



El cambio lo hizo y lo hará la Concertación

Andrés Sanfuentes

06/01/2010
Política
El cambio lo hizo y lo hará la Concertación

31/12/2009
Sociedad
La familia ¿en involución o evolución?

28/12/2009
Política
"La crisis terminal de los partidos: un tópico errado"

21/12/2009
Política
Edad y condición socioeconómica: ¿Factores que influyen en la participación electoral? 3ª Parte

14/12/2009
Sociedad
La política urbana como política social

14/12/2009
Economía
El tamaño de las empresas importa

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 idea que Chile requería de un "cambio" surgió en la primera campaña presidencial de Joaquín Lavín, cuando fue estrechamente derrotado por Ricardo Lagos. Con esto se inició la llamada de alerta al predominio de la Concertación en las disputas electorales. En ese entonces el contenido del cambio era impreciso. En la segunda contienda de Lavín, contra Michelle Bachelet, se metió "por los palos" Sebastián Piñera, siendo derrotados ambos.

Surge entonces el término del "desalojo", agresiva estrategia impuesta por Allamand (1), con el objeto de desbancar a la Concertación del poder, la cual tuvo un escaso éxito, que llevó a sustituirla por el ya utilizado "cambio", que ha marcado el centro de la propuesta de Piñera; con el paso de los días el "cambio" se fue concretando con la "alternancia en el poder".

Las transformaciones de la Concertación

Los cuatro Gobiernos de la Concertación han significado una profunda transformación de Chile. Mirando hacia 1990 se consigue examinar cómo el país se ha desarrollado. En el contexto Latinoamericano, se puede afirmar con seguridad que los únicos países que están verdaderamente preparados para el futuro son Brasil, Costa Rica y Chile. El resto, se encuentra enredado en el populismo, las querellas internas, los enemigos externos (verdaderos o inventados) y la ausencia de un Estado moderno.

Las transformaciones en Chile han sido hondas en todos los campos. El paso de la Dictadura a la Democracia ha estado ocurriendo en forma pausada y permanente; aunque es un proceso que no ha finalizado, ha sido acompañado por la paz social. Tal como lo repitiera el Presidente Lagos, "las instituciones han funcionado".

También han sido 20 años de modernización y progreso en todos los campos.

El sello que lo caracteriza es el de las reformas en las diferentes áreas. Si bien no se trata de hacer un largo recuento, pueden señalarse en el ámbito económico social algunas de ellas.

Las políticas macroeconómicas registran enormes avances. Después de más de un siglo, se ha logrado amansar la inflación, gracias a la coordinación de las políticas de Hacienda y el Banco Central. Las

finanzas públicas han registrado no sólo un sólido equilibrio, sino el país ahorró una parte significativa de la bonanza del cobre y aprovecha los recursos para enfrentar la crisis internacional; como se amortizó la deuda pública externa, no se fue vulnerable a los acreedores externos.

La reforma tributaria de 1991 y modificaciones posteriores permitieron al Fisco tener recursos adicionales para financiar los programas sociales, que implicaron un creciente gasto público sin desequilibrar las cuentas.

Después ser un paria internacional durante el régimen militar, Chile se incorporó al exterior política y económicamente, permitiendo así facilitar esta inserción que era necesaria para una estrategia de desarrollo basada en las exportaciones como uno de los elementos de dinamismo más importantes. El abanico de tratados de libre comercio es un logro resaltable. La invitación a incorporarse como miembro de la OECD es una distinción remarcable.

La infraestructura física tuvo una modificación significativa, en especial a través del éxito de la política de concesiones, que permitió una enorme inversión gracias a que los privados sustituyeron al sector Público en muchos proyectos, permitiendo la liberación de recursos del Estado que pudieron destinarse a otros usos.

En el campo social las transformaciones han sido apreciables, hasta conformar la indiscutible red de Protección Social tan alabada en la actualidad. Pero esta red se fue construyendo progresivamente, porque los cambios constituyen procesos, no medidas que se realizan de la noche a la mañana. El período entre la idea y la realización final es prolongado y lleno de altibajos. Así ha ocurrido en los 20 años y continúa hasta ahora.

Las sucesivas reformas educacionales son el mejor ejemplo de lo anterior: incorporación masiva de los estudiantes y obligatoriedad en la educación media; extensión de la educación pre escolar; construcción de locales; la "universidad para todos" en la práctica; la participación escolar en la informática, son conversiones de fondo en el sistema educacional, aunque incompleto y parcial. Si bien se ha logrado un avance espectacular en la cobertura educacional, los progresos en la calidad aún son limitados.

La Reforma de la Salud fue uno de los logros en la administración Lagos, en especial el plan AUGE, pero son innovaciones profundas que están en desarrollo. Las políticas de Vivienda han tenido modificaciones radicales desde el punto de vista de la calidad y cantidad de las soluciones habitacionales, especialmente las visiones de barrio y ciudad que se han incorporado.

En los últimos años se han introducido los factores de preservar el medio ambiente y considerar las distintas formas de diversidad en la ciudadanía.

El mundo del trabajo ha tenido transformaciones esenciales, especialmente la concepción que el trabajador tiene derechos, entre los cuales el de asociarse es fundamental.

En general, el progreso del país ha sido notorio y destacado en el exterior por los diferentes analistas.

Como consecuencia, en la práctica la indigencia ha desaparecido en Chile y los niveles de pobreza han tenido una reducción persistente. Sin embargo, las desigualdades a grandes rasgos se han mantenido y persisten signos preocupantes de discriminación.

Las tareas del futuro

Cuando se examina la evolución anterior, como un proceso en que se desencadenan diferentes etapas de avance (y también estancamientos), es conveniente detenerse en las futuras transformaciones que deben realizarse y detectar los escollos que aún permanecen en la sociedad. Si se prioriza entre las innumerables carencias que existen en Chile, los dos aspectos centrales son recuperar el crecimiento económico que tuvo el país hasta 1998 y atenuar decididamente las desigualdades que existen. Son tareas que implican transformaciones complejas, para lo que se necesitaría concentrar los esfuerzos en metas precisas y que requieren consensos políticos difíciles de lograr. La alternativa es mantener los logros ya alcanzados, pero enfrentar una mediocridad que la ciudadanía ya cuestiona; y el rezago en el proceso de globalización en que el país está inserto.

Afortunadamente el diagnóstico sobre el atraso y la desigualdad está bastante claro y sus causas consensuadas. Como decía hace algunos decenios un senador de antaño: "hay que pasar de la problemática a la solucionática".

En su estrategia de desarrollo Chile cumplió con éxito una primera etapa, con una economía de mercado donde el dinamismo estuvo en el sector privado, especialmente en el énfasis exportador, mientras el Estado se concentró en las políticas sociales para reducir la pobreza y en el papel regulador de los mercados no competitivos, con los años los efectos de las transformaciones se fueron apagando, lo cual se tradujo en el aporte cada vez más reducido de los incrementos de productividad de los factores –valga la redundancia– productivos. La aparición de trabas se fue haciendo cada vez más evidente, entre las cuales resaltan la reducida calidad de la mano de obra (consecuencia de la también baja calidad de la educación y la ineffectividad de la capacitación laboral); la reducida inversión en transferencia tecnológica y en esfuerzos innovadores; la significativa brecha entre las pequeñas y las grandes empresas; y los atrasos en la modernización del Estado.

Respecto a las desigualdades la situación es apremiante, especialmente porque con el crecimiento económico más lento, las necesidades insatisfechas resaltan más, y la concentración de esfuerzos por reducir la pobreza ha sacado a luz la insatisfacción de la clase media, que se siente ausente de los beneficios de la red social y percibe algunas características de la estrategia que sí la afectan desfavorablemente: la inseguridad y la incertidumbre sobre el futuro en diferentes aspectos socio económicos, en especial la educación de los hijos y la movilidad laboral. La notoria concentración de la producción, la falta de competencia en los mercados y la desigual distribución del capital humano, está en la fuente de las desigualdades.

Frecuentemente se menciona la baja calidad de la educación como una importante traba para el crecimiento productivo; lo cual es correcto para el largo plazo, pero no para un avance inmediato, pues el niño o joven que hoy se educa se incorporará a las tareas productivas en varios años más, cuando termine sus estudios(2). Sin embargo, es indispensable mejorar la calidad de la enseñanza para asegurar el progreso futuro. Lo anterior no se opone al argumento de tener una educación de calidad desde el punto de vista distributivo, ya que si no se realizan avances hoy día se mantendrá en el futuro la situación de inequidad y discriminación que caracteriza a Chile; por ejemplo, los segmentos medios están preocupados del lugar que tendrán sus hijos en la futura sociedad.

La candidatura de Frei tiene claridad de las tareas que necesariamente se deben acometer a futuro y las prioridades que hay que marcar. Ello es consecuencia de varios factores. En primer lugar, la conciencia que para pasar a una nueva fase de progreso y mayor equidad es necesario realizar transformaciones profundas y la autocomplacencia sobre lo realizado en los veinte años sirve como antecedente, pero no como solución. La experiencia de Gobierno ha servido para clarificar la "problemática", pero también para tener en cuenta que la "solucionática" enfrenta dificultades, oposiciones, eliminar privilegios y obstáculos de la más variada índole. Las resistencias son claramente detectables, por ejemplo, de los gremios empresariales y laborales. Por otra parte, las reformas siempre se ven enfrentadas a la natural traba del sistema burocrático, que tiene sus ritmos, sus pausas y procedimientos, algunos que son difíciles de cambiar y otros que no se deben modificar. Las reformas no se pueden hacer instantáneamente.

El "cambio" en Piñera

Lo más significativo de la actual disputa presidencial es que el candidato que está por el cambio representa a un pacto que no está interesado en modificar la situación actual, que está satisfecho con las transformaciones que ha realizado la Concertación; se siente cómodo con la sociedad chilena del presente. Por lo tanto, el "cambio" se reduce a pedir nuevas caras en el Gobierno, aunque ello signifique un paso más en la concentración del poder en el país.

En la esfera económica social la situación descrita es clara. Las transformaciones de fondo que ha propuesto la Derecha son de escasa trascendencia y solamente tienden a reforzar el statu quo. En el área social se ha planteado mantener los logros de la Red de Protección Social durante el Gobierno actual.

El resumen del programa económico de Piñera fue planteado por Felipe Larraín, coordinador de Políticas Macroeconómicas del candidato (3). Constituye una mezcla de aspiraciones, como la creación de 1 millón de empleos en el período, con la reafirmación de políticas que están en curso (4). El conjunto de propuestas se caracteriza por un aspecto que ha sido utilizado profusamente en la campaña de la Derecha, especialmente por el candidato: frases hechas "para el bronce", con un contenido mediático respondiendo a los resultados que reflejan las encuestas de opinión pública.

A manera de ejemplo, en el texto mencionado se refleja una diferencia clara respecto al programa de Frei en el ofrecimiento de rebajas tributarias en forma bastante generalizada: depreciación acelerada de las inversiones; el aumento del tope de tributación en base a las utilidades retiradas; simplificar y extender el incentivo tributario a la investigación y desarrollo, entre las mencionadas explícitamente. Estas medidas benefician de manera clara a las empresas medianas y grandes en un afán permanente de eliminar el actual impuesto que grava a las utilidades devengadas (5).

Sin embargo, dicho resumen no es todo el programa de Piñera, cuyo contenido puede examinarse en el proyecto Tantauco y en varios artículos y declaraciones del candidato, dirigentes de su comando y encargados de las áreas programáticas, que en el tema económico social se han distinguido por el aplastante predominio de economistas de tendencia neo liberal.

Las principales diferencias

Cuando se trata de establecer las diferencias entre ambos programas hay que partir por señalar que los dos reflejan un respaldo de fondo a la estrategia de largo plazo que han seguido los cuatro gobiernos de la Concertación, lo cual indica una aceptación por parte de la Oposición que las diferencias son escasas y

que su eventual Gobierno tendría un fuerte sello de continuismo. Se da entonces una situación paradójica: Piñera por la estabilidad y Frei por las transformaciones (esa sería su contribución al "progresismo"). Sin embargo, aún a riesgo de hacer simplificaciones y con el mero objeto de marcar diferencias, se pueden establecer algunas distinciones o énfasis distintos:

- a) Entre los objetivos centrales, aunque coinciden en su importancia, mientras Frei privilegia la mejor distribución del ingreso, Piñera enfatiza el crecimiento económico.
- b) El papel del Estado es el tema central de las diferencias. Frei sostiene que para lograr los objetivos, el Sector Público debe asumir un papel más activo. Por otra parte, al asignarle mayor importancia al funcionamiento de los mercados competitivos, Piñera busca reducir la participación estatal en la sociedad chilena, no sólo su tamaño sino también sus funciones.
- c) En el caso de Frei, la escasa competitividad existente en los mercados lleva a que el Estado amplíe su tarea regulatoria, mientras Piñera está por reducirla.
- d) Frei no ha planteado una reforma tributaria en la primera fase de su Gobierno, pero de ser necesaria para disponer de mayores recursos fiscales, el énfasis estaría en aumentar los tributos que gravan a los sectores de más altos ingresos, especialmente a través de la reducción de la evasión y elusión tributaria. Por el contrario, Piñera está por una reducción de la carga tributaria y traspasar recursos al sector privado (6).
- e) En las propuestas de Piñera prima el otorgamiento de una mayor libertad a las personas para actuar en los mercados, mientras Frei postula que las diferencias existentes en la sociedad llevan a poner el énfasis en mejorar la igualdad de oportunidades entre los habitantes.
- f) En el campo de la Macroeconomía, Piñera privilegia la estabilidad de precios por sobre la reducción de la desocupación, mientras en las propuestas de Frei sucede lo contrario, aunque el debate no se ha planteado abiertamente a causa de la ausencia de inflación en el presente.
- g) En la estrategia de desarrollo, Frei ha propuesto una mayor actividad del Estado en el fomento sectorial, fijando prioridades más claras, en especial en el área de innovación y transferencia tecnológica, mientras Piñera privilegia la decisión de los empresarios privados respondiendo a los incentivos tributarios.
- h) En el sector educacional las diferencias también son importantes, aunque ninguno ha entrado a definir la manera de superar los temas más conflictivos (enseñanza municipalizada, gremios docentes, financiamiento de la educación superior, estímulo al desarrollo científico, entre ellos). Mientras Piñera enfatiza la libertad de la enseñanza, Frei da más importancia a la regulación estatal en los diferentes niveles.

- (1) La propuesta nació después de la "Travesía por el Desierto" del principal inspirador de la política de los acuerdos que se estableció durante los primeros gobiernos de la Concertación. Por otra parte, se puede recordar que la más famosa travesía de la Historia demoró 40 años en llegar a la Tierra Prometida.
- (2) La manera más rápida de mejorar la calidad de la fuerza de trabajo actual y contribuir al crecimiento, es a través del sistema de capacitación, que es una de las políticas que funciona con notorias deficiencias en la actualidad. El problema es que las propuestas que se han planteado últimamente no han encontrado consenso entre los especialistas, principalmente aquella que propone entregar un bono de capacitación a los trabajadores desocupados para que ellos elijan su propio adiestramiento, en circunstancias que se trata de uno de los mercados en que la información es más precaria y asimétrica (íesa obsesión por los subsidios a la demanda que marca a los economistas neo liberales y sus respuestas únicas!).
- (3) Ver en El Mercurio, 20 de diciembre de 2009.
- (4) Entre ellas, crear un nuevo estatuto para las PYMES, en circunstancia que en el mes recién pasado se aprobó por amplia mayoría en el Parlamento esa iniciativa, o la flexibilidad pactada de jornada en la negociación colectiva, lo cual no es necesario porque ya existe en la legislación actual.

-
- (5) Una réplica al artículo de Larraín puede encontrarse en Alejandro Micco e Igal Magendzo, El Mercurio, 28 de diciembre de 2009, los cuales argumentan que el programa de Piñera reproduce gran parte de las políticas públicas de la Concertación y constituye una declaración de buenas intenciones, pero sin propuestas nuevas.
- (6) En esta materia el programa de Piñera ha reflejado una seria inconsistencia, ya que por una parte, ofrece extender la red de Protección Social, incluso a la clase media, con el consiguiente aumento del gasto fiscal y, por otra parte, ofrece una rebaja de los tributos. El déficit fiscal que se generaría propone financiarlo con los mayores ingresos estatales que se obtendrían gracias al crecimiento económico, lo cual limitaría los recursos disponibles para un mayor gasto. Nada ha mencionado respecto al destino de de los fondos fiscales depositados en el exterior y la permanencia de la regla del balance estructural.