

# ENFOQUE PÚBLICO

Los principales ejes de discusión desde nuestra mirada.



**HUGO JOFRÉ**

Administrador Público  
U.Chile. Magíster en  
Políticas Públicas, FEN  
U.Chile.

**ESTÉFANO RUBIO**

Economista U.Chile. Doctor  
(c) en Economía U. de  
Chicago.

## LOS NUDOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DEL GOBIERNO DE BORIC

El triunfo de Gabriel Boric en la segunda vuelta presidencial marca el fin de un polarizado proceso electoral que marcó la segunda parte del 2021. **En los próximos días, el nuevo gobierno comenzará a diseñar su gabinete y a conformar su agenda para los primeros 100 días, además de definir las prioridades de su gestión.** El 11 de marzo de 2022 no habrá tiempo que perder, especialmente por las urgencias sociales señaladas en la campaña. En ese contexto, resulta crucial reflexionar sobre las condiciones políticas, económicas y sociales en las que asumirá dicho gobierno. Aquí, buscamos caracterizar aquellas materias que creemos serán los principales nudos económicos y sociales a los que se enfrentará el Presidente Boric y su nuevo gobierno.

Mucho se ha hablado que el próximo gobierno deberá instalarse como un gobierno de transición, con la misión de echar a andar la nueva constitución que establecerá las reglas y marcará la cancha de nuestro vivir en sociedad. Además de esto, el estallido social y la pandemia han acelerado debates y visibilizado problemas públicos que hasta hace poco parecían ajenos a la realidad del Chile OECD. **La delicada situación económica, el tema pensiones, las listas de espera, el aumento de la pobreza en sus múltiples dimensiones, el explosivo déficit cuantitativo y cualitativo en materia habitacional, son algunos de los puntos en los que creemos habrá un marcado foco en la nueva administración.**

# EL ESTADO DE LA ECONOMÍA Y LAS PENSIONES

Si algo fue consenso durante la campaña de la segunda vuelta, fue el delicado escenario fiscal que encontraría la nueva administración. Una economía sobrecalentada a partir de los retiros previsionales, un alto déficit fiscal producto de las ayudas sociales como el IFE y las expectativas de un bajo crecimiento económico, reducen el margen de acción en el que deberá gobernar Apruebo Dignidad. Con todo, existen cuatro grandes nudos en materia económica a tener en cuenta: limitada recaudación fiscal, alto nivel de deuda, alta inflación y alta tasa de informalidad laboral.

Resulta evidente que uno de los principales desafíos del equipo económico de Boric, será buscar la forma de recaudar la mayor cantidad de recursos fiscales para echar a andar todas las promesas de campaña en materias sociales. Como es bien sabido en la subdisciplina de finanzas públicas, la clave para maximizar la recaudación es encontrar el balance óptimo entre margen intensivo (la tasa impositiva) y el margen extensivo (la cantidad de individuos, empresas o transacciones a las cuales se les aplicará un impuesto en particular). Desde un punto de vista estático, aumentar el margen intensivo siempre permitirá aumentar la recaudación. Sin embargo quedarse con dicho análisis es ingenuo a lo menos, pues no se condice con un escenario dinámico o de equilibrio general en el cual los individuos cambian sus decisiones de consumo, trabajo e inversión (y con ello el margen extensivo) producto del margen intensivo establecido. Aquel análisis es crucial para entender el nudo económico que tendrá el gobierno del Presidente electo.

**La propuesta del programa de gobierno de Boric promete recaudar un 5% del PIB en cuatro años mediante el aumento de los impuestos corporativos (algo contrario a toda la tendencia de los países OECD), el impuesto a los super ricos, la reducción de la evasión y elusión, entre otros.**



La pregunta es cómo podrá lograr eso en una economía con un margen extensivo que pudiera verse significativamente reducido. Primero, el capital físico existente (en forma de empresas y emprendimientos) y la formación de nuevo capital (en forma de inversión) podrían verse reducidos fuertemente. Es decir, aquellas pequeñas y grandes empresas que actualmente están apenas sobreviviendo (con márgenes de beneficios cercanos a cero) muy probablemente desaparecerán pues no se podrán solventar (i) el prometido aumento en el sueldo mínimo a \$500.000, (ii) reducción en la jornada laboral a 40 horas, (iii) aumento en el impuesto a las empresas, (iv) alza en 6% del pago de cotizaciones a empleados con costo al empleador, (v) altos costos de insumos en el mediano plazo producto de un dólar cercano a los \$900 e inflación de 7%, (vi) baja demanda agregada producto de los aumentos en la tasa de interés propuestos por el Banco Central. Todos estos factores afectan igualmente a los incentivos a la inversión en capital físico, pues toda inversión sería menos rentable. Con todo, si existen menos empresas a quienes cobrar impuestos, la recaudación será menor.

Segundo, a lo anterior habría que sumar los efectos que actualmente ya está provocando la enorme fuga de capitales financieros que ha ocurrido desde el estallido social en adelante. Según datos del Banco Central, sólo hasta agosto del 2021 ya se contabilizaba una fuga de US\$50 mil millones en los últimos 24 meses móviles, a eso habrá que sumarle los producidos por la reciente elección Presidencial. Esta fuga de capitales financieros afecta directamente tanto a las posibilidades de financiamiento de las empresas, como a sus utilidades. Consecuentemente, empresas con menores utilidades permiten recaudar menos impuestos.

Tercero, con el fin de controlar la alta inflación, el Banco Central se ha visto en la obligación de aumentar las tasas de interés. Ésto necesariamente frenará el consumo el próximo año, lo que impactará negativamente el potencial recaudador del IVA que es una de las fuentes de ingresos más importante que tiene el Estado chileno. **Estos tres nudos en materia de recaudación tributaria podrían aflojarse si, respectivamente, (1) el Estado acompaña a las PYMES en el proceso de avance en estas propuestas, (2) se dan señales claras de confianza a los mercados, y (3) si el consumo no cae tan bruscamente.**

Estos tres puntos (que responden a las tres observaciones de más arriba) se traducen en las siguientes políticas. Acompañar a las PYMES se manifiesta en avanzar en las propuestas de forma muy gradual con ellas y subsidiarlas de ser necesario. Las señales claras de confianza a los mercados se expresan por ejemplo en moderar el discurso refundacional de la Convención Constituyente, confirmar la autonomía del Banco Central y en especial garantizar que no se modificarán sus objetivos centrados en controlar la inflación (y no añadirle objetivos de empleo), nombrar a un Ministro de Hacienda con experiencia, moderado y pragmático (para ello sería más probable encontrar a alguien de esas características en el bloque de Unidad Constituyente -ex Nueva Mayoría- que en Apruebo Dignidad). Finalmente, es probable que se pueda aminorar la caída en el consumo generado por las altas tasas de interés mediante los aumentos en pensiones, salario mínimo y la existencia de un IFE laboral. **En línea con el nudo de la recaudación fiscal limitada tenemos el nudo del significativo endeudamiento fiscal el cual hoy en día está en torno al 35% del PIB, lo cual ya se considera un nivel potencialmente amenazante.** Por lo tanto, todas las políticas sociales que planea implementar el gobierno de Apruebo Dignidad estarán supeditados a la recaudación fiscal efectiva que se logre, y no podrán (o sería sumamente irresponsable si no) financiarlos con una mayor deuda pública.

Un elemento clave para analizar la dinámica de la deuda es observar la evolución del crecimiento económico en relación a la tasa de interés. Dicho eso, dadas las proyecciones de crecimiento del Banco Central, se prevé que éste sea bajo durante el próximo año, ante lo cual se dificulta aún más la consolidación de la deuda y detiene cualquier aspiración de aumentar el endeudamiento. **Un tercer nudo en materia económica es la elevada inflación que alcanzó el país durante el 2021, que según el Banco Central cerrará el año en un 6,5%.** La enorme cantidad de dinero que se inyectó en la economía producto especialmente de los tres retiros previsionales y del IFE elevó el nivel de precios a niveles que no se habían visto en muchos años. Si bien el Banco Central ya anunció un alza importante en la tasa de interés, no es trivial que eso sea suficiente para controlar el nivel inflacionario de forma rápida.



Ya se observó por ejemplo lo que ocurrió hace poco con la Reserva Federal de Estados Unidos que, a pesar del alza en la tasa de interés, sus predicciones de reducción de la inflación fueron erróneas. Por lo mismo, un gobierno que espera realizar un sustantivo gasto fiscal como es el gobierno progresista de Apruebo Dignidad se verá seriamente limitado debido a los efectos que ese gasto pueda tener en las presiones inflacionarias. En otras palabras, el marco de acción para el Presidente Boric será aún más acotado debido a esto. Finalmente podemos mencionar el desafío que se presenta en relación a la informalidad laboral. **De acuerdo al INE, para el trimestre móvil agosto-octubre 2021, la tasa de ocupación informal alcanzó el 27,9%. Es decir, que de todos los ocupados en nuestra economía, más de una de cada cuatro personas trabaja en el sector informal.** Este aumento en la informalidad, que se ha exacerbado producto de la pandemia, es un problema desde la perspectiva que esos empleos son muy precarios tanto por su inestabilidad, carencia de condiciones laborales dignas y por la ausencia de pagos de cotizaciones tanto de salud, desempleo, y especialmente pensiones. Siendo este último punto clave para el gobierno de Boric si es que aspira poder aumentar efectivamente las pensiones de los jubilados. Sin embargo, el desafío de reducir la informalidad se torna aún más complejo cuando las PYMES se vean enfrentadas a los puntos (i)-(vi) mencionados más arriba, ya que ello sólo aumentarán los incentivos de estas empresas de contratar a sus empleados de manera informal y así pactar unas condiciones laborales que le permitan subsistir a dichas PYMES.

Otro desafío enorme para el gobierno de Apruebo Dignidad será el eje pensiones. Sin lugar a dudas, Boric deberá conjugar su anhelo de "No + AFP" con el objetivo de política pública de mejorar la situación previsional de los chilenos ya jubilados o próximos a jubilar. En concreto el programa del Presidente electo propone la creación de un organismo público para administrar los fondos de pensiones, el aumento de cotización y una pensión básica universal. En ese contexto, este proyecto es viable mientras el Estado tenga los recursos suficientes para financiar la pensión básica universal de \$250.000 que se propone. No obstante, lo que estará pendiente será cuantificar en cuánto se reducirán los ahorros previsionales si quien los administra será un ente estatal y no uno privado.

Según el economista José Luis Ruiz de la Universidad de Chile, el cambio desde las AFP al órgano estatal podría implicar sacrificar un punto porcentual promedio. En línea con lo anterior, será relevante ver qué porcentaje de los afiliados decidirán migrar desde las AFP a esta nueva institución. Finalmente, se deberá ver el efecto en las empresas del aumento de cotización a cargo del empleador en 6 puntos porcentuales. Es en este escenario en donde el gobierno de Boric tendrá que hacerse cargo de la sustancial merma en las pensiones de las personas producida por los tres retiros de fondos que se han hecho a la fecha. Además, todo este complejo escenario económico, deberá avanzar dando ciertas garantías a los mercados como la adopción de gradualidad, focalización, y/o pragmatismo y jerarquización en la implementación de sus propuestas de políticas.

## AUMENTO DE LA POBREZA, VIVIENDA E INMIGRACIÓN

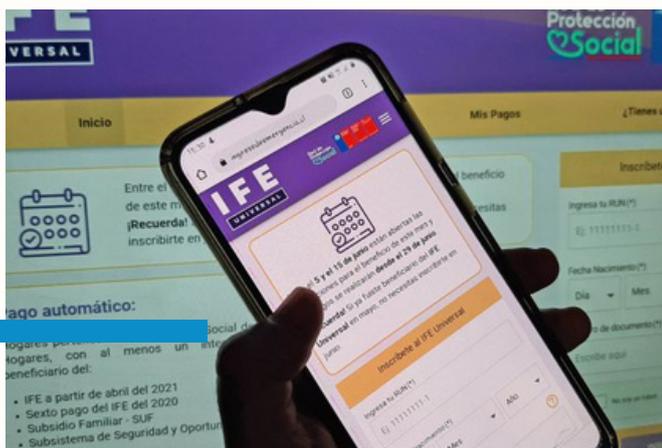
Hace unos meses, se liberaron los datos de la Encuesta CASEN 2020, donde queda en evidencia parte de los efectos de la pandemia: un aumento del 2,2 % de la pobreza por ingresos desde la última CASEN tomada (8,6%), ascendiendo a un 10,8% de la población total, además de un aumento de 2% de la extrema pobreza en el mismo período (de un 2,3% en 2017 a un 4,3% en 2020). Antes del estallido social y el COVID, Chile se había acostumbrado a caídas sistemáticas en materia de pobreza. La incorporación de la medición de pobreza multidimensional, entre otros instrumentos, mostraban la necesidad de cambiar de herramientas para evaluar dimensiones que sencillamente no se abordaban con la herramienta por ingresos, ya que las evoluciones de los fenómenos de vulnerabilidad social no eran interpretadas en su magnitud por el entramado institucional diseñado en los tiempos del MIDEPLAN.

Es en este contexto en el cual el gobierno de Gabriel Boric deberá enfrentarse al desafío de redefinir las ayudas sociales en esta fase de la pandemia. Sin dudas, la decisión de extender el IFE o el IFE Laboral podría ser re evaluada por la nueva administración, ya que al interior de sus cuadros existe el convencimiento de la necesidad de avanzar en políticas públicas universales, dejando atrás la focalización (a pesar de lo mencionado en el último debate de ANATEL por el propio Presidente) que se consolidó en los últimos 30 años como una suerte de mantra tecnocrático en el proceso de política pública.

Por otro lado, el eje de vivienda y ciudad ha tenido un importante crecimiento dentro de la agenda pública nacional. Instituciones como TECHO-Chile y el mismo MINVU, han buscado relevar la preocupante proliferación de asentamientos precarios, tomas y campamentos desde octubre 2019 a la fecha. Poco antes del estallido social, el MINVU publicaba su catastro de campamentos, el cual reflejaba un paulatino proceso de cierre de campamentos en nuestro país entre los años 2010-2019, diagnóstico que finalmente fue arrasado por la realidad de los últimos dos años.

**Al calor de los debates presidenciales, se llegó a cierto consenso respecto al déficit cuantitativo en materia habitacional, que ascendería a 600.000 viviendas aproximadamente a nivel nacional.**

En su programa, Gabriel Boric plantea una batería de propuestas en esta materia: robustecimiento del banco de suelo público, con envío de proyectos de ley para la creación de un sistema de adquisición preferencial de suelo con fines urbano-habitacionales. Programa de arriendo protegido, con transferencia de recursos a municipios para esta modalidad.



*El déficit cuantitativo en materia habitacional, que ascendería a 600.000 viviendas aprox. a nivel nacional.*

En términos concretos, la propuesta de Apruebo Dignidad busca la articulación del denominado **Plan de Emergencia Habitacional que pretende reducir en un 40% el déficit actual, construyendo 65.000 viviendas al año desde el sector público**. Mediante el traspaso de los SERVIU a los Gobiernos Regionales, el programa de Boric busca descentralizar la política habitacional. En ese sentido, dentro de su propuesta se plantea la creación de Empresas Públicas Regionales de Construcción Sustentable y la Empresa Pública Autónoma Comercializadora de Materiales de Construcción (FERRABAST) para la implementación de Ferreterías Populares.

Por otro lado, las políticas de vivienda deberán impulsarse desde una perspectiva de resguardo del espacio público. En este eje, se entrelaza una dimensión de seguridad, ya que la segregación en la que se encuentran muchos sectores vulnerables de nuestro país han permitido la proliferación de bandas de narcotráfico que le disputan el poder en el territorio al aparato estatal. Para esto, el programa de Apruebo Dignidad estableció el diseño de estrategias de intervención urbana que complementen las acciones de desarticulación del crimen organizado. Sin dudas este será un componente más de este enorme desafío en materia habitacional.

Finalmente, otro de los ejes de debate durante esta campaña presidencial fue el de inmigración. A partir de datos de INE y Extranjería, la estimación de extranjeros residentes en nuestro país ascendería a 1.462.103. En ese contexto, es necesario diferenciar la inmigración legal y la ilegal, donde esta última se ha convertido en un problema grave en el último tiempo. El traspaso ilegal de fronteras, los riesgos de trata de personas e incluso los riesgos humanitarios asociados al ingreso ilegal al país, hace necesario avanzar en una solución definitiva a esta problemática. Si bien el 61,9% de la población extranjera que vive en Chile se concentra en la región metropolitana (INE y DEM 2021), esta problemática es prioritaria especialmente en la zona norte de nuestro país.

Sin duda el próximo gobierno deberá avanzar en una mirada integral del fenómeno, redefiniendo la forma en que incorporamos a las personas migrantes a nuestra sociedad y desde el Estado se da una respuesta pública a las precarias condiciones en las que se asentaron muchos de ellos en nuestro país.

## CONCLUSIONES

Con todo, nuestro país ha depositado sus esperanzas en una coalición política que por primera vez ejercerá el poder desde La Moneda. Indudablemente se verá enfrentada a problemáticas complejas, en un escenario político polarizado y sin una mayoría clara en ambas cámaras. La definición de las prioridades del nuevo gobierno será clave para construir pisos mínimos para la aprobación de los proyectos legislativos de Apruebo Dignidad. **Al igual que durante la campaña, la agenda legislativa del gobierno deberá moderarse, con el fin de alcanzar aquellas mayorías que permitirán su aprobación.** Es de esperar que se avance en las materias que creemos son clave, pero de lo contrario, probablemente seguirán copando la agenda pública de los próximos años. 

