efectos de comercio y derivados, así como la exportación de servicios financieros". La dificultad que enfrenta esta iniciativa es que a nivel mundial se están modificando las normas que rigen los mercados financieros, por lo cual su tramitación no sería muy rápida.

## Fomento a las PYMES

Este aspecto ocupa un lugar importante en la propuesta, partiendo de la base que en los períodos anteriores se hizo muy poco, a pesar de la importancia que tienen en la generación de empleo.

Las medidas prioritarias serían las tributarias, específicamente la rebaja del tributo de timbres y estampillas y el aumento del límite para tener acceso al beneficio de tributar sobre la base de las utilidades distribuidas y no sobre las devengadas; con esta modificación, contenida en el proyecto de ley sobre financiamiento de la reconstrucción que se discute en el Parlamento, en el cual se beneficia básicamente a las medianas empresas y es un paso significativo en la dirección de ampliar el beneficio a la totalidad de las firmas, incluyendo a las grandes, antigua aspiración de los gremios empresariales que representan a las firmas de mayor tamaño.

El conjunto de medidas para favorecer a las PYMES tampoco presenta grandes novedades; básicamente es "más de lo mismo". Sin embargo, entre los anuncios positivos debe mencionarse la reducción de trámites, en que se propone disminuir los requisitos burocráticos para la apertura de nuevas empresas, sin embargo, no se menciona lo mismo para su cierre, que en la actualidad es motivo de ineficiencias; también está la ventanilla única para agilizar los trámites municipales y la modificación del sistema de conservadores y notarios, modernización que no pudo ser implementada en el Gobierno de Bachelet, por la fuerte oposición que hubo al proyecto de ley presentado al Parlamento, entrabado por los actuales encargados del sistema registral.

La propuesta de modificar la actual ley de Quiebras es conveniente; sin embargo, beneficiaría al segmento de empresas grandes que entran en falencia, ya que las pequeñas no quiebran, a causa del alto costo que tiene ese camino, optan por cerrar. No se menciona un aspecto muy importante para los empresarios de menor tamaño, el funcionamiento actual del DICOM, aspecto que quedó pendiente en el Gobierno de Bachelet.

En la política de Piñera hay un cambio de énfasis importante, ya que el foco de atención y los beneficios se desplazan desde las microempresas hacia las medianas.

## Ciencia y Tecnología, la innovación

En todos los análisis que se han realizado para explicar el descenso en las tasas de crecimiento de Chile, aparece la insuficiente transferencia tecnológica que se realiza. Ese juicio es compartido por el Ejecutivo actual, afirmando que "la innovación y la adopción de tecnología son vitales para el crecimiento económico"; justifica la intervención del Estado en este campo con los argumentos clásicos del neoliberalismo, al señalar que en esta actividad se generan economías externas que el sistema de patentes no siempre puede retener, a lo que se agrega que "la inversión en capital humano de alta especialización, principalmente en ciencias básicas, suele tener un retorno social mayor que el retorno privado" (4). Al fin un reconocimiento a que el Estado tiene un papel que cumplir en la actividad económica.

Recoge la estrategia elaborada y recomendada durante el Gobierno anterior por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, que contiene prioridades asociadas al estímulo de clusters de alto potencial de crecimiento (5), el desarrollo y formación de capital humano de excelencia, el fomento de la innovación empresarial y el emprendimiento innovador, y el apoyo al desarrollo científico.

Entre los desafíos pendientes, señala la necesidad de consolidar la institucionalidad y, concretamente, destrabar el proyecto de ley actualmente paralizado en el Congreso a causa del desacuerdo sobre la distribución de los fondos del "royalty", que fue aprobado con la promesa de destinar importantes recursos a las regiones. La voracidad regional y su sobre representación en el Congreso han impedido un acuerdo, ante lo cual Hacienda distribuye libremente los aportes y de acuerdo a criterios básicamente nacionales. La porfía regional les ha llevado a quedarse "sin pan ni pedazo" (6).

Las políticas que se proponen se basan en dos líneas principales:

- 1) La reestructuración de los procesos y programas en Innova Chile que, junto a Conicyt, son los principales instrumentos que dispone el Estado para la promoción de la innovación. Esta propuesta está en la línea de dar respuesta a la crítica al exceso de dispersión y clientelismo que experimenta CORFO.
- 2) El rediseño del incentivo tributario a la investigación y desarrollo, de manera de estimular aún más a las empresas para que incorporen avances en el área. Esta propuesta es consistente con la postura tradicional de la Derecha de recurrir a los beneficios tributarios a favor de las empresas privadas.

### **Modernización del Estado**

Un aspecto que reviste importancia en todas las propuestas es la modernización del Estado. Uno de sus componentes es la desburocratización de los procesos administrativos, de manera de reducir los costos de las empresas en sus procesos productivos. Se dictaron recientemente algunas leyes que pueden ayudar significativamente en esa meta; el Estatuto de las Empresas de Menor Tamaño, de 2009, entrega al Gobierno amplias atribuciones para actuar en la extendida red de normas laborales, sanitarias, de medio ambiente, comerciales, municipales y otras, buscando su simplificación. Esta es una iniciativa indispensable pero extremadamente difícil de implementar, por las resistencias que se encuentran en quienes están a cargo de los actuales procedimientos, en la duplicación de atribuciones y responsabilidades y en el poco brillo público y mediático que tienen los avances, a pesar de la gran importancia en la vida empresarial y ciudadana.

El corazón de la modernización del Estado no está en grandes leyes, sino en numerosos procedimientos administrativos que entraban la vida cotidiana.

El discurso de Piñera va por un camino diferente, al plantear objetivos grandiosos cuando señala que "he encomendado a un equipo interministerial, liderado por la Secretaría General de la Presidencia, que implemente una Agenda concreta de Modernización del Estado, que perfeccione su organigrama y evite duplicidades". Si bien es indispensable tener claridad en los objetivos, la solución no va por los organigramas.

Por el contrario, resulta diferente el proyecto de ley que agiliza los trámites para el inicio de actividades de nuevas empresas. Puede parecer modesto, pero quizás constituya una gran reforma.

El conjunto de factores mencionados en este Informe hace muy difícil fundamentar si el Gobierno podrá cumplir su meta de crecer al 6% anual.

## Diferencias significativas

A pesar del continuismo, la estrategia de crecimiento de Piñera tiene algunos supuestos que la diferencian claramente del pensamiento de la Concertación, entre ellos los siguientes:

- a) El diagnóstico sobre el funcionamiento de los mercados, en que el Gobierno tiende a pensar que funcionan en forma competitiva y, por lo tanto, requieren una regulación mínima e incluso debiera reducirse. Por el contrario, para la Concertación abundan las prácticas contrarias a la competencia, la existencia de concentración productiva y, por ende, se requiere de medidas regulatorias en varios ámbitos.
- b) La Derecha pone el énfasis en el crecimiento económico por encima del objetivo distributivo, a diferencia de la Concertación, que busca corregir prioritariamente la gran desigualdad existente en la sociedad chilena.
- c) Piñera enfatiza el esfuerzo privado por encima de la acción del Estado y visualiza a éste último como quien "le quita espacios" a los primeros. Por el contrario, la Oposición ve en la intervención pública una importante fuente adicional de dinamismo y factor de mayor igualdad.

- (1) Personas que algunos medios de comunicación presentan como "eminente técnico", en circunstancias que su responsabilidad fundamental es tomar decisiones entre opciones alternativas lo cual, por definición, es la característica de un acto político.
- (2) Aparte de los incorporados antes de la elección presidencial (tales como Flores y Schaulsohn), solamente se ha matriculado el Ministro Ravinet, un caso aislado por el individualismo díscolo de su trayectoria política.
- (3) Sería un homenaje del Ministerio de Hacienda a la celebración de los 200 años de vida republicana (inotable!), ante la denuncia que no habría muchas obras conmemorativas que anunciar en esa fecha.
- (4) Mensaje, pág. 177. ¡Chicago puro!, o bien redactado por un alumno del curso de Evaluación de Proyectos del profesor Ernesto Fontaine en la UC.
- (5) Aquí se cayó Chicago. En rigor, los clusters implican políticas selectivas desde el punto de vista sectorial, lo cual está contra indicado.
- (6) De acuerdo a la Constitución, los tributos no pueden asignarse a fines específicos, por lo cual la posición negociadora de las regiones es relativamente débil. Esta norma vela por los intereses nacionales por encima de los regionales, lo cual resulta satisfactorio cuando se trata de políticas que benefician a toda la sociedad.