

MARIO MARCEL

Economista y ex Director de la Dirección de Presupuestos (DIPRES)



Pocos días antes de que la Presidenta Michelle Bachelet anunciara la flexibilización de la regla del superávit estructural 1%, Mario Marcel da su opinión acerca de éste y otros temas macroeconómicos, además del impacto de las políticas de gobierno y de cómo ve hoy el avance en temas sociales.

Pensando en el sistema de protección social que ha planteado el último gobierno, e instalando en el tapete la necesidad de protección social como un derecho que se le otorga a las personas, ¿en qué medida cree que se ha avanzado para lograr un pacto fiscal que garantice el nuevo sistema de protección social?

Creo que el sistema de protección social, tal como está planteado en el programa de la Presidenta Bachelet, involucra un cambio importante en cómo se ha concebido la política social en Chile en los últimos 30 años. Está en contraste con lo que hemos tenido en el pasado, que en general ha sido un Estado que actúa con una cierta discrecionalidad hacia las personas, y donde va decidiendo qué es lo que hace en base a ciertas agendas políticas que son legítimas, pero que no tienen necesariamente un marco conceptual detrás. El marco conceptual que sí tiene el sistema de protección social, es reconocer que las personas a lo largo de su vida están expuestas a una serie de eventos, riesgos que no tienen posibilidades de controlar, y que tienen un impacto significativo sobre su situación económica y sus condiciones de vida. Dentro de estos conceptos se encuentra todo aquello que limita las capacidades de trabajar y los costos que tiene. Qué es lo que hacen los sectores altos ante estos eventos: toman un seguro o ahorran. Pero para los sectores medios y populares no existen esos mecanismos de ahorro, y no se dan espontáneamente a través del mercado. Ahora, el que haya políticas públicas, no significa que todo sea administrado por el Estado. Éste puede organizar mecanismos de seguros que sean administrados por privados, pero en la medida que cumpla un objetivo de política pública como es prevenir o mitigar este tipo de riesgos. Eso significa entonces que tenemos que mirar no solamente a las personas que actualmente son pobres, sino que aquellos que podrían caer en una situación de pobreza producto de estas contingencias.

Aquí, más que un sistema de bienestar, de transferencias, lo que hay es una articulación de seguros. No necesariamente se está buscando asegurar un cierto ingreso, sino más bien evitar o mitigar el efecto de este tipo de shocks.

El otro elemento que se distingue respecto de lo que han sido las tradiciones políticas sociales en Chile, es el tema

de la concepción de derechos. Esta misma tradición tiene un elemento clientelístico, y ocurre cuando la gente va a pedir para que le den, para que alguien le de. El paso al enfoque de derechos significa constituir ciudadanía económico-social y significa, por lo tanto, empoderar a las personas para exigir lo que les corresponde.

¿Y cómo se genera real coordinación entre este ámbito social y el impacto que usted ha dicho?

Hemos avanzado más en pensar en qué enfoque de política pública queremos, que en lograr los pactos fiscales necesarios para sostenerlo. Chile, al igual que muchos países de América Latina, tiene una carga tributaria que está por debajo de lo que corresponde a su nivel de desarrollo, lo que estadísticamente le correspondería de acuerdo a su nivel de desarrollo. Principalmente esa diferencia se concentra en el impuesto a la renta. La capacidad de recaudar este impuesto es demasiado débil, y principalmente ocurre por tres razones: primero porque el impuesto de la renta se empieza a pagar muy arriba, no todos lo pagan; en segundo lugar, se han ido creando muchas excepciones, sobre todo por el lado de la empresa; y tercero, hay una serie de regímenes especiales que usan los contribuyentes para pagar sus rentas: las asociaciones de profesionales o las sociedades de inversión, que son mecanismos que se usan para pagar menos impuestos a la renta. Lamentablemente desde que empezó la reforma tributaria de los noventa, ha costado mucho sentar a los distintos sectores políticos para ver qué es lo que tenemos que hacer para que nuestro sistema tributario funcione mejor. Creo que hoy vemos un franco retroceso en este punto. Hace pocos días apareció un informe de Libertad y Desarrollo, donde se planteaba reducir o suprimir el impuesto a las herencias. El impuesto a la herencia es el impuesto a la transferencia de la riqueza de una generación a otra, o sea, es un impuesto a la transferencia intergeneracional de la riqueza. A mí me parece increíble, que sabiendo los antecedentes sobre desigualdad que vemos en Chile, alguien tenga el descaro de hacer este tipo de propuestas. Esto nos muestra que el tema tributario es un tema en el cual hay grandes diferencias entre los distintos actores, pese a todos los años que han pasado. El problema es que si no logra-

mos generar esa conversación, tarde o temprano vamos a tener un cuello de botella importante, que va a ocurrir no necesariamente por estallidos sociales, sino que va a ocurrir hasta por la demografía. Entonces, no podemos esperar el momento en el cual ya no se pueda atender a la gente. Este tema tarde o temprano va a tener que ponerse en el tapete, y ojalá sea más temprano que tarde.

El tema del gravamen a la herencia genera mucho debate y conflicto ¿Cómo, efectivamente, se le da un asidero definitivo al tema?

La discusión que hay hoy es si acaso debiera modificarse la ley de gravamen a la herencia que ya existe. Creo que el impuesto a las herencias tiene que ser progresivo, y me parece que no requiere grandes modificaciones. Posiblemente hay problemas prácticos, pero creo que el principio esencial de gravar la transferencia de riquezas de una generación a otra, no puede no existir en una sociedad que aspira a mayor equidad, y que al mismo tiempo no grava este tipo de cosas.

La Presidenta se enfocó en cuatro aspectos para destinar los recursos del gasto social al comienzo de su mandato: el nuevo sistema de protección social, garantizar una educación de calidad, construir barrios más amables, y convertir a Chile en un país innovador y emprendedor. A su juicio, ¿cómo se operacionalizan económicamente estas propuestas?

Bueno, en el caso del sistema de protección social lo más importante ahora es la reforma previsional que se está discutiendo en el Congreso. Por otro lado, se está implementando la reforma a la salud, completándose ya la lista de las 56 patologías de garantía explícita, se está entrando a hacer un mejoramiento del sistema de cesantía, así es que va a quedar un sistema bastante coherente una vez que todas estas cosas estén funcionando. En el caso de la educación, el énfasis que puso la Presidenta inicialmente fue en la educación preescolar, pero en el camino cambiaron las prioridades debido a las movilizaciones estudiantiles del año pasado. Creo que aquí la gran pregunta que tenemos en Chile es qué es lo que tiene que pasar en las escuelas para que mejore la calidad educativa, y en esto creo que la distinción entre sector municipal y particular subvencionado es completamente artificial. Esto no tiene que ver con la propiedad, lo esencial tiene que ver con lo que pasa en las salas de clases. Lo que estamos haciendo ahora es un trabajo muy inte-

resante que consiste en observar la sistemática de la información de la educación municipal, y lo que vemos es que uno de los temas más complicados es que al interior de las escuelas hay mucha diferencia en el rendimiento escolar. No es que una escuela sea buena y otra mala, sino que ésta no tiene capacidad para hacerse cargo de la situación de los niños que tienen bajo rendimiento, y acercarlos a los que tienen mejor rendimiento. Eso tiene que ver con métodos de enseñanza, con responsabilidad de los profesores, con rendición de cuentas, en el fondo, con qué es lo que pasa en las salas de clases. Tiene que ver con la falta de supervisión que hay en el sistema escolar chileno.

En el tema de la innovación y el emprendimiento está el Fondo de la Innovación, y el Consejo de la Innovación que se creó con los recursos del royalty, y hay una propuesta sobre cómo fortalecer la innovación, la investigación y el desarrollo en Chile, y a eso se han ido agregando un conjunto de medidas orientadas a la pequeña empresa. En el caso de los barrios, ha habido un cambio bastante importante en la política habitacional. Hasta hace un tiempo atrás, el único tema importante del Ministerio de Vivienda era construir o financiar casas, había muy poca preocupación por su entorno, nula preocupación sobre cómo mejorar lo que existía. Esto es un área de variación importante en políticas públicas, y no se ha notado mucho, pero claramente es muy relevante. Va a haber un tema aquí que no va a terminar de resolver esta política, que es el tema de la segregación de las ciudades, y particularmente de la segregación de la Región Metropolitana. La segregación social de la Región Metropolitana es un fenómeno que considero gravísimo, porque en el fondo significa que tenemos un conjunto de sub sociedades que son como autónomas unas de otras, que no se conocen, que no intercambian entre sí; tenemos una parte de la ciudad que simplemente desconoce cómo vive la otra parte de la ciudad, y creo que eso es muy grave porque debilita la cohesión social que el país necesita para funcionar.

Pensando que la Ficha de Protección Social tiene que proyectarse a largo plazo, ¿es posible apostar por una reducción de la discrecionalidad del gasto público, pensando en los gobiernos, cualquiera sea su ideología? ¿Es posible proyectar a largo plazo un gasto fiscal que acepte que hay recursos que tienen que ser destinados a ciertas áreas?

Eso es el sistema de protección social, una medida que garantiza ciertos derechos. Ya no es manejable con la misma discrecionalidad que podría ser manejado FOSIS

o una pensión asistencial, y eso es importante porque esto no es solamente consolidar un cierto enfoque, sino porque le da más seguridad a las personas. En Chile el problema de la inseguridad es mucho más importante por el lado de la inseguridad económica que por la inseguridad, por ejemplo, frente a la delincuencia. La inseguridad económica hoy día es una barrera a que la gente pueda desarrollar proyectos, emprender, cambiarse de trabajo; es algo que vuelve a la gente más conservadora de lo que debería ser y eso también es un período necesario en el desarrollo, pero si estamos en una economía de mercado, tenemos que tener mucha gente dispuesta a emprender e innovar; si todo el mundo está con miedo de que el día de mañana se enferma, o le pasa algo, va a tener un comportamiento mucho más conservador.

SUPERÁVIT ESTRUCTURAL

Se arguye que el gobierno de Ricardo Lagos fue muy eficiente en términos de políticas fiscales macroeconómicas, con la regla del superávit estructural, que funciona como una eficiente política antisísmica, y que permite al ejecutivo generar ciertos ahorros, dar estabilidad al gobierno, y en general a la economía del país. Sin embargo, con los excedentes del cobre, y el traspaso del nuevo gobierno, quizás se pone en tela de duda lo que para muchos es la regla fiscal más eficiente que se ha tenido en todos los gobiernos de la Concertación ¿Hasta dónde llega la regla del superávit estructural?, ¿en qué momento se cuestiona esta regla?

Esta regla tiene dos componentes que son distintos; uno es el principio de administrar recursos, espacios que no son todos de alta medición estructural del balance fiscal que significa sacar todo lo que es cíclico para efectos de tomar decisiones cíclicas y por lo tanto transitorias, mediatas. Por lo tanto, a lo que lleva eso es a ahorrar en períodos de abundancia para desahorrar en períodos de escasez, y asegurar la trayectoria lo más estable posible del gasto público. No significa que sea constante, sino que vaya creciendo pero a un ritmo moderado y sostenido, esto es el concepto de balance-estructura. El otro componente es la meta de superávit estructural del 1%. Lo primero surge de reconocer que existe esta relatividad sobre las condiciones económicas en el tiempo, un seguro para cubrirse contra ciertos riesgos fiscales, como el déficit que tenía el Banco Central, los pasivos contingentes del programa de concesiones, las garantías de pensión mínima, la vulnerabilidad cambiaria del país, etc. Y todo eso ha ido cambiando, y hoy ya están dadas

las condiciones para que haya una modificación de la meta, no así del principio de usar este concepto estructural. Creo que la credibilidad de la regla pasa en buena medida porque una vez que cambian nuestros fundamentos macroeconómicos cambie la meta, porque si uno sigue pegado en lo mismo, a pesar de que la economía y las finanzas públicas hayan cambiado, simplemente la gente no va a entender por qué se sigue haciendo simplemente lo mismo.

¿Cómo se explica de una forma más concreta a la sociedad chilena el tema de los gastos de los excedentes del cobre?

Básicamente todos sabemos que los excedentes del cobre son transitorios, y así como hoy hay un alto crecimiento de precios del cobre, no hace más de cinco años que tuvimos un récord histórico bajo, y en esa época la regla fiscal nos protegió, porque en escenarios parecidos en los años 80, el producto cayó 10%, el desempleo era de 30%, había veces en que se recortaba el gasto, se recortaban las inversiones, etc.. El período 2002-2003 probablemente tuvimos el mismo shock externo, deterioro del intercambio, regresión de flujos de capital, y sin embargo la economía creció al 4%, y el desempleo llegó a los dos dígitos, pero de manera ocasional. No hay comparación entre eso y lo que ocurrió en los 80, nos da una idea de hasta dónde ayuda la regla fiscal y hasta dónde es útil que se mantenga. Por lo tanto, estos acuerdos que hoy hay, van a servir en el futuro para el momento en que el precio del cobre esté malo y así no tener que ponernos a recortar beneficios o pensiones, como muchas veces ha ocurrido en el pasado.

En línea con lo anterior, ¿cómo ha influido la DIPRES en la modernización del servicio público y en la asignación eficiente de los recursos del Estado?

La división de presupuesto desde más o menos mediados de los 90, empezó a desarrollar un sistema de control de gestión ligado a este supuesto, que hoy está entre los más desarrollados del mundo. Creo que se compara bastante bien con lo que hay en países más avanzados. Eso incluye indicadores de desempeño, evaluaciones de programas, programas de mejoramiento de gestión, mecanismos concursables para acceder a recursos en la formación de presupuesto, son varias cosas de ese tipo, y actualmente operan transversalmente en el sector público; eso es algo que uno no ve con facilidad. Si uno no está en el servicio público no es fácil ver en qué consiste

todo eso, pero ahora podemos ver hasta dónde ha ayudado, pensando que, por ejemplo, cuando se preparó el programa del gobierno del presidente Lagos, se pensaba que los ingresos fiscales iban a crecer rápidamente al 7% por año, y la realidad fue que se tuvo más o menos la mitad de ingresos fiscales durante ese período, y sin embargo el gobierno logró cumplir con su programa.

DESIGUALDAD

Asumiendo que crecimiento económico e igualdad social son valores compatibles y complementarios, y que el crecimiento económico es la regla número uno para poder promover la superación de los países, ¿cómo se conjuga más efectivamente en Chile el crecimiento económico con igualdad social?

Creo que de lo primero que tenemos que estar conscientes es que la igualdad y la equidad también son requisitos para el crecimiento. Cuando los países son muy desiguales, desperdician un recurso humano fundamental y el tener cientos de personas marginadas significa que el país no cumple con su aporte para producir y para crecer. En segundo lugar, los países muy desiguales son menos cohesionados. Al estar en una economía globalizada es mucho más fácil competir cuando los distintos actores son capaces de ponerse de acuerdo sobre cómo se van a ir adaptando a otras realidades, aún cuando vivan en conflicto. En un país más igualitario lo que se quiere realmente es la confiabilidad que tiene la educación como una forma de inversión de las personas. La verdad es que cuando uno mira cuáles son los países más desarrollados que nosotros, lo que vemos es que todos tienen estructuras más igualitarias de distribución que las que tiene Chile. Lo primero que tenemos que tener es la convicción de que para crecer necesitamos tener mayor equidad.

Pensando en los discursos populistas, que hoy en día están encima de todo en materia de desigualdad, ¿cómo se logra depurar el concepto populista de igualdad y llevarlo a una cuestión económica específica? ¿Qué claves económicas concretas tiene que tomar un país?

Creo que la característica principal del populismo es caer dentro de recetas fáciles, que hacen creer a las personas que las cosas son muy simples, y por eso es tan

populista “Frafra” como lo es Chávez. Creo que el gran desafío para quienes tienen una visión distinta, no es simplemente decir “la realidad es más complicada”, sino que ser capaces de demostrar cómo ese camino se construye, e ir logrando formas de anticipar los resultados de una política más responsable. Por eso, las alternativas al populismo no pueden ser puras promesas vagas, no pueden ser “sangre, sudor y lágrimas”, sino que tienen que tener algún elemento de concreción quizás mayor que lo que hemos visto en los últimos años.

¿Cuáles son los aspectos positivos del trabajo del Gobierno en la búsqueda de igualdad de oportunidades y de este Sistema de Protección Social?

Lo innovativo es el enfoque, además de ser positivo que se esté empezando a aplicar. Eso en términos de implementación involucra desafíos muy grandes, porque los servicios públicos no están acostumbrados a operar con esta lógica. Cuando FONASA se transforma en el administrador de un seguro de salud, tiene que responder por garantizar atención con oportunidades, con cobertura financiera, y eso es dar vuelta completamente la lógica del sector. La prioridad ya no es el desempeño técnico de un profesional o del prestador de un servicio, sino que pasa a ser el interés del usuario. Esto me parece que es una revolución para lo que es la tradición de los servicios públicos en Chile. Sin protección contra los riesgos no existe realmente igualdad de oportunidades.

Los cambios que necesita un país para lograr el desarrollo pleno de sus habitantes, ¿son tarea del Estado, de privados o del gobierno de turno?

Creo que es una tarea compartida, pero el Estado tiene un rol fundamental en términos de convocar y construir una cierta imagen de adónde se quiere llegar. Tenemos una tendencia a fijarnos mucho en los medios, en los procesos, pero muy poco en la meta. Para eso, tienes que ser capaz de construir una cierta imagen, pero nuestras brechas para ser desarrollados no están solamente en el producto per cápita u otros indicadores, están en muchas áreas, en la educación, en el ejercicio de derechos, en la descentralización. Hay muchas áreas en las cuales hay brechas importantes... una vez que uno es capaz de identificar esas brechas, es más fácil ir generando acuerdos entre distintos actores. Una vez que uno ya logró concordar a dónde se quiere llegar, se puede empezar con un trabajo distinto.