

Revista Electrónica

AGENDA PÚBLICA

Edición Año V / N° 9

Agosto 2006

AUTORES

Hugo Fazio

Karina Doña

Ricardo Hormazabal

Bernardo Navarrete

EDITOR

Aldo Meneses C.

## PROTECCIÓN SOCIAL: PRIMERAS MEDIDAS PLANTEAN SERIAS INTERROGANTES

Hugo Fazio\*

Michelle Bachelet, al dar a conocer su gabinete ministerial anunció que “uno de los grandes objetivos (...) es desarrollar e implementar un sistema de protección social efectivo”. Mencionó entre las tareas fundamentales “garantizar todo lo que es empleo no precario, sino, que con condiciones dignas y decentes. La gran reforma que quiero establecer en el próximo gobierno -subrayó- es la reforma al sistema de pensiones” (Bachelet, 01/02/06). Entre las grandes prioridades de las medidas iniciales diseñadas, se encuentran el reajuste de las pensiones mínimas, el acceso universal a las pensiones asistenciales y la gratuidad de los mayores de sesenta años en los hospitales públicos. Al finalizar el gobierno de Lagos las pensiones mínimas fluctuaban entre \$79.866 y \$93.176 y las asistenciales de \$44.818 a \$93.176, todos montos absolutamente insuficientes para cubrir las necesidades básicas. En verdad, el país se enfrenta a grandes desafíos sociales, lo cual mirado desde otro ángulo muestra grandes temas no resueltos o cuyas situaciones se agravaron en el gobierno de Lagos.

Eyzaguirre reconoció críticamente, al subrayar la insuficiente regulación sectorial, que la responsabilidad de hacer políticas públicas corresponde al Estado. Sus propuestas, sin embargo, fueron dirigidas, en un mercado altamente centralizado, a aumentar la competencia, idea que se repitió constantemente durante el sexenio sin adoptar medidas efectivas para lograrlo. Por tanto, en los hechos se reconoce ningún logro alcanzado en esta esfera. La forma de actuar ante un mercado oligopólico que al coludirse lleva, como señaló Eyzaguirre, a “utilidades monopólicas” es conocido: fijar precio. En otras palabras, colocar un tope a las comisiones cobradas a los imponentes. Una modificación más profunda pasa por reformar a fondo el sistema previsional.

Los primeros pasos dados en establecer “una protección social efectiva” no estuvieron a la altura del desafío planteado. Uno de los propósitos constantemente recalado durante la campaña presidencial fue reforzar el sistema de Administración de Fondos de Pensiones (AFP). No se efectuaron, en general, formulaciones concretas de la dirección que adoptarían las reformas, su carácter lo remitió a la formación de una comisión “técnica de alto nivel”. Michelle Bachelet a los pocos días de gobierno constituyó el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Pero, su composición, no fue “transversal”, como subrayaron varios medios de

---

\* Profesor Asistente del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile

comunicación, sino, que debe entenderse como una nueva expresión de buscar consensos con la derecha y de persistir en una política de exclusiones. El sueño para el bicentenario es “terminar el 2010 con un gran sistema de protección social” (Bachelet, 19/03/06). Una comisión como la nombrada no conduce en esa dirección.

La transversalidad se produjo, según las expresiones del propio Marcel, -cabeza del Consejo Asesor- hasta sectores de “centro izquierda”, excluyéndose expresamente a los dueños de los recursos, los imponentes, para los cuales no se buscó alguna forma de integración -lo que se encuentra en contradicción con un principio democrático básico- y los centros de estudios alternativos que reflejan más adecuadamente sus intereses.

En cambio, pasaron a incorporarse a la Comisión el ex ministro de Hacienda de Pinochet Martín Costabal, que ha desempeñado después de dejar su cargo altas funciones gerenciales en AFP, y representantes de centros de estudios de derecha o del gran empresariado, como Rossana Costa, del Instituto Libertad y Desarrollo (UDI) y Harold Beyer, del Centro de Estudios Públicos (centro conformado por el gran empresariado, cuyo máximo personero es Eliodoro Matte, cabeza de uno de los mayores grupos económicos del país). Rossana Costa es una activa defensora de que las AFP aumenten sus colocaciones en el exterior, formulación que resta a la economía interna la utilización de los ahorros de los imponentes. A su vez, Beyer es un opositor decidido de cualquier incremento de la carga tributaria, que una reforma a fondo puede plantear como una necesidad. Todos los nominados fueron contactados personalmente por Mario Marcel, quien afirma, en oposición a los hechos, que se trataría “de un consejo sin representaciones corporativas” (Marcel, 18/03/06), finalmente la comisión fue terminada de confeccionar por el ministro de Hacienda, Andrés Velasco.

La “transversalidad” política se expresó en nominar a un socio de la consultora Primamérica, que fue asesor de Joaquín Lavín durante la campaña presidencial y a Harald Beyer que fue integrante del Comité Económico de la candidatura de Sebastián Piñera. La “transversalidad” se concretó sólo hacia la derecha. El ministro del Trabajo, Osvaldo Andrade, afirmó -con razón- que el consejo constituido tiene un “componente político inequívoco: ninguno de los que están allí son personas híbridas desde el punto de vista de ideas políticas” (Andrade, 19/03/06). En consecuencia la composición dada a la Comisión también tiene un sentido político claro.

La presidenta Michelle Bachelet expresó que “el diagnóstico del cual se parte da cuenta que el sistema tiene baja cobertura, deja fuera a los trabajadores independientes, muestra poca competencia y altas comisiones” (Bachelet, 18/03/06). ¿Quiénes son los responsables de esta situación? ¿Qué esfuerzos concretos se han hecho para modificarla? ¿Lo propondrán miembros de la Comisión con fuertes ligazones con las AFP?. Martín Costabal, constató el

diario “El Mercurio” “es un defensor de la gestión de las AFP”. Costabal ocupó la gerencia general de la AFP Habitat, controlada por el consorcio estadounidense Citibank y la Cámara Chilena de la Construcción. Axel Christensen, gerente de desarrollo de la empresa financiera Moneda Asset, fue a su turno gerente de inversión de AFP Cuprum, perteneciente al grupo financiero Penta, que ha destacado durante varios años por tasas de rentabilidad extremadamente elevadas, con cargo en lo fundamental, desde luego, de sus imponentes. Según “El Mercurio” es firme partidario de que se flexibilicen los límites de inversión de las AFP para lograr mayor rentabilidad de los fondos”. Flexibilizar significa dejar aún más a libre decisión de las administradoras de AFP el manejo de los recursos de los imponentes. ¿Con “técnicos” de esta naturaleza se harán las transformaciones en el sistema que el país requiere? ¿Estarán de acuerdo en rebajar en la magnitud que se precisa las comisiones cuando ello constituye la explicación fundamental de las altas rentabilidades obtenidas? ¿Estarán dispuestos a terminar con la elevada concentración existente? En diciembre de 2005, 2 AFP manejaban el 54,41% de los fondos totales acumulados que a esa fecha sumaban US\$ 74.756 millones, las administradoras Provida y Habitat, controladas respectivamente por el holding español Bilbao Vizcaya Argentaria y el norteamericano Citibank en alianza con Cámara Chilena de la Construcción.

En la visión del presidente de las AFP, Guillermo Arthur, el sistema “tiene enormes fortalezas” (Arthur, 2006). De ser así, obviamente, las “reformas” deben ser marginales. Arthur sostiene que el mecanismo existente entrega una “enorme contribución al desarrollo económico”. ¿Se produce dicha contribución cuando el 30% del ahorro forzoso de los imponentes se coloca en el exterior y no constituyen, por lo tanto, un aporte para enfrentar desafíos del país? ¿O ella se produce cuando los recursos son traspasados para su administración a grandes grupos económicos internos o capitales extranjeros? ¿Los utilizarán en función del “desarrollo económico” del país o de sus propios intereses?

Un segundo paso fue reajustar las pensiones mínimas y asistenciales. En el plan de los cien días -manifestó en su mensaje del 21 de mayo- ya dimos muestra de esta preocupación. Aprobamos -añadió- dos medidas trascendentales, que consistieron en un reajuste extraordinario a las pensiones más bajas y en garantizar el derecho a la pensión asistencial a todos aquellos mayores de 65 años que cumplan con los requisitos, medidas que benefician a más de 1.200.000 personas”.

El gobierno, para financiar el reajuste de las pensiones mínimas en 10% y ampliar las asistenciales, decidió mantener en 2007 el IVA en 19%, cuando debía reducirse a 18% según se estableció expresamente. El aumento fue aprobado en junio de 2003, con el argumento que se trataba de recursos para solventar los planes de salud y el programa Chile Solidario. Al igual como acontece ahora se produjo la contradicción de financiar con un impuesto

regresivo mejoramientos sociales. Desde 2004 hasta el presente año se empezó a tener elevados superávits fiscales, en consecuencia dicho aumento del IVA en ningún momento se necesitó. Un IVA más elevado significa de inmediato una reducción en la renta personal de quienes destinen el total de sus ingresos al consumo. Se entrega con una mano y se quita con la otra. El IVA se estableció en los inicios de la dictadura de Pinochet en 20%. Los gobiernos de la Concertación prácticamente lo devolvieron a ese nivel, después de haber descendido a 16%.

La Presidenta de la República afirmó, defendiendo la iniciativa, que su compromiso era que “el programa de igualdad de oportunidades no iba a significar elevar los impuestos” (Bachelet, 05/04/06). Sin embargo, en contradicción con sus palabras, está aumentando el IVA en un punto a partir del próximo año, lo cual significa ingresos por US\$592 millones. En 2003, cuando se aprobó el aumento “transitorio” representaba unos US\$ 350 millones. A quien no le aumentan los impuestos es a las capas de la población de altos ingresos, a pesar de la regresividad de la estructura tributaria chilena. Michelle Bachelet, añadió, que de no subirse el IVA debería incrementarse otros tributos, en una formulación dirigida hacia la oposición de derecha, de necesitarse realmente nuevo financiamiento. El país requiere que se recurra a tributos que afecten a quienes se han beneficiado con el modelo. Una política de mejoramiento social requiere recursos. La gran discusión es de dónde se sacan, si se concretan mejorando la distribución de los ingresos o deteriorándola. Los criterios seguidos por los gobiernos de la Concertación conducen a incrementar su regresividad. Con el agravante que el reajuste de pensiones ya se encontraba financiado.

El ministro de Hacienda, Andrés Velasco, sostuvo a su vez al intentar justificar la determinación que “es indispensable contar con un financiamiento de largo plazo y sustentable. Y este se obtiene -añadió- de tres fuentes: del mayor crecimiento económico, del mayor precio del cobre de largo plazo y de la mantención de la estructura tributaria vigente, es decir, de la mantención del IVA en su actual nivel de 19%” (Velasco, 04/04/06). Por tanto, no sólo se mantendrá el IVA, el impuesto más regresivo, sino, que se reafirma la no modificación de la estructura tributaria, entregándole así un “sello de garantía” a quienes se están beneficiando con niveles impositivos muy bajos sin ninguna relación con las elevadas utilidades que están obteniendo.

La significación del paso dado va mucho más allá del financiamiento para las pensiones. Es un indicador de cómo el gobierno piensa generar recursos para sus planes de protección social. Velasco fue –según relata La Tercera- el autor de la “decisión de ‘amarrar’ el reajuste de pensiones con la mantención del IVA en 19%”. Lo hizo, agrega el matutino, “porque era consciente que sería más fácil sacar adelante el tema del IVA en plena luna de miel, porque al oficialismo le sería impracticable rechazar el primer proyecto del ley del nuevo gobierno” (Velasco, 09/04/06). El mayor gasto anunciado el 21 de mayo se

reduce exclusivamente a los intereses generados con las colocaciones financieras provenientes del gigantesco superávit fiscal acumulado.

El senador Carlos Ominami señaló que con la mantención del IVA se consolida una estructura tributaria “extraordinariamente regresiva, expresando su deseo de que se introdujese en adelante “un mecanismo de financiamiento permanente que sea distinto, que sea más justo, como la revisión de las exenciones tributarias” (Ominami, 05/04/06). Con oportunismo se incluyó la mantención de un impuesto como el IVA en un proyecto de contenido social, se buscó así crear condiciones más favorables para su aprobación. Más aún, cuando se trata de un gasto que se financió con amplitud utilizando los recursos consignados en el presupuesto 2006, se entiende utilizando fondos que deben reproducirse en los años siguientes. En consecuencia, se utilizó el reajuste de pensiones como un pretexto para aumentar el IVA.

“Fue una batalla comunicacional, no política ni con contenidos de fondo. Para mi -señaló el diputado Marco Henríquez-Ominami- es evidente que el IVA es un impuesto regresivo, pero aquí hubo un hambre comunicacional de demostrar un triunfo rápido. Había que sacar un proyecto de ley antes de los treinta días y eso nos llevó a un error estratégico”, que consistió en no haber discutido sobre el financiamiento de los programas sociales, incluyendo la estructura tributaria (Ominami, 07/04/06). El financiamiento del conjunto de los programas sociales es un tema no resuelto y no se podrá lograr manteniendo el esquema de superávit fiscal estructural sin tocar, como se pretende, por los grandes intereses económicos. La mantención del IVA es un signo claro de cómo se pretende financiar.

De esta manera el plan de protección social anunciado por la Presidenta de la República inmediatamente se debilitó. No puede mejorarse la situación de las capas de la población más desprotegidas gravando en mayor proporción a esos mismos sectores y sin tener en consideración que existen numerosos mecanismos impositivos que mejorarían automáticamente la estructura tributaria. Así acontecería, por ejemplo, si se aplicase royalty a las grandes empresas mineras -a las cuales se les sigue entregando prácticamente gratis la explotación de recursos naturales pertenecientes a todos los chilenos- o se aumentase el impuesto a las utilidades de las grandes empresas. Debe tenerse presente, además, que el porcentaje máximo de impuesto a la renta es cancelado por 13.000 contribuyentes, la mayor parte profesionales de alto nivel sin que figuren en ese listado las grandes fortunas existentes en el país.

Velasco, para justificar la mantención del IVA enfatizó que era una medida planteada “de modo muy claro y sin ambigüedades” en el Programa de Gobierno. Ello es cierto. Pero no se puede sostener que el voto en las elecciones presidenciales -y mucho menos en la segunda vuelta- fue mayoritariamente a favor de mantener elevado un impuesto claramente definido como “transitorio” y que incrementa la regresividad de la estructura

tributaria. No puede olvidarse que los gobiernos de la Concertación han aumentado en tres puntos porcentuales el IVA durante sus sucesivos gobiernos, lo cual significa en valores actuales mayores ingresos por casi US\$ 1.800 millones anuales. En 1990 lo subió de 16% a 17%, en acuerdo con RN, en 1993 lo aumentó a 18%, con los votos a favor de la UDI, y en 2003 -en el gobierno Lagos- a 19%, a pesar de no tener la coalición gubernamental mayoría en el Congreso. Todos los aumentos del IVA que en un momento se declararon como transitorios finalmente se consolidaron.

Velasco manifestó, al mismo tiempo, que “mientras más alto el precio del cobre, más altos son los ingresos de Chile. Y eso nos permite como fisco, seguir apoyando los programas sociales que la presidenta Bachelet ha planteado al país” (Velasco, 04/04/06). Sin embargo, insistió que el manejo de las finanzas públicas seguirá rigiéndose por el mecanismo del superávit estructural de 1% del PIB. Esta política conlleva que de producirse un crecimiento de la economía y un precio del cobre definido como de tendencia, de inmediato un 1% del producto -que en cifras de 2006 equivale a US\$ 1.400 millones- no se usan y todos los ingresos adicionales provenientes del mayor precio del metal rojo, al ser de un origen cíclico, tampoco se utilizan. Por tanto, los ingresos extraordinarios provenientes de la elevada cotización del metal rojo van a superávit y en consecuencia no constituyen un “apoyo a los programas sociales” ni a ningún otro propósito que el país requiera, salvo por los intereses que generen.

El esquema de superávit fiscal estructural se ha transformado en un cerrojo que se debe abrir si se quiere realmente entrar a enfrentar los desafíos que el país tiene pendiente. Mientras no sea así cualquier nuevo beneficio que se conceda terminará como acontece con el IVA y los mejoramientos de las pensiones cargándose a los sectores de la población cuya situación se expresa deseo de mejorar. Es una incongruencia muy grande. En su mensaje del 21 de mayo, Michelle Bachelet, reafirmó su compromiso con la meta del superávit estructural, añadiendo que “vamos a cumplir esas reglas con rigor”, destinándose a gastos sociales en el 2006 sólo los intereses percibidos con los activos financieros que se fueron acumulando.

Decidir mantener el IVA en 19% significó en la práctica consolidar inmediatamente la “obra” del gobierno de Lagos de reducir en la práctica en un 1% la renta disponible de las personas que destinan a consumo todos sus ingresos, entre los cuales se cuentan no sólo los receptores de las pensiones mínimas y asistenciales, sino, la aplastante mayoría de todos los chilenos pensionados y asalariados. Pensiones mínimas y asistenciales que, a pesar del incremento, siguen siendo absolutamente insuficientes. La canasta de supervivencia de un adulto mayor se cifra en \$132.000, mientras que las pensiones asistenciales quedaron entre \$44.000 y algo más de \$50.000 y la mínima con un tope de \$110.000, recibiendo la mayoría de sus receptores menos de esa cantidad.

## BIBLIOGRAFÍA

Diario “*El Mercurio*”. Fecha de publicación 19 Marzo 2006, Santiago

Diario “*EL Mercurio*”. Fecha de publicación 7 de Abril 2006, Santiago

Diario “*La Estrategia*”. Fecha de publicación 4 de Mayo 2006, Santiago

Diario “*La tercera*”. Fecha de Publicación 7 de Mayo 2006, Santiago.

Diario “*La Nación*”. Fecha de publicación 23 de Mayo 2006, Santiago.