

¿Es posible enmendar el rumbo?: Cooperación política y la década perdida

9 Miguel Ángel Fernández P.

*Profesor Investigador Faro UDD
Doctor en Ciencia Política, Boston University.
miferandez@udd.cl*

9 Patricio Órdenes A.

*Profesor Investigador Faro UDD
Magíster en Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
patricioordenes@udd.cl*



Estimados lectores:

Para muchos, y más allá del resultado del pasado domingo 17, el 2023 termina con un dejo de agote y frustración. Basta apreciar a grandes rasgos la situación por la que atraviesa el país para justificar ello. A estas alturas se pecaría de ingenuidad, si es que no de ceguera, refutar esto, y es que la situación que se enfrenta en materias tales como seguridad, migración, economía y empleo no es buena, por no decir grave.

¿Qué hacer? Ahora que la discusión constitucional se cierra, la palabra la tiene la clase política, y habremos de ver hasta qué punto estará a la altura para lograr acuerdos y sacar adelante las reformas que el país necesita para salir adelante. Sin embargo ¿qué tan optimistas podemos estar de que ello ocurra, si los últimos años no hacen sino decirnos que la probabilidad de que se logre es baja?

Chile lleva casi diez años fragmentado políticamente, y es precisamente esta situación lo que explica, en gran medida, el deterioro del debate público y la desafección de la ciudadanía hacia la clase política. Desde la reforma electoral impulsada y aprobada durante Bachelet II que la posibilidad de sacar adelante buenas políticas públicas ha ido en detrimento. La alta fragmentación partidista, los caudillismos, discolajes e intereses particulares se han antepuesto al esfuerzo por articular consensos robustos. ¿El resultado? Programas de gobierno empantanados, desencanto ciudadano y defraudación de expectativas: el caldo de cultivo ideal para el surgimiento de personalismos populistas y una olla social a presión cuyos resultados pudimos apreciar en octubre de 2019.

De no hacer frente a este problema -que la propuesta del Consejo Constitucional abordaba-, temo que el país difícilmente logrará sortear el letargo en el que se encuentra. Por ello, y con el objetivo de visibilizar su importancia, decidimos dedicar el último número del año a este tema, resaltando la importancia de contar con un sistema político que incentive la formación de mayorías y reduzca la fragmentación partidista si quieren lograrse avances significativos en la gestión de las políticas públicas.

Que lo disfruten,

Pedro Villarino F.
Editor Faro en Debate.

Introducción

La capacidad de los Estados de implementar políticas públicas depende, en gran medida, de los incentivos que posean los agentes políticos para lograr acuerdos legislativos. En la práctica, la capacidad de llegar a acuerdos no solo permite impulsar reformas importantes para el desarrollo de un país, sino también permite “enmendar rumbos” frente a políticas que no han logrado los objetivos por los cuales fueron impulsadas o bien han significado una carga para el bienestar de sus ciudadanos.

Una reflexión interesante en esta línea deriva de un análisis crítico acerca de cómo el sistema político chileno ha alterado los incentivos para la cooperación al interior del Congreso, modificando así las probabilidades de llegar a acuerdos legislativos. En última instancia, la ralentización del crecimiento económico durante la última década, en conjunto con los desafíos de política pública en áreas como la educación, seguridad, salud y pensiones, nos obligan a observar en qué espacio del proceso de formulación de políticas públicas existen mayores barreras que, a la larga, terminan por afectar el crecimiento y el bienestar de la población.

En las líneas que siguen se analizará cómo el sistema electoral chileno, al incrementar los incentivos para la conformación de partidos en los últimos años, ha ido reduciendo su capacidad para generar acuerdos al interior del Congreso. Esto último, creemos, ha significado no solo una reducción de las posibilidades de materializar importantes reformas positivas que impulsen el desarrollo, sino también ha reducido las posibilidades de corregir reformas que en la práctica no han logrado los objetivos que inicialmente se habían propuesto.

Para entregar un botón de muestra de esto último se revisará el caso de la reforma tributaria aprobada durante el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, la cual no solo no logró recaudar la totalidad de recursos que esperaba, sino también impactó de manera significativa en elementos fundamentales que hubiesen permitido mantener una senda de mayor crecimiento económico que el actual.

En contraste a esta paralización del sistema político chileno, se analizará la experiencia de Australia con el Impuesto a la Renta de los Recursos Minerales, en donde luego de observar que la reforma no obtuviera los objetivos de recaudación planteados, el sistema político de aquel país logró aprobar una reforma que diera marcha atrás y “enmendara el rumbo” frente dicha política.

El caso siguiente es solo un ejemplo de política pública que requiere corrección desde el Congreso Nacional. Los últimos meses los chilenos han sido testigos de cómo la desmunicipalización de la educación ha traído complejidades difíciles de superar y cómo aspectos de política social tan elementales como salud y pensiones están viendo una verdadera parálisis política.

Considerando estos antecedentes, invitamos al lector a tomar el caso de la reforma tributaria como un reflejo de los malos resultados a los que puede conducir un sistema político fragmentado como lo es el chileno. Esperamos a partir de ello suscitar el cuestionamiento en torno a si el camino que toma el país es efectivamente el más adecuado para los desafíos que enfrentamos.

La promesa incumplida: Recaudación de la reforma tributaria de 2014

La reforma tributaria fue una de las principales y más significativas medidas impulsadas y materializadas durante la segunda administración de la presidenta Michelle Bachelet. Aprobada en el año 2014, la iniciativa buscó recaudar un total de 3,12 puntos de PIB (aproximadamente 8.200 millones de dólares) con el objetivo de financiar una serie de gastos que el programa de aquel gobierno había comprometido, de los cuales el principal de ellos fue la gratuidad de la educación superior.

La reforma se centró fundamentalmente en aumentar los impuestos a las empresas, incrementando, entre otros tributos, la tasa del impuesto corporativo –primera categoría– desde un 21% en el año 2014 a un 27% en el año 2018 para el caso de empresas adheridas al sistema parcialmente integrado. Además, realizó un cambio profundo a la forma de tributación de las empresas con el estableciendo un sistema parcialmente integrado, lo cual supuso incentivos para que las empresas aumentaran su disposición a distribuir dividendos, restando así el atractivo de financiar nuevas inversiones (Banco Mundial, 2015).

Dado que la implementación de la reforma sería gradual, la totalidad de las medidas contempladas en la reforma estarían operativas en régimen para el año 2018, año en el cual ya era esperable recaudar la totalidad de los nuevos ingresos fiscales que se había propuesto. Sin embargo, los datos muestran que la reforma no logró, por lejos, recaudar la magnitud de recursos que se propuso.

Fuentes y Vergara (2020) concluyen que la reforma tributaria recaudó menos de la mitad de lo esperado, ya que mientras que en 2014 la carga tributaria de Chile –excluyendo seguridad social– era de 18,3 puntos del PIB, en el año 2018 aquella carga llegó a 19,6 puntos del PIB, evidenciando un aumento de apenas 1,3 puntos para el año en que la reforma tributaria entraría en pleno régimen (2018).

Tal como muestra la figura a continuación, los ingresos fiscales de Chile excluyendo seguridad social en el año 2013 eran de 18,5% del PIB, y, a partir de ello, la reforma tributaria buscaba recaudar un total de 3,12 puntos del PIB adicionales en régimen, llegando así a una recaudación esperada sin seguridad social de 21,6% del PIB para el año 2018. Sin embargo, la recaudación efectiva llegó a apenas 19,6% del PIB, implicando que el aumento de recaudación fue de solo 1,3% entre 2014 y 2018, muy por debajo del 3,12% del PIB previsto.

Figura 1. Carga tributaria (excluyendo seguridad social) efectiva v/s esperada a partir de reforma tributaria 2014 (% PIB), 2012-2018



Fuente: Elaboración propia en base a Informe Financiero N°71 (11/08/2014) y OECD Global Revenue Statistics Database.

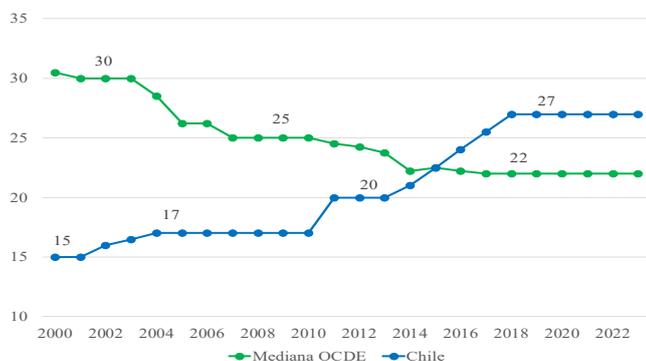
Cifuentes (2018) concluye en esta misma línea y con magnitudes similares realizando un ejercicio análogo, incluso cuando se considera solo la evolución de los ingresos tributarios no mineros para restar el efecto en menor recaudación que tuvo el menor precio del cobre durante el periodo.

Sin embargo, lo relevante del caso de la reforma tributaria de 2014 no fue solo que no lograra recaudar lo que se propuso, sino también que desató importantes efectos negativos sobre variables claves de la economía como lo son el ahorro y la inversión. Tal como señalan Chávez y García (2016), la economía chilena experimentó una fuerte desaceleración a partir de septiembre de 2014 (la reforma fue anunciada en marzo y en septiembre fue promulgada), la que no estuvo inducida por el desmejoramiento del escenario externo sino directamente por un empeoramiento de las expectativas tanto de las familias como de las empresas. Cifuentes (2018), de hecho, arguye que “el aumento de la tasa de primera categoría terminó teniendo un efecto tan significativo en la base del impuesto (las utilidades corporativas) que finalmente la recaudación resultó muy inferior a lo que se esperaba”.

En el último tiempo han surgido con mayor fuerza voces que aconsejan revertir el aumento de impuestos corporativos y reducirlos, atendiendo a los impactos negativos que ha tenido sobre la economía. El informe evacuado por la denominada “Comisión Marfán”, convocada por el Ministerio de Hacienda, advierte que “el aumento que ha registrado este impuesto desde el año 2000 le estaría costando al país casi 8 puntos de menor PIB” (Marfán et al., 2023).

Tal como muestra la figura siguiente, Chile ha subido significativamente este impuesto desde el año 2000, lo que lo ha llevado a posicionarse con un nivel de carga tributaria sobre las empresas mayor que incluso los países que integran el grupo OCDE. De hecho, si entre los años 2000 y 2022 Chile aumentó en 12 puntos su tasa de impuestos corporativos (pasando desde 15% a 27%), en dicho periodo 34 de los 38 países miembros del grupo OCDE rebajaron este impuesto, y en muchos casos de manera significativa (Marfán et al., 2023).

Figura 2. Evolución tasa de impuesto corporativo (%), 2000-2022



Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a OECD Corporate Tax Statistics.

III./

Barreras a la Cooperación: Sistema Electoral

Una pregunta que cabe plantear es por qué si la promesa de la recaudación tributaria planteada por Michelle Bachelet no dio los frutos esperados, entonces no han existido iniciativas exitosas que eliminen o modifiquen substancialmente dicha legislación. Una hipótesis plausible radica en el problema en que se encuentra inserto el sistema político nacional.

Cualquier sistema democrático sano debería tener la capacidad de respuesta frente a errores o deficiencias en todo ámbito de política pública; es decir, debería ser capaz de enmendar errores y corregir rumbos que tecnocráticamente se sostienen como incorrectos. Sin embargo, para que así sea es fundamental que existan los incentivos a la cooperación y una suficiente probabilidad de alcanzar acuerdos en las Cámaras del Congreso.

La reforma introducida por el gobierno de la presidente Michelle Bachelet en 2015 transformó radicalmente las reglas del juego electoral, estableciendo – entre otras modificaciones – un Congreso de mayor tamaño, con distritos de más alta magnitud (entre 3 y 8 escaños a elegir por unidad electoral para la Cámara de Diputados) y una fórmula repartidora de escaños d’Hont (Congreso Nacional de Chile, 2015). Lo anterior incrementó los incentivos racionales a la formación de partidos, aumentó las chances de extremos de la distribución ideológica de alcanzar representación sin la necesidad de acordar grandes pactos y, en definitiva, atomizó la oferta partidista en el país. Con ello también modificó dramáticamente la convivencia al interior del Congreso.

Para ilustrar este punto, presentamos un ejercicio teórico-empírico basado en simulaciones de Monte Carlo (mayores detalles del modelo se presentan en el Anexo Metodológico) que considera probabilidades a priori de inclinación a votar a favor y en contra de proyectos de ley durante una determinada administración. Para acercarnos a la realidad política y favorecer parsimonia, se toma en consideración el tamaño de cada partido en la Cámara de Diputados por cada elección desde 1989 hasta 2021 y se asigna una probabilidad de 90% de aprobar proyectos para partidos oficialistas, un 50% para independientes fuera de pacto y partidos neutros y un 10% para partidos de oposición. Los resultados permiten discutir el por qué el sistema chileno actual presentaría baja capacidad de respuesta a enmendar el rumbo una vez que se aprueba una legislación que resulta ineficiente o que, al menos, no cumple con su promesa inicial.

La Figura 2 muestra dos elementos a considerar: número de partidos (donde se excluyen independientes al interior de pactos electorales e independientes fuera de pacto como fuerzas al interior de la Cámara de Diputados) y la probabilidad de alcanzar acuerdos (definidos como la chance de obtener mayoría absoluta en la cámara baja).

Durante los años 1989-2013 – en donde rigió el sistema binominal – la probabilidad de que la coalición gobernante alcanzara mayoría absoluta oscilaba entre 82% y 67% (promedio de 76% en el periodo). En otras palabras, la coalición gobernante tenía efectivamente una chance realista de llevar a cabo su agenda de política pública, lo cual también incluye modificar iniciativas de gobiernos anteriores. ¿Qué ocurrió al momento de instaurarse el sistema

Reflexiones finales

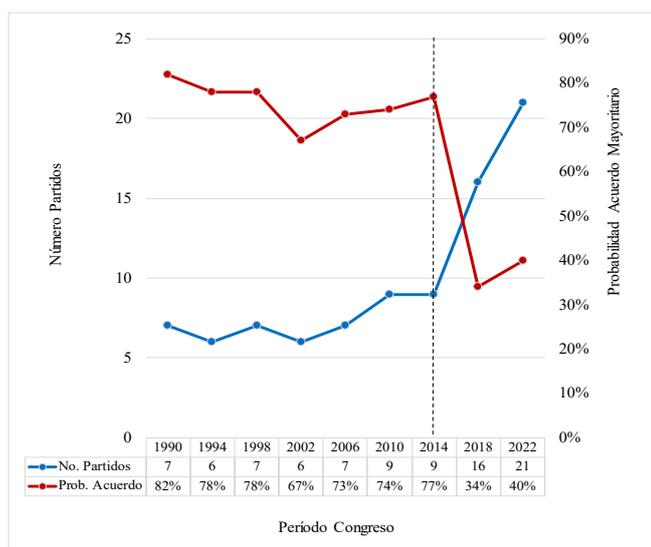
electoral vigente? La probabilidad de alcanzar dicha mayoría absoluta cae a la mitad, instalándose en un 34% para la segunda administración de Sebastián Piñera y repuntando levemente a un 40% para la actual administración del presidente Gabriel Boric. Es decir, ni el último gobierno de Chile Vamos ni el actual del Frente Amplio tienen la primera chance de llevar adelante su agenda de gobierno o modificar leyes ya instalados en el marco jurídico chileno. Por supuesto, existen diversos elementos que contribuyen en la explicación de por qué vivimos un proceso de parálisis legislativa dramática durante los últimos 6 años, pero ninguno de ellos se puede entender sin establecer el rol central que juega el sistema electoral en este fenómeno.

La expresión más sencilla de lo anterior es posible de ser observada en la relación inversa que existe entre el número de partidos/grupos que cohabitan en un determinado momento al interior del Congreso y la probabilidad del oficialismo de alcanzar una mayoría absoluta de los votos. Sin perjuicio de ello, es importante considerar que, si bien durante los años previos a la reforma al sistema electoral nuevos partidos ya habían accedido a la Cámara, estos lo hacían como jugadores menores (con 1 o 2 puestos de representación).

Lo que cambió radicalmente el actual sistema fue la explosión de partidos y grupos con bancadas de entre 5 y 12 escaños, cuestión que dificultó sustancialmente el proceso de negociación parlamentaria. En otras palabras, atomizó efectivamente el sistema de partidos, cuestión que impacta directamente en la posibilidad de alcanzar acuerdos.

Los factores previamente descritos y el ejercicio realizado nos ayudan a comprender por qué es tan complejo para los gobiernos y sus ministros navegar a través de un Congreso regido por intereses particularistas. Así también, es una herramienta idónea para diagnosticar el problema principal que enfrenta la formulación de políticas públicas en nuestro país.

Figura 3. Número de actores en Cámara de Diputados y Probabilidad de Acuerdos, 1989-2021.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SERVEL (2021).

¿Cómo podemos corregir el proceso de estancamiento económico y superar los demás desafíos de política pública que enfrenta el país? Un primer paso, pareciera ser, es modificar el sistema electoral y disminuir la fragmentación del sistema de partidos a fin de abrir espacios a la cooperación política. La simulación presentada previamente nos obliga a una cruda reflexión: no existe espacio para enmiendas y mejoras sino construimos un sistema político que – al menos – permita teóricamente la posibilidad de que quien gobierne alcance mayorías absolutas en la Cámara Baja.

Quizás aquí es importante hacer notar el caso de Australia y la modificación a la tarifa tributaria de minerales que realizó hace ya casi una década. Corría el año 2010, y el gobierno de Australia implementó el Impuesto a la Renta de los Recursos Minerales (MRRT por sus siglas en inglés) con el objetivo de gravar las ganancias de las empresas que extraían recursos naturales no renovables tales como el carbón y el hierro (Gobierno de Australia, 2012).

En términos generales, la legislación establecía una tasa impositiva nominal de un 30% y buscaba establecer un complejo marco jurídico que regulaba la base imponible, las deducciones, compensaciones y los umbrales de rentabilidad para estar fuera del cobro impositivo (Gobierno de Australia, 2012). Al momento de su aprobación, el Tesoro Australiano declaraba que la legislación MRRT recaudaría US\$38,500,000 extra al erario nacional durante la siguiente década (Richardson y Dennis, 2011).

A nivel anual, la promesa del gobierno sostuvo que la legislación permitiría recaudar 2 mil millones de dólares adicionales, proyección que fue constantemente revisada a la baja entre 2012 y 2013, estableciendo que finalmente la recaudación sería solo de 200 millones de dólares anuales, es decir, 10 veces menos que la promesa original (Valle de Sourza et al 2016). ¿Cuál fue el resultado? El año 2014 el gobierno de Australia decidió derogar la medida, pues no solo no había cumplido con las expectativas, sino también se transformaba en una compleja mochila burocrática para avanzar en inversiones mineras. En definitiva, una política pública que no cumplía con lo que prometía fue rápidamente revertida con el fin de evitar una continua erosión de la capacidad económica, fiscal y social del país.

La reflexión frente al caso chileno resulta, quizás, dramática. Si bien los modelos de gobierno de Chile y Australia son diferentes, es específicamente en ese ámbito donde la discusión sobre la capacidad de nuestra institucionalidad y sus incentivos se transforma en un punto relevante. ¿Tenemos hoy el mejor sistema para enmendar rumbo y tener real capacidad de reacción en consenso y cooperación política? La situación actual y los múltiples desafíos nos llevan a inclinarnos por una respuesta negativa.

Nota metodológica

Para construir la probabilidad teórica de acuerdo en la Cámara de Diputados, se siguieron cuatro axiomas de decisión. Primero, se definió un partido político como una agrupación de congresistas electos; es decir, los miembros militantes de un partido político y los independientes que salieron electos por dicha lista se toman como grupos separados. Segundo, se consideró disciplina partidaria completa; es decir, todos los miembros de un mismo partido político votan por una misma opción. Tercero, se utilizaron solo dos alternativas: "sí" y "no" en cuanto a la aprobación de un proyecto en particular. Cuarto, se asumió que las decisiones entre partidos eran independientes entre sí; en otras palabras, el partido A no ve influenciada su decisión de voto por lo que haya decidido el partido B.

Así, suponemos que dada el número N de partidos existentes en una determinada Cámara, cada uno de ellos tiene una probabilidad r_i de votar "sí" (a favor) de una determinada ley. Por contrario, la probabilidad de votar "no" será entonces $1 - r_i$, dado que solo existen dos opciones. Durante la simulación el proceso para decidir el voto de cada partido se realiza de la siguiente forma:

9 Generar un Número Aleatorio: Para cada partido i en cada simulación j , generamos un número aleatorio a_i entre 0 y 1.

9 Decisión de Voto: Si $a_i < r_i$, el partido vota "sí". De lo contrario, vota "no". Matemáticamente, esto se puede representar con una función indicadora I_{ij} :

$$I_{ij} = \begin{cases} 1 & \text{si } a_i < r_i \\ 0 & \text{si } a_i \geq r_i \end{cases}$$

Aquí, $I_{ij} = 1$ indica un voto "sí" del partido i en la simulación j , y $I_{ij} = 0$ indica un voto "no".

9 Suma de Votos "Sí": El número total de votos "sí" en la simulación j , V_j , es la suma de los votos "sí" de todos los partidos:

$$V_j = \sum_{i=1}^N P_i \times I_{ij}$$

donde P_i es el número de parlamentarios del partido i .

La fórmula matemática detrás de la simulación de Monte Carlo para calcular la probabilidad de alcanzar un acuerdo (definido en este ejercicio como la posibilidad de obtener una mayoría absoluta de los votos en la Cámara de Diputados) en un sistema de votación con múltiples partidos y un número variable de parlamentarios por partido se basa en la probabilidad ponderada. Como consecuencia de que un conjunto N de partidos, donde cada partido i tiene P_i parlamentarios y una probabilidad independiente r_i de votar "sí", el modelo de simulación se calcula a partir de la siguiente formalización.

$$P(\text{Acuerdo}) = 1/M \sum_{j=1}^M I(V_j > V_{\text{mayoría}})$$

Donde M es el número total de simulaciones (10,000 por cada Cámara de Diputados), V_j es el número total de votos "sí" en la simulación j , $V_{\text{mayoría}}$ es el número de votos necesarios para una mayoría (más de la mitad del total de congresistas, es decir más de 60 durante la estructura binominal y más de 77 durante el sistema actual), I es una función indicadora que vale 1 si la condición $V_j > V_{\text{mayoría}}$ es verdadera y 0 de lo contrario. Para obtener la probabilidad, se toma el promedio de la totalidad de las simulaciones.

Referencias Bibliográficas

-  Banco Mundial. (2015). Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014.
-  Chávez, Ricardo, & García, Carlos. (2016). Reforma tributaria en fases. El trimestre económico, 83(330), 275-310.
-  Cifuentes, Cecilia. (2018). La Reforma Tributaria de 2014: Efectos en Recaudación. Tema de Análisis N°14. ESE Business School, Centro de Estudios Financieros, Universidad de los Andes.
-  Congreso Nacional de Chile. (2015). Sustituye el Sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional. Ley No. 20840.
-  Fuentes, Adolfo. & Vergara, Rodrigo. (2020). Carga tributaria en Chile: Evidencia actualizada. Puntos de Referencia N°526. Centro de Estudios Públicos.
-  Gobierno de Australia. (2012). Minerals resource rent tax (MRRT). Australian Taxation Office.
-  Marfán, Manuel., Vergara, Rodrigo., Arellano, José., Briones, Ignacio., De Gregorio, José., Repetto, Andrea., Tokman, Andrea. (2023). Espacio fiscal que puede generar el crecimiento económico en el periodo 2024-2034. Comité de expertos sobre espacio fiscal y crecimiento tendencial. Noviembre de 2023.
-  Ministerio de Hacienda. (2014). Informe Financiero N°71 (11/08/2014).
-  Richardson, David, & Dennis, Richard. (2011). Mining the truth: The rhetoric and reality of the commodities boom. Institute Paper No. 7: The Australia Institute, Australia.
-  Valle de Souza, Simone, Dollery, Brian, & Kortt, Michael. (2016). A critical evaluation of Australian Mineral Resource Rent Tax. International Journal of Public Administration, pp. 1-9.

18

 Diciembre 2023

Escanea este código para más información



Contacto
Av. Plaza 680, Edificio H.
Enlace: faro.udd.cl
+562 25785330